

Pubblicato il 17/03/2020

N. 03323/2020 REG.PROV.COLL.
N. 04926/2018 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 Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4926 del 2018,
proposto da

Inerti Lazio S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marcello Anastasio Pugliese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Gian Giacomo Porro n. 26;

contro

Comune di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'Ente in Roma, via IV Novembre 119/A;
Regione Lazio,
Costruzioni Conglomerati ed Affini S.r.l.

per l'annullamento

del provvedimento di diniego definitivo prot. n. 0026104 emesso dal SUAP della Città di Guidonia Montecelio in data 22.3.2018, nonché di ogni altro provvedimento a questo annesso, connesso, presupposto o consequenziale

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Guidonia Montecelio e della Città Metropolitana di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2020 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Inerti Lazio s.r.l. ha chiesto al Tribunale di annullare, previa sospensione dell'efficacia, il provvedimento del Comune di Guidonia Montecelio del 22.03.2018 con il quale le era stato comunicato che non sarebbe stato possibile procedere al rilascio dell'AUA fino a che l'impianto non fosse stato dotato di

idoneo titolo abilitativo anche sotto il profilo edilizio ed ogni altro provvedimento connesso, presupposto o consequenziale. Avverso gli atti impugnati la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del DPR n. 59/2013 e dell'art. 6 della l.n. 241/1990; 2) eccesso di potere, carenza dei presupposti, illogicità manifesta e contraddittorietà; 3) eccesso di potere, travisamento dei fatti, erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria, illogicità, irragionevolezza, violazione della prassi amministrativa, violazione della prassi amministrativa, violazione del principio di legittimo affidamento; 4) eccesso di potere per illogicità manifesta, conflitto di interessi di natura procedimentale, violazione di legge, violazione dell'art. 6 bis della l.n. 241/1990.

Si è costituito in giudizio il Comune di Guidonia Montecelio, eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e nel merito, in ogni caso, l'infondatezza del ricorso.

Si è costituita in giudizio anche la Città Metropolitana di Roma Capitale, evidenziando di aver "esaurito ogni attività di propria competenza" e rimettendosi "quindi, alle decisioni del ...TAR".

Con ordinanza cautelare n. 3467/2018 del 12.06.2018 il Tribunale ha disposto una verifica, sospendendo nelle more l'efficacia del provvedimento impugnato.

In data 23.09.2019 il Verificatore ha adempiuto all'incarico affidatogli, depositando in giudizio la sua relazione.

All'udienza pubblica del 12.02.2020 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

DIRITTO

La Inerti Lazio s.r.l., società esercente l'attività di frantumazione inerti e recupero rifiuti non pericolosi presso lo stabilimento sito nel Comune di Guidonia Montecelio, in via Casal Bianco km 3,500, ha dedotto di aver presentato, il 15.06.2017, al SUAP di Guidonia Montecelio, in seguito alla decadenza dal precedente titolo del 2015, istanza di Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) per le emissioni nell'atmosfera e per il trattamento di rifiuti relativi al suo stabilimento e di essersi vista negare l'autorizzazione richiesta, nonostante l'esito positivo della conferenza di servizi appositamente indetta, per la mancanza dei presupposti urbanistico-edilizi dell'impianto industriale, valutata autonomamente dallo SUAP, che avrebbe dovuto svolgere, a suo dire, solo un'opera di coordinamento tra le autorità competenti ad esaminare la sua richiesta.

In particolare lo SUAP, disattendendo anche i pareri espressi dal Dipartimento Urbanistica su sua espressa richiesta, avrebbe avocato a sé un potere non rientrante nella sua sfera di competenza, in assenza, tra l'altro, "di variazioni rilevanti sul versante della conformazione urbanistica dell'impianto industriale" rispetto ai "precedenti rilasci".

Concordando con quanto osservato dall'Area Urbanistica del Comune stesso nella nota del 16.02.2018, la ricorrente ha sostenuto che "il passaggio dalle caratteristiche di impianto di frantumazione autorizzato con concessione edilizia n. 876 del 21.09.1990 ad impianto di trattamento rifiuti, attività di frantumazione materie prime e recupero inerti... non (rappresentasse) ... un mutamento d'uso urbanisticamente rilevante ... poiché la diversa tipologia di materiali trattati non

comporta(va) l'assegnazione dell'immobile ad una diversa categoria funzionale da quella produttiva e direzionale attribuita", anche perché l'impianto, nel corso del tempo, non aveva subito alcuna trasformazione, se non interventi minimi finalizzati a mantenere la sua efficienza, "perfettamente rientranti tra gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'art. 3 DPR n. 380/2001", appartenenti alla cd "edilizia libera". La ricorrente ha, inoltre, evidenziato che il suo impianto ricadeva "all'interno del perimetro di un'area destinata a cave ed attività estrattive" costituente, comunque, "una porzione di territorio urbanizzata"; ciò avrebbe reso non ostativo il fatto che si trovasse in Zona E1 agricola.

La determina impugnata sarebbe, poi, stata emessa in contrasto con il PRAE (Piano Regionale delle Attività Estrattive) che stabilisce che "gli inerti provenienti da demolizioni di manufatti in muratura o cemento armato possono essere depositati e trattati anche ai fini della messa a discarica, in parallelo con il ciclo di lavorazione dell'attività estrattiva nella medesima area di intervento", e in violazione del legittimo affidamento della ricorrente e del principio di imparzialità.

Tali censure sono infondate e devono essere disattese.

Non può essere, in primo luogo, condivisa la tesi sostenuta dalla ricorrente in relazione al ruolo dello SUAP del Comune di Guidonia Montecelio di "mero rilascio materiale dell'Autorizzazione Unica Ambientale" e, dunque, dell'assenza in capo a tale ente anche della funzione di verificare la regolarità urbanistico-edilizia dell'attività espletata dalla

ricorrente sul suo territorio anteriormente al rilascio del titolo richiesto.

Con riferimento alle emissioni in atmosfera, l'art. 269 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce, tra l'altro, espressamente che "l'autorità competente indice entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 della legge 7 agosto 1990 n. 241 nel corso della quale si procede anche, in via istruttoria, ad un contestuale esame degli interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal Comune ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380 e del regio decreto 27 luglio 1934 n. 1265".

L'interpretazione della vigente normativa propugnata dalla ricorrente – che vorrebbe i profili ambientali del tutto autonomi ed avulsi da quelli di regolarità urbanistica ed edilizia – finirebbe, poi, in verità, per tradire la stessa ratio di semplificazione e di agevolazione delle attività produttive alla base del DPR n. 59 del 13.03.2013 e per essere in contrasto sia con quanto più volte ribadito dalla stessa Città Metropolitana di Roma Capitale, per cui "...l'adozione dell'AUA non (sarebbe stata) ... sufficiente a rendere efficace l'autorizzazione ad esercitare l'attività, in quanto il Comune (avrebbe dovuto) espletare le ulteriori verifiche nelle materie urbanistiche di competenza...", sia, soprattutto, con i principi affermati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato che, nella decisione della Sez. III, n. 4689/2013 del 24.09.2013, ha riconosciuto che la compatibilità urbanistica dell'area utilizzata per l'attività

soggetta ad autorizzazione costituisce presupposto imprescindibile per il legittimo esercizio dell'attività stessa.

Una diversa lettura della disciplina predetta condurrebbe, dunque, ad uno svuotamento di significato dell'AUA, che non rappresenterebbe più un'Autorizzazione Unica, bensì uno dei (diversi) atti propedeutici all'esercizio dell'attività fonte di emissioni e di trattamento dei rifiuti e al paradosso di privare il Comune di uno dei suoi poteri fondamentali di disciplina del territorio, la salvaguardia dei profili urbanistici ed edilizi.

Da qui il rilievo dell'autonoma valutazione operata dallo SUAP in relazione ai suddetti aspetti e la non ostatività al riguardo né della pretesa "tardività" del primo parere espresso dalla Direzione Urbanistica del Comune all'interno della Conferenza di servizi - che si trovava ancora in piena istruttoria per l'avvenuta instaurazione di un'ulteriore fase interlocutoria con la ricorrente, al fine dell'acquisizione di chiarimenti e documentazione - né della contraddittorietà di tale prima valutazione rispetto ai successivi pronunciamenti della medesima Area Urbanistica, il cui contrasto dimostra, anzi, la necessità di una definitiva determinazione da parte dell'organo competente al rilascio del provvedimento finale.

Le conclusioni espresse dallo SUAP nel provvedimento impugnato hanno trovato piena conferma nelle risultanze della verifica espletata nel corso del giudizio per fornire al Tribunale tutti gli elementi fattuali necessari a giungere all'esatto inquadramento dell'attività svolta dalla ricorrente e dell'area in cui essa viene esercitata.

L'Ing. Fabio Mazzarella, funzionario tecnico del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna, dopo aver evidenziato che "l'area di che trattasi ricade nell'ambito del Sistema Ambientale, Rete Ecologica Provinciale, Componente Secondaria (CS) Territorio Agricolo Tutelato (nastri verdi)" e che l'art. 11 delle NTA al PRG del Comune di Guidonia Montecelio prevede che "la sottozona E1 (cui il sito in questione appartiene) comprende le aree del territorio comunale destinate oltre che all'attività agricola, anche allo sviluppo delle attività connesse con lo sfruttamento delle risorse del sottosuolo. Tant'è che in tale sottozona sono consentite costruzioni per industrie estrattive e cave, nonché per attività comunque direttamente connesse allo sfruttamento in loco delle risorse del sottosuolo. Vengono, però, escluse le costruzioni per stabilimenti e industrie, salvo quelle di trasformazione dei prodotti agricoli, autorimesse pubbliche, locali per esercizi pubblici e di divertimento", ha concluso che "l'attività di frantumazione inerti provenienti da cava (sfruttamento in loco di risorse del sottosuolo) operata dalla Soc. Inerti Lazio è conforme alle previsioni del richiamato art. 11", mentre "non appare conforme quella relativa all'attività di frantumazione inerti e trattamento rifiuti di tipologia 7.1 la quale... ha carattere industriale ...".

L'attività di frantumazione inerti provenienti da cave è, infatti, legittimata sia sotto il profilo urbanistico che edilizio: con concessione edilizia n. 876 del 21.09.1990 è stato realizzato un "frantoio" e con concessione edilizia n. 30 del 21.01.1991 è stato edificato un capannone a servizio della medesima attività;

entrambi tali manufatti sono compatibili, dunque, con le prescrizioni delle NTA di PRG sia vigenti all'epoca della loro realizzazione e sia con quelle attuali.

L'attività di frantumazione inerti e trattamento di rifiuti di tipologia 7.1 del DM 5.02.1998 ("Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22" – rifiuti costituiti da laterizi intonaci e conglomerati di cemento armato e non comprese le traverse e traversoni ferroviari e i pali in calcestruzzo armato provenienti da linee ferroviarie telematiche ed elettriche e frammenti di rivestimenti stradali purchè privi di amianto) che ha, come detto, carattere industriale non risulta, invece, essere compatibile con la destinazione d'uso urbanistica dell'area né con la normativa per la zona agricola dettata dalla l. Reg. Lazio n. 38/1999 al capo II "Edificazione in zona agricola".

Né possono essere condivise le argomentazioni della ricorrente circa la valenza direttamente prescrittiva, immediatamente prevalente sul PRG e sulle NTA, del PRAE, che rappresenta un atto di programmazione settoriale che definisce gli indirizzi e gli obiettivi di riferimento per l'attività di ricerca e di coltivazione di materiali di cava e torbiera, ma non risulta esercitare un'efficacia direttamente conformativa a livello urbanistico, trasformando in zona produttiva e/o industriale l'area de qua e rendendovi possibile l'attività di trasformazione di inerti e di trattamento rifiuti.

Dinanzi alla radicale non conformità urbanistico-edilizia di una importante porzione dell'attività esercitata ed al carattere

unitario dell'AUA, nessuna incidenza sulla legittimità del diniego può assumere l'eventuale affidamento della ricorrente, tra l'altro decaduta dalla precedente autorizzazione; né alcun rilievo possono assumere le doglianze articolate nel ricorso circa la pretesa mancanza di "imparzialità" dell'organo decidente, che appare aver sempre agito nel rispetto delle prerogative istituzionali, a garanzia delle fondamentali funzioni del Comune di regolazione e tutela del territorio e non essersi mai trovato in una situazione qualificabile come "conflitto di interessi".

In conclusione, il ricorso deve essere, dunque, integralmente respinto.

Le spese tra la ricorrente ed il Comune di Guidonia Montecelio seguono la soccombenza, così come quelle di verifica, da liquidarsi con separato provvedimento, mentre quelle nei confronti della Città Metropolitana possono essere compensate, per giusti motivi, in considerazione del ruolo svolto da tale ultimo ente nel procedimento e dell'esito della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis),

definitivamente pronunciando,

- rigetta il ricorso;
- condanna la ricorrente alla rifusione, in favore del Comune di Guidonia Montecelio delle spese di lite, liquidate in complessivi € 3.000,00 oltre accessori di legge;
- pone definitivamente a carico della ricorrente le spese di verifica

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO