

Pubblicato il 12/03/2024

N. 05001/2024 REG.PROV.COLL.
N. 03991/2017 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 3991 del 2017, proposto da Associazione via Bordin, Società Vici S.r.l. e Società 3r Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Roberto Maria Izzo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Monte Santo, 68;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna 27;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna Albanese, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via IV Novembre 119/A;

Città di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Rivellini in Roma, via Montaione 48;

per l'annullamento

- della determinazione del 14.2.2017 a firma del Dirigente e del Responsabile del Procedimento della Direzione Regionale Territorio, Urbanistica e Mobilità, Area autorizzazioni paesaggistiche e Valutazione Ambientale Strategica della Regione Lazio, comunicata via pec all'Associazione Via Bordin in data 20 febbraio 2017, con la quale è stato sospeso il procedimento di VAS (valutazione ambientale strategica) del "Piano di rigenerazione urbana in Guidonia – Via Bordin" proposto dall'Associazione ricorrente;
- della nota di osservazioni del Comune di Guidonia Montecelio prot. 12783 del 9.2.2017, a firma del Dirigente dell'Area IV, allegata alla determinazione di cui sopra;
- di ogni altro atto, comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Città Metropolitana di Roma Capitale e di Città di Guidonia Motecelio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2024 il dott. Luigi Edoardo Fiorani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato, l'Associazione Via Bordin, la Società Vici s.r.l. e la Società 3R Costruzioni a r.l. hanno impugnato la determinazione del 14 febbraio 2017 a firma del Dirigente e del Responsabile del Procedimento della Direzione Regionale Territorio, Urbanistica e Mobilità, Area autorizzazioni paesaggistiche e Valutazione Ambientale Strategica della Regione Lazio, comunicata via pec all'Associazione Via Bordin in data 20 febbraio 2017, con la quale è stato sospeso il procedimento di V.A.S. (valutazione ambientale strategica) del "Piano di rigenerazione urbana in Guidonia – Via Bordin" proposto dall'Associazione ricorrente e la nota di osservazioni del Comune di Guidonia Montecelio, prot. 12783 del 9 febbraio

2017, a firma del Dirigente dell'Area IV, allegata alla determinazione di cui sopra, unitamente ad ogni altro atto, comunque connesso.

1.1. Riferiscono le ricorrenti: 1) che l'Associazione Via Bordin, radunante i proprietari di alcune aree situate nel Comune di Guidonia Montecelio, fra cui le due società pure ricorrenti, presentava, in data 30 aprile 2013, al Comune odierno resistente, una proposta di riqualificazione urbana del comprensorio circostante Via Bordin, nel centro di Guidonia, ai sensi della l.r. n. 22/97; 2) che la detta proposta prevedeva la realizzazione di alcuni edifici a fronte di opere di urbanizzazione ulteriori rispetto a quelle "interne" al piano, consistenti nella riqualificazione delle strade esistenti, nella realizzazione di nuova viabilità, nonché nelle ulteriori opere elencate a pagina 3 del gravame; 3) che sulla proposta si pronunciavano favorevolmente il Comune di Guidonia Montecelio (il quale, con delibera di Giunta n. 153 del 19 luglio 2013, decideva di dare impulso al procedimento per l'approvazione) e la Regione Lazio (che, con determina n. 606496 del 5 maggio 2014, pronunciava parere favorevole ex art. 89 d.p.r. 380/2001); 4) che, una volta stabilito che il progetto doveva essere sottoposto a V.A.S. (in esito a verifica di assoggettabilità), veniva convocata, in data 23 novembre 2016, una prima conferenza di consultazione fra le varie Amministrazioni interessate al procedimento, in esito alla quale la Regione Lazio, in data 7 dicembre 2016, invitava i soggetti competenti in materia ambientale (S.C.A.) a inviare osservazioni nel termine di 30 giorni; 5) che il Comune di Guidonia Montecelio, sebbene non ricompreso tra gli S.C.A., inviava un parere, recante l'elencazione di nove criticità del progetto e, quindi, la seguente conclusione: *"per le criticità ampiamente sopra descritte lo scrivente ufficio è del parere che il Piano debba essere rimodulato nel rispetto di quanto evidenziato"*; 6) la Regione sospendeva il procedimento di V.A.S., pronunciandosi nei seguenti termini: *"preso atto del formale parere di Codesta Autorità Procedente, risulta necessario che il Comune dichiari la sussistenza dell'interesse a proseguire l'iter della presente istanza di Valutazione Ambientale Strategica sul piano così come proposto, ovvero che presenti ad esito un nuovo piano rimodulato secondo quanto*

richiesto. Nelle more della formale trasmissione da parte di Codesto Comune il procedimento si intende sospeso. I soggetti competenti in materia ambientale (S.C.A.) coinvolti, che leggono la presente per conoscenza, saranno messi a conoscenza dell'eventuale riavvio della procedura e potranno ad esito rilasciare il proprio parere in fase di consultazione, qualora non già fatto”.

1.2. Il ricorso, con il quale sono impugnati gli atti di cui al punto 5 e 6 dell'elencazione di cui al paragrafo che precede, è affidato a due motivi.

1.2.1. Con il primo (rubricato: *“Violazione degli artt. 11, 12, 13 e ss. del d.lgs.vo 3.4.2006 n. 152. Violazione del principio di legalità. Eccesso di potere per contraddittorietà”*), si lamenta che la Regione, attribuendo rilievo al parere rilasciato dal Comune di Guidonia Montecelio – ad avviso dei ricorrenti consistente in un mero riepilogo delle criticità emerse nella riunione del 23 novembre 2016 e in ogni caso non previsto dalla legge, né richiesto dalla Regione – avrebbe illegittimamente sospeso il procedimento, anziché convocare la seconda conferenza ovvero, in alternativa, assumere una decisione definitiva ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 152 del 2006, sulla base degli atti acquisiti e della documentazione proposta dall'Associazione.

1.2.2. Con il secondo (rubricato: *“In subordine. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Motivazione apparente. Contraddittorietà”*), si deduce l'infondatezza dei nove rilievi adottati dal Comune nel richiamato provvedimento.

2. La Regione Lazio, la Città Metropolitana di Roma Capitale e il Comune di Guidonia Montecelio si sono costituiti in resistenza.

3. All'udienza del 30 gennaio 2024, in vista della quale le parti costituite (ad eccezione della Città Metropolitana di Roma Capitale) hanno depositato memorie e documenti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Può prescindere dallo scrutinio dell'eccezione in rito proposta dalla Regione Lazio e dal Comune di Guidonia Montecelio (secondo cui il ricorso sarebbe inammissibile, in ragione della natura solo interlocutoria e non

provvedimentale degli atti impugnati), tenuto conto dell'infondatezza, nel merito, del gravame.

2. Va premesso che nell'ambito della V.A.S., l'art. 5 del D.Lgs. n. 152/2006 distingue, com'è noto, tra "Autorità procedente" (lett. q), definita come l'amministrazione che elabora il piano o il programma soggetto alle disposizioni del decreto, ovvero nel caso (come quello in esame) in cui il soggetto che predispone il piano o il programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano o il programma, e "Autorità competente" (lett. p), intesa come l'ente a cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità o l'elaborazione del parere motivato.

2.1. Si rileva, con riferimento alla fattispecie per cui è causa, che la prima riunione della conferenza di consultazione è stata convocata dopo che, in sede di avvio della V.A.S. ex art. 13, la Regione Lazio ha integrato l'elenco dei soggetti competenti in materia ambientale da coinvolgere, con invito all'autorità procedente di trasmettere a tali soggetti copia del rapporto preliminare (cfr. doc. 5 di parte ricorrente).

2.2. Si fa presente, a questo riguardo, che il richiamato art. 13 dispone, per un verso, che sulla base di un rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali significativi anche transfrontalieri, dell'attuazione del piano o programma, il proponente e/o l'autorità procedente entrano in consultazione, sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani e programmi, con l'autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale (comma 1, primo periodo) e che il rapporto ambientale (la cui redazione spetta al proponente o all'autorità procedente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) costituisce parte integrante del piano o del programma e ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione (comma 3).

2.3. In coerenza con il dato normativo riportato, risulta che la Regione Lazio, all'esito della prima riunione, ha assegnato un termine di 30 giorni affinché le S.C.A. fornissero contributi finalizzati a definire i contenuti da inserire nel rapporto ambientale e che in detto termine il Comune, pur non essendo una S.C.A., ha fatto pervenire l'atto impugnato nel presente giudizio.

3. Ritiene il Collegio che l'intendimento manifestato dal Comune di dismettere la veste di autorità precedente – vale a dire l'autorità che recepisce, adotta o approva il piano presentato da altro soggetto privato – fino a quando non fossero state apportate al piano modifiche atte a eliminare le criticità riscontrate con il provvedimento impugnato (indipendentemente dal fatto – che qui non rileva – che detto intendimento sia stato reso all'esito di un'interlocuzione promossa dalla Regione Lazio con altri enti) abbia fatto venire meno i presupposti tanto per l'applicazione dell'art. 11 che dell'art. 13 del d.lgs. 152/2006.

3.1. Invero, dette disposizioni contemplano espressamente la figura dell'autorità precedente (che nell'art. 13 entra in consultazione con l'autorità competente e nell'art. 11 avvia la valutazione ambientale strategica), sicché, a fronte del venir meno della stessa, alla Regione non residuava alcun margine per la prosecuzione del procedimento, risultando dunque immune di censure la sua decisione di sospenderlo fino a quanto il Comune non avesse manifestato la permanenza del suo interesse alla prosecuzione della V.A.S. (permanenza di interesse che, peraltro, il Comune ha ancora di recente manifestato, all'esito di espressa richiesta della Regione, in data 24 febbraio 2023: cfr. doc. 7 della Regione Lazio).

3.2. Per le ragioni che precedono il primo motivo di ricorso è dunque insuscettibile di accoglimento.

4. Con riguardo al secondo motivo, si rileva, preliminarmente, che, consistendo la deliberazione della Giunta del 2013 in un mero atto di indirizzo, volto a esprimere parere favorevole “[all]avvio procedimentale della proposta di riqualificazione urbana presentata dall'Associazione Via Bordin”,

la stessa non poteva vincolare il Dirigente dell'area tecnica nel senso proposto in ricorso (cfr. p. 10 e 11), tenuto conto che proprio nel procedimento al cui avvio si è favorevolmente determinata a suo tempo la Giunta sono emerse, per quanto riconosciuto dallo stesso ricorrente (laddove, a p. 9 del ricorso, ha dedotto che il provvedimento impugnato sarebbe una mera ““compilation” dei rilievi e delle osservazioni esposte nella prima conferenza di consultazione”), le ragioni che il Comune ha posto a fondamento della ritenuta necessità di una rimodulazione del piano.

4.1. Inoltre, trattandosi di atto plurimotivato, in quanto basato sul riscontro di nove criticità, “è sufficiente il riscontro della legittimità di una delle autonome ragioni giustificatrici della decisione amministrativa, per condurre al rigetto dell'intero ricorso in considerazione del fatto che anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza riferiti alle distinte *rationes decidendi* poste a fondamento del provvedimento amministrativo, questo non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice confermata” (cfr. *ex multis*, Cons. Stato sez. IV, 31 luglio 2023, n. 7405).

4.2. Ebbene, si osserva, a questo proposito, che in relazione alla prima delle nove criticità, il provvedimento comunale impugnato ha fatto ampio riferimento a una problematica, consistente nella mancata inclusione, nel perimetro del piano, del tratto corrispondente all'innesto tra la viabilità di quartiere e la nuova rampa del sottopasso (che, ad avviso del Comune risulterebbe essere il più critico, a causa della presenza di un edificio già realizzato proprio sulla sede dell'innesto viario), la cui assenza farebbe perdere al progetto la possibilità di utilizzo di una via collaterale di uscita dal nuovo quartiere, con conseguente incremento di traffico, anche a causa del nuovo forte carico insediativo, su una via preesistente, già fortemente congestionata (cfr. p. 3 e 4 del provvedimento comunale impugnato).

4.3. A questo riguardo, i ricorrenti si sono limitati, peraltro solo in sede di ricorso (non avendo sul punto dedotto alcunché nella memoria di replica

dell'8 gennaio 2024, a fronte dei rilievi del Comune resistente della memoria del 30 dicembre 2023) a formulare doglianze che, quanto meno in relazione al problema del sottopasso, non si confrontano con la *ratio decidendi* del provvedimento, in quanto si concentrano, piuttosto, sul diverso problema delle sorti di un procedimento di esproprio, del quale non è stata nemmeno allegata, ad oggi, la positiva conclusione.

4.4. In ordine alla viabilità di deflusso, le doglianze dei ricorrenti si riducono a un mero rinvio alla documentazione depositata (e segnatamente alle pag. da 77 a 93 dello stralcio del Rapporto preliminare ambientale prodotto dai ricorrenti sub doc. 8: cfr. p. 12 del ricorso) che si deve ritenere contrario al principio di autosufficienza del ricorso amministrativo, il quale deve contenere tutti gli elementi distintamente previsti dall'art. 40 c.p.a., tanto con riguardo all'esposizione del fatto che ai motivi di ricorso, senza che eventuali carenze possano essere superate mediante il rinvio *per relationem* ad altri e diversi atti o alla documentazione prodotta (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 12 marzo 2018, n. 294; T.A.R. Liguria, Sez. I, 21 settembre 2018, n. 723 e T.A.R., Lazio, Roma, Sez. II-bis, 26 luglio 2021, n. 8950).

4.4.1. In questo senso, la mancata selezione di specifici passaggi, nel contesto di un rinvio così ampio e generico, che si appunta indistintamente sul contenuto di ben 16 pagine (sulle quali il giudice non può, all'evidenza, compiere valutazioni sostitutive di quelle di competenza dell'amministrazione), non consente di chiarire se il problema evidenziato dal Comune nel provvedimento impugnato sia stato compiutamente affrontato in sede di rapporto preliminare (leggendosi, peraltro, a p. 83 del detto rapporto che la soluzione alle problematiche di deflusso consisterebbe proprio nella realizzazione del sottovia della cui concreta praticabilità si dubita nel provvedimento impugnato) e dunque di concludere, come affermano i ricorrenti a p. 12 del ricorso, che il Comune, per il solo fatto di non aver richiamato il detto rapporto, abbia ommesso di valutarne i contenuti.

4.5. Stante l'infondatezza dei rilievi mossi avvero una delle *rationes decidendi* del provvedimento impugnato, il secondo motivo non è – per quanto osservato in precedenza – suscettibile di accoglimento.

5. In conclusione, il ricorso va respinto.

6. Nei rapporti tra i ricorrenti, da un lato, e la Regione Lazio e il Comune di Guidonia Montecelio, dall'altro lato, le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

6.1. Nei rapporti tra i ricorrenti e la Città Metropolitana di Roma Capitale le spese sono compensate, stante la natura solo formale della costituzione di tale ultimo ente.

P.Q.M.

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

Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, a rifondere alla Città di Guidonia Montecelio e alla Regione Lazio le spese di lite, che liquida in € 3.500,00, oltre accessori di legge, per ciascuna delle due amministrazioni.

Compensa le spese tra i ricorrenti e la Città Metropolitana di Roma Capitale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Vincenzo Sciascia, Referendario

Luigi Edoardo Fiorani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Luigi Edoardo Fiorani

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO