

Pubblicato il 05/10/2022

**N. 12642/2022 REG.PROV.COLL.
N. 03538/2021 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3538 del 2021, proposto da D.A.F. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Luca Prati, Elisabetta Scotti e Elena Capone, con domicilio digitale ex art. 25 c.p.a.;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente in carica della Giunta Regionale, rappresentato e difeso dall'Avvocato Teresa Chieppa, con domicilio digitale ex art. 25 c.p.a.;

nei confronti

Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale ex art. 25 c.p.a.;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale ex art. 25 c.p.a.;

Comune di Tivoli, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli Avvocati Diana Scarpitti e Martina Ramondo, con domicilio ex art. 25

c.p.a.;

Azienda Sanitaria Locale Roma 2 nonché Agenzia Regionale Protezione Ambientale del Lazio, Ministero della Cultura, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Immobiliare Agricola San Vittorino s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Giovanni Valeri e Sergio Gostoli, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Giovanni Valeri sito in Roma, al Viale G. Mazzini n. 11;

ad opponendum:

Azienda Agricola Barberini Colonna di Sciarra S.S., Azienda Agricola il Torrino dei Gelsi, Soc. Agricola F.Lli Ena S.S., Le Prata Coop. Agricola A R.L., Societa' La Ferrata S.n.c., Soc. Agricola Colle Oliva S.S., Azienda Agricola San Giovanni, Francesco Brundu, Gianmarco Brundu, Sandro Evangelisti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dagli Avvocati Franco Coccoli, Marco Di Lullo e Lorenzo Aureli, con domicilio ex art. 25 c.p.a.;

Italia Nostra Onlus, Circolo Legambiente Tivoli, Aefula, Brain Community Monti Prenestini Aps, Il Cammino Possibile, Le Donne del Vicolo, Aps/Ets Sentiero Verde, Comune di Poli, Comune di Galliciano Nel Lazio, Comune di Casape, Comune di San Gregorio Da Sassola, in persoan dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocato Ignazio Tranquilli, con domicilio ex art. 25 c.p.a.;

per l'annullamento

- della nota prot. n. 0061568, del 22 gennaio 2021, della Regione Lazio-Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti, recante determinazione n. G00450, del 21 gennaio 2021, avente ad oggetto “Conclusione della conferenza dei servizi per il rinnovo del Decreto 20/2008 – società D.A.F. srl”; nonché determinazione n. G00449, del 21 gennaio 2021, avente ad oggetto “Conclusione della conferenza dei servizi per il rinnovo del Decreto

21/2008 – società D.A.F. srl”, emanato dalla Direzione Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti della Regione Lazio a seguito del procedimento finalizzato al rinnovo delle autorizzazioni rilasciate dal Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Lazio con i decreti commissariali n. 20 e 21/2008, per le quali in data 06 febbraio 2018 era stata presentata istanza di rinnovo ai sensi dell'art. 208, comma 12, del D.Lgs n. 152/2006;

- nonché di ogni altro atto e comportamento, anche allo stato non conosciuto, ad essi preordinato, consequenziale e connesso;

- nonché, infine, per la condanna della Regione Lazio al risarcimento del danno ingiusto subito derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa e dal mancato esercizio di quella obbligatoria.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti costituite;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2022 il dott. Francesco Elefante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente ha adito l'intestato T.A.R. chiedendo l'annullamento dei provvedimenti, di cui in epigrafe, mediante i quali l'amministrazione resistente ha negato il rinnovo delle autorizzazioni chieste dalla ricorrente *“per mancanza degli elementi utili ad un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati”*, stabilendo che DAF *“presenti nuova istanza con la documentazione necessaria richiesta dagli enti e l'aggiornamento alle nuove disposizioni introdotte dal D.Lgs. 121/2020”*.

Nello specifico, ha allegato parte ricorrente di essere conduttrice - giusto contratto di locazione stipulato in data 31 ottobre 2017 con la Soc.

Immobiliare Agricola San Vittorino S.r.l. - del terreno ubicato in Roma, al Km. 24,700 della S.P. Polense, località "Porta Neola", di complessivi mq. 69.261, censito nel C.T. al foglio 680, particelle 235 e 241, con annesso il preesistente impianto per attività di discarica per rifiuti inerti.

All'interno del terreno risulta ubicato, infatti, un impianto regolarmente autorizzato, sin dall'anno 2008, per le attività di *“discarica per rifiuti inerti, di recupero ambientale e di messa in riserva per materiali”*, ai fini del recupero di una ex cava di pozzolana.

Con il decreto n. 20 del 16 maggio 2008 il Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Lazio aveva approvato il progetto di *“recupero ambientale di un 'area già interessata da un'attività estrattiva ubicata al Km. 24, 700 della S.P. Polense in Località Porta Neola”* presentato dalla METRO B1 Soc. Consortile a r.l., all'epoca conduttrice del terreno, rilasciando a quest'ultima l'Autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 del D. Lgs. 152/2006 per l'esercizio di una discarica per rifiuti inerti (terre e rocce da scavo) provenienti dai lavori di costruzione della linea B1 della Metropolitana di Roma.

Inoltre, alla stessa stregua, con il decreto n. 21, anch'esso adottato in data 16 maggio 2008, il medesimo Commissario Delegato autorizzava la società consortile Metro B1, sempre ai sensi dell'art. 208 del D. Lgs. n. 152/2006, altresì all'esercizio dell'impianto di messa in riserva dei suddetti materiali, ai fini del recupero ambientale della cava.

In vista della scadenza delle suddette autorizzazioni, in data 06 febbraio 2018, presentava un'istanza di rinnovo delle stesse ai sensi dell'art. 208, comma 12, d. lgs. n.152/2006 (docc. 4 e 5).

Ai fini della disamina della suddetta istanza, la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo Rifiuti indiceva una Conferenza di Servizi decisoria, ai sensi dell'art. 208 commi 4 e ss. d. lgs. 152/2008, che si svolgeva nelle sedute del 20 giugno 2018 e del 18 settembre 2018, all'esito delle quali - in ottemperanza alla sentenza n. 676/2020, pubblicata in data 20 gennaio 2020,

con la quale l'intestato TAR accoglieva il ricorso proposto avverso il silenzio serbato in prima battuta dalla Regione Lazio - rigettava l'istanza presentata.

Allegava quindi, in punto di diritto, i seguenti motivi di gravame:

- 1) *“Violazione dell’art. 10-bis della L. 241/1990 – Omesso preavviso di diniego – Violazione del principio del contraddittorio”*;
- 2) *“Carenza assoluta di potere – Incompetenza”* atteso che i provvedimenti impugnati erano stati adottati dopo che, perdurando l'inerzia dell'amministrazione resistente finanche rispetto alla sentenza n. 676/2020, era stata disposta la nomina del commissario ad acta da parte da parte del giudice amministrativo;
- 3) *“Violazione del principio di legalità – Violazione dell’art. 1 L. n. 241/1990 sotto il profilo dell’ingiustificato aggravamento del procedimento e del principio di conservazione degli atti giuridici già adottati – Violazione dell’art. 208 del D. Lgs. 152/2006 - Violazione dell’art. 2 della L. 241/1990 - Eccesso di potere per irragionevolezza, difetto di motivazione, incongruenza, contraddittorietà, ingiustizia manifesta e violazione dei principi di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione – Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 3, L. 241/1990 e degli articoli 3 e 97, Cost. - Eccesso di potere per manifesto sviamento”*, atteso che era preciso dovere dell'amministrazione concludere il procedimento con un provvedimento espresso, mentre nel caso di specie era intervenuto invece un inammissibile *“non liquet”*.

Interveniva in giudizio *ad adiuvandum* la società Immobiliare Agricola San Vittorino s.r.l.

Intervenivano altresì in giudizio, *ad opponendum*, numerosi soggetti – di cui in epigrafe – tutti operatori economici svolgenti attività commerciale nel campo dell'agricoltura, della produzione casearia e dell'allevamento di animali, le cui ditte erano tutte situate nell'Agro Romano e, in particolare, in prossimità al terreno della ricorrente.

Nello specifico deducevano, in sintesi, che con nota del 9 luglio 2018 - trasmessa alla Regione Lazio il successivo 11 luglio 2018 - il Ministero della cultura si era espresso negativamente in merito al rinnovo richiesto dalla DAF,

rilevando (tra le numerose ragioni ostative all'accoglimento delle su citate istanze) che *“i decreti del 2008 si appellavano ad un regime di emergenza per definire la destinazione a discarica e a recupero ambientale dei luoghi: l'indifferibilità dell'attuazione dei lavori, affermata nella prima parte dei due decreti, dipendeva dalla natura pubblica dell'opera, perché si realizzasse con la massima urgenza la Metro B1, garantendo lo smaltimento dei rifiuti inerti prodotti dagli scavi”* e che *“area della cava, quindi, era stata ritenuta idonea in stretta relazione all'emergenza individuata in modo precisamente circostanziato alla realizzazione della Metro B. Era stata la contingenza eccezionale e l'interesse pubblico alla base della scelta del luogo: il sito non verrà utilizzato, però, a questo scopo e sarà solo parzialmente interessato da lavori; inoltre, non si è ottemperato al recupero ambientale previsto”*.

Le parti ribadivano e meglio argomentavano le rispettive ragioni con successive memorie.

All'udienza del 15 luglio 2022, come in verbale, la causa veniva chiamata e trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso deve essere rigettato perché infondato.

Procedendo secondo l'ordine dei motivi di gravame proposti, deve a tal fine rilevarsi:

- quanto al primo motivo di gravame, mediante il quale parte ricorrente lamenta la violazione delle regole procedurali in punto di partecipazione, che dagli atti depositati in giudizio emerge che la società ricorrente è stata invero regolarmente invitata e che ha partecipato alle sedute della conferenza di servizi, con la conseguenza quindi che ha sempre avuto, durante tutto il procedimento amministrativo in questione, la possibilità di presentare le proprie osservazioni. Per le medesime ragioni la asserita violazione dell'art. 10 bis, della legge n. 241/1990, non può comportare l'illegittimità del provvedimento impugnato, avendo la ricorrente regolarmente partecipato al

procedimento; né quest'ultimo – per le ragioni di cui a breve – avrebbe potuto avere un esito diverso.

L'illegittimità dell'*agere* amministrativo si è cristallizzato, infatti, non già sotto il profilo della partecipazione, ma esclusivamente sotto il profilo dell'inerzia, come però già puntualmente stigmatizzato con la sentenza n. n. 676/2020;

- quanto al secondo motivo di gravame – afferente l'asserita abnormità del provvedimento perché adottato dopo la nomina del commissario *ad acta* – deve di contro rilevarsi che il Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 25 maggio 2021, n. 8, ha stabilito al riguardo i seguenti principi di diritto: “*a) il potere dell'amministrazione e quello del commissario ad acta sono poteri concorrenti, di modo che ciascuno dei due soggetti può dare attuazione a quanto prescritto dalla sentenza passata in giudicato, o provvisoriamente esecutiva e non sospesa, o dall'ordinanza cautelare fintanto che l'altro soggetto non abbia concretamente provveduto; b) gli atti emanati dall'amministrazione, pur in presenza della nomina e dell'insediamento del commissario ad acta, non possono essere considerati di per sé affetti da nullità, in quanto gli stessi sono adottati da un soggetto nella pienezza dei propri poteri, a nulla rilevando a tal fine la nomina o l'insediamento del commissario;*”;

- infine, quanto al terzo e ultimo motivo di gravame, afferente più propriamente al merito della vicenda in esame, deve rilevarsi che l'istanza presentata dalla parte ricorrente non ha invero ad oggetto il rinnovo delle autorizzazioni rilasciate dal commissario straordinario, quanto più propriamente il rilascio di una nuova autorizzazione.

Come efficacemente dedotto in giudizio dalle parti “resistenti”, la richiesta di rinnovo presentata dalla DAF avrebbe in sostanza comportato, qualora accolta, la realizzazione *ex novo* di una

discarica che, nell'area di interesse, non è invero giammai esistita, perché quella *illo tempore* autorizzata dai decreti commissariali aveva un vincolo di scopo in quanto destinata, in ragione del regime emergenziale, peraltro venuto ormai meno, unicamente ai rifiuti inerti provenienti dai lavori di realizzazione della Linea B1 della metropolitana di Roma.

Senza tacere che la discarica, pur così attinta da un vincolo oggettivo e soggettivo, non è peraltro mai entrata in esercizio, atteso che risulta pacifico che dal 2008 a tutt'oggi non siano mai stati conferiti *in loco* rifiuti di sorta: il che conferma quanto detto, ossia che si tratterebbe di una discarica nuova.

Difatti, deve a tale ultimo riguardo rilevarsi che:

a) i decreti commissariali del 2008 sono stati adottati da un organo emergenziale (Commissario delegato per l'Emergenza ambientale nel territorio della Regione Lazio) sulla base di una normativa emergenziale che ricollegava la necessità di realizzare la discarica all'esigenza di realizzare celermente i lavori della Linea B1 della metropolitana di Roma e, dunque, una struttura

pubblica;

b) che gli organi intervenuti nell'ambito dell'iter procedimentale del 2008 avevano rilasciato i propri pareri favorevoli - anche dal punto di vista della compatibilità della discarica con il vincolo paesistico e archeologico ricadente sull'area - proprio in considerazione della

particolare urgenza dell'intervento e del pubblico interesse sotteso ai decreti commissariali del 2008;

c) che il regime emergenziale è stato superato e l'opera pubblica - ovvero la Linea B1 della metropolitana di Roma - è stata integralmente realizzata;

d) che nella discarica non sono stati mai conferiti i rifiuti inerti provenienti dai lavori di realizzazione della Linea B1 della metropolitana di Roma, né rifiuti inerti provenienti da altri siti;

e) infine, che risulta differente il soggetto richiedente, poiché i decreti del 2008 sono stati rilasciati in favore della società Metro B1 - preposta alla realizzazione dell'opera pubblica denominata Linea B1 della metropolitana di Roma - mentre oggi la discarica è nella titolarità della ricorrente DAF.

Non a caso, infatti, la Regione Lazio, sin dalla prima riunione della Conferenza di servizi rilevava che “...*all'inizio della Conferenza, la Direzione Regionale illustra i motivi che hanno portato*

alla convocazione di una Conferenza dei Servizi sulla richiesta della società DAF. Infatti tale Conferenza, pur non necessaria in quanto ai sensi del punto 3.2.2. della DGR 239/2008 sarebbe stato sufficiente un sopralluogo presso l'impianto senza indizione di conferenza di servizi, questa è stata comunque convocata per chiarire le perplessità sulla validità delle Autorizzazioni in essere”.

In sostanza, trattandosi non già di rinnovo ma di richiesta di rilascio di una nuova autorizzazione sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo, l'istanza presentata dalla ricorrente non avrebbe mai potuto essere accolta, dovendosi procedere seguendo il regime giuridico previsto dalla normativa di settore per le nuove discariche.

In definitiva, in ragione di quanto sinteticamente esposto, il ricorso deve essere rigettato perché infondato.

Attese le concrete modalità di svolgimento della vicenda in esame, si ritiene di dover disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta perché infondato.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Francesco Elefante, Consigliere, Estensore

Virginia Arata, Referendario

L'ESTENSORE
Francesco Elefante

IL PRESIDENTE
Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO