

# Archiviazione del procedimento di valutazione di impatto ambientale, per l'istanza di procedura integrata VIA-AIA relativa ad una discarica per rifiuti speciali non pericolosi

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *quater* 15 gennaio 2018, n. 490 - Mezzacapo, pres.; Marzano, est. - Consorzio Laziale Rifiuti - Co.La.Ri. (avv.ti A. e P. Clarizia e Presutti) c. Regione Lazio (avv. Chieppa).

**Ambiente - Discarica per rifiuti speciali non pericolosi - Realizzazione - VIA - Archiviazione del procedimento di valutazione di impatto ambientale, per l'istanza di procedura integrata VIA-AIA.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe il Consorzio Co.La.Ri. ha impugnato la determinazione G01522 del 14 febbraio 2017 (comunicata il successivo 6 marzo 2017), con la quale la Regione Lazio ha disposto l'archiviazione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale sull'istanza di VIA-AIA per la realizzazione di una Discarica per rifiuti speciali non pericolosi in Roma, località Pian dell'Olmo, ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. 152/2006 e dell'art. 5 del D.Lgs. 59/2005.

Ha esposto i fatti come segue.

Con istanza del 12 ottobre 2009, acquisita al protocollo regionale il 23 ottobre 2009, il Consorzio ricorrente richiedeva l'attivazione della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale e di Autorizzazione Integrata Ambientale, per una discarica per rifiuti speciali non pericolosi, da realizzarsi in località "Pian dell'Olmo" a Roma.

In data 2 febbraio 2011, non vedendo ancora avviato il procedimento autorizzativo, il Consorzio rinnovava la richiesta, cui faceva seguito ulteriore silenzio da parte della Regione.

Successivamente le competenze in materia venivano temporaneamente trasferite ad un Commissario nominato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Esaurita la fase commissariale senza che fosse individuato un sito alternativo a Malagrotta (nel frattempo chiusa), l'istanza di Co.La.Ri. rimaneva inesa, tanto che il ricorrente inviava una serie di diffide ad adempiere.

Il ricorrente, pertanto, proponeva ricorso avverso il silenzio-inadempimento (TAR Lazio, R.G. n. 15321/2016), in seguito al quale la competente Direzione regionale veniva a conoscenza dell'istanza di cui all'oggetto; di conseguenza, al fine di evadere la domanda di cui al ricorso, la Regione assumeva e comunicava la determinazione G01522 del 14 febbraio 2017 con cui stabiliva doversi archiviare la pratica atteso che la realizzazione di una discarica nel sito di Pian dell'Olmo non è prevista dal Piano regionale Rifiuti di cui alla D.C.R. n. 14 del 18 gennaio 2012, nelle more approvato.

Con ricorso notificato il 28 marzo 2017 il consorzio ricorrente è insorto avverso tale atto, censurandolo per violazione del principio *tempus regit actum*, sostenendo l'inesistenza, nella normativa di settore, di un meccanismo che consenta di derogare al principio di cui all'art. 11 delle preleggi, nonché per erroneità della motivazione in quanto né il TUA, né il D.Lgs. 36/2003, né la L.R. 27/98, delineerebbero un sistema nel quale i siti di discarica debbano essere previamente indicati in sede di adozione del piano rifiuti; peraltro il piano approvato con D.C.R. 14/2012 non pianificherebbe nessun sito ove localizzare nuove discariche, sicché l'atto impugnato sarebbe illogico e incongruente.

Ha formulato, altresì, istanza di risarcimento del danno per l'abnorme durata del procedimento, anche in considerazione della "sicura plausibilità" (così testualmente in ricorso) della istanza – progetto.

La Regione Lazio si è costituita in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso.

In particolare l'amministrazione ha puntualizzato come segue la ricostruzione dei fatti.

Conosciuta l'istanza di Co.La.Ri del 12 ottobre 2009, il X Dipartimento di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 23, punto 3, D.Lgs. 152/2006, con nota prot. n. 85705 del 26 novembre 2009 (doc. 2 del fascicolo della Regione), evidenziava che l'intervento proposto non rientrava tra gli impianti previsti nel Piano di gestione Rifiuti regionale, né negli ulteriori piani degli interventi di emergenza di cui ai successivi Decreti commissariali.

Con successiva nota del 22 febbraio 2011 prot. n. 12036 (doc. 3 id.), il X Dipartimento di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 25 punto 3 del D.Lgs. 152/2006, nel ribadire quanto già comunicato con la nota precedente, esprimeva formalmente parere contrario alla realizzazione dell'intervento nel sito proposto, avendo valutato la situazione dal punto di vista ambientale, vincolistico e urbanistico.

La struttura regionale competente, rilevando che l'intervento in esame non rientrava tra gli impianti previsti nel Piano di gestione dei Rifiuti della Regione Lazio, approvato con D.C.R. n. 14 del 18 gennaio 2012, e che non risultava tra i siti individuati per la gestione dei rifiuti negli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.), riteneva non sussistenti le condizioni per dare ulteriore corso alla valutazione e procedeva all'archiviazione del procedimento di compatibilità ambientale, con provvedimento del 14 febbraio 2017, n. G.01522.

2. In vista della camera di consiglio del 16 maggio 2017 il Consorzio ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare e ha chiesto fissarsi la trattazione del merito all'udienza pubblica del 12 dicembre 2017, già fissata per la trattazione di un giudizio analogo (R.G. 9657/2009) relativo al diverso ambito territoriale di Quadro Alto.

Alla suddetta udienza pubblica, così fissata in accoglimento dell'istanza del ricorrente consorzio, sentiti i difensori presenti, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso non può essere accolto.

3.1. Preliminarmente va rilevato che il Consorzio ricorrente non ha impugnato il Piano di gestione dei Rifiuti della Regione Lazio, approvato con D.C.R. n. 14 del 18 gennaio 2012, sicchè ogni censura con cui la parte ricorrente inferisce l'illegittimità del provvedimento gravato, dall'asserita illogicità di tale piano, non può trovare ingresso nel presente giudizio.

Ciò posto, l'impugnato provvedimento, poiché motivato in ragione del fatto che l'intervento richiesto non rientra tra gli impianti previsti nel Piano di gestione dei Rifiuti della Regione Lazio, approvato con D.C.R. n. 14 del 18 gennaio 2012, e che non risulta tra i siti individuati per la gestione dei rifiuti negli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.), passa indenne il vaglio delle censure formulate con il secondo motivo, circa la pretesa erroneità della motivazione a causa della asserita illogicità e incongruenza del piano approvato con D.C.R. 14/2012, per non aver individuato nessun sito ove localizzare nuove discariche.

Peraltro, come si vedrà nel prosieguo, il provvedimento impugnato non è motivato soltanto con la contrarietà del progetto al Piano di gestione dei Rifiuti di cui alla D.C.R. n. 14 del 18 gennaio 2012, ma anche con ragioni ostative più risalenti; il che comporta l'infondatezza, altresì, della censura di violazione dell'art. 11 delle preleggi e del principio di irretroattività ivi stabilito.

Né coglie nel segno, infine, neanche la censura di erroneità della motivazione in quanto, secondo la parte ricorrente, non esisterebbe alcuna previsione legislativa per la quale i siti di discarica debbano essere previamente indicati in sede di adozione del piano rifiuti.

Basti osservare che l'art. 7, L.R. Lazio, 9 luglio 1998, n. 27, sotto la rubrica "Programmazione regionale", al comma 3 così recita: "Il piano regionale di gestione dei rifiuti prevede in particolare: a) l'individuazione di eventuali ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi in deroga all'ambito provinciale definito dall'articolo 23 del D.Lgs. 22/1997; b) la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione, in modo da garantire efficienza ed economicità nella gestione dei rifiuti stessi, tenuto conto degli obiettivi previsti di riduzione dei rifiuti o di raccolta differenziata e di riciclaggio, nonché le misure per il raggiungimento dell'autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani non pericolosi; c) il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenuto conto delle esigenze di carattere geografico o della necessità di smaltire in impianti specializzati; d) le tipologie, le quantità e l'origine dei rifiuti da recuperare o smaltire; e) la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 18, comma 2, lettera a), del D.Lgs. 22/1997, di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare; f) i criteri per l'individuazione da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento; g) le condizioni ed i criteri tecnici per la localizzazione, da parte delle province, degli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione delle discariche, nelle aree destinate ad insediamenti produttivi; h) le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorirne il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero, ottimizzando tali operazioni soprattutto con riferimento al reimpiego di materie prime; i) le direttive per l'elaborazione dei progetti degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, in modo che sia garantito il corretto dimensionamento degli stessi, soprattutto con riferimento agli impianti di recupero di energia; l) le indicazioni per l'utilizzazione agricola dei fanghi di depurazione ai sensi dell'articolo 6, comma 1, n. 4 del D.Lgs. 99/1992; m) l'indicazione delle risorse finanziarie disponibili per la realizzazione delle azioni previste; n) la propria durata".

E', dunque, evidente che il piano regionale di gestione dei rifiuti, al pari di ogni altro strumento di pianificazione dell'utilizzo del territorio, spiega effetto conformativo sulla valutazione delle istanze finalizzate alla realizzazione di nuovi impianti.

Il secondo motivo, in conclusione, è infondato.

2.2. Si tratta, dunque, di esaminare il primo motivo, con cui il consorzio ricorrente sostiene che sarebbe stato violato il principio *tempus regit actum* in quanto, a suo dire, la Regione non avrebbe potuto riferirsi al Piano di gestione dei Rifiuti, approvato circa 2 anni dopo, ma avrebbe dovuto applicare la disciplina vigente all'epoca della presentazione dell'istanza in base alla quale, sempre a suo dire, il progetto sarebbe stato sicuramente approvato.

In linea generale e con riferimento alla successione di norme (ipotesi più ampia della fattispecie oggetto del presente giudizio, in cui il vincolo discende da un atto amministrativo di pianificazione) è stato affermato che il principio *tempus regit actum* va coniugato con le problematiche connesse allo *ius superveniens* e, pertanto, non comporta che il procedimento amministrativo, ove non si esaurisca con l'immediata pronuncia conclusiva, debba essere definito in conformità alla disciplina vigente al momento della adozione del provvedimento finale ma la pubblica amministrazione, ove manchi il regime transitorio, deve applicare i principi generali in tema di successione di norme e di perfezionamento

del procedimento amministrativo; pertanto, in caso di modifiche normative in corso di procedimento, considerata l'unitarietà del procedimento amministrativo, primarie esigenze di certezza del diritto richiedono di cristallizzare il regime normativo al momento dell'atto di avvio del procedimento (Cons. Stato, sez. III, 24 ottobre 2016, n. 4453).

Se questo è il principio applicabile in ragione di esigenze di certezza del diritto, va dunque verificato se, in base alla disciplina vigente al momento della proposizione della domanda, il progetto fosse di "sicura plausibilità", come opinato dalla parte ricorrente.

Tale prospettazione risulta smentita, in punto di fatto, dalla documentazione prodotta dalla Regione Lazio e non contestata dalla parte ricorrente.

Si legge nella nota del 26 novembre 2009 del X Dipartimento del Comune di Roma, relativa all'istanza di Co.La.Ri. di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale per il progetto "Discarica per rifiuti speciali non pericolosi" in località Pian dell'Olmo, a Roma: "In relazione all'istanza in oggetto, pervenuta a questo Ufficio in data 12.10.09, prot. n. QL71927, si è riscontrato che l'intervento in questione non rientra tra gli impianti previsti nel Piano di gestione Rifiuti della Regione Lazio né negli ulteriori Piani degli interventi di emergenza di cui ai successivi Decreti del Commissario Delegato per l'Emergenza Ambientale nel Territorio della Regione Lazio. A ciò si aggiunge la volontà espressa più volte dal Sindaco di Roma di individuare il sito per una eventuale nuova discarica e degli impianti annessi al di fuori del territorio del comune di Roma, in quanto non esistono nell'ambito del territorio comunale siti idonei a tale tipologia impiantistica".

In tale occasione Roma Capitale chiedeva alla Regione "di conoscere se l'istanza in oggetto possa essere ricompresa nell'attuale quadro programmatico o se viceversa sia da rigettare in quanto incompatibile con le previsioni degli strumenti di pianificazione", considerando nelle more sospesi i termini per l'espressione del parere di competenza.

Dunque, fin dal novembre 2009, ossia a distanza di un mese circa dalla presentazione del progetto, tale intervento risultava non rientrare tra gli impianti previsti nel Piano di gestione Rifiuti della Regione Lazio né negli ulteriori Piani degli interventi di emergenza di cui ai successivi Decreti del Commissario Delegato per l'Emergenza Ambientale nel Territorio della Regione Lazio.

In altri termini, la situazione ostativa che la parte ricorrente assume essere intervenuta successivamente, ossia in forza del Piano di gestione dei Rifiuti della Regione Lazio, approvato con D.C.R. n. 14 del 18 gennaio 2012, era invece già esistente in base alla pianificazione vigente al momento della presentazione dell'istanza, tanto che Roma Capitale chiedeva di conoscere se, nella pianificazione in programmazione, fosse prevista l'inclusione dell'area individuata dal consorzio richiedente fra i siti in cui localizzare nuove discariche.

Tanto trova conferma nella successiva nota del 28 febbraio 2011, di contenuto ben più ampio, inviata anche al Consorzio ricorrente, avente ad oggetto "Espressione del parere in merito alla VIA ex D.Lgs. 152/06 per il progetto "Discarica Rifiuti Speciali non pericolosi sita in località Pian dell'Olmo" - Municipio XX, ditta Soc. Co.La.Ri. Consorzio Laziale Rifiuti" in cui il Direttore del Dipartimento X, Tutela Ambientale e del Verde - Protezione Civile di Roma Capitale, "ribadendo quanto già rappresentato con nota QL 85705 del 26/11/2009 (che si allega), ad oggi senza riscontro", afferma: "La discarica ricade in un ambito oggetto di vincolo paesaggistico ai sensi del D.Lgs. 42/04 art 136 lett. c) e d) - vaste località con valore estetico e tradizionale e bellezze panoramiche, ed art 136 lett. c) vaste località per zone di interesse archeologico, ed è parzialmente interessata dal vincolo art. 142 co. 1 lett. c); l'area è inoltre classificata dal P.T.P.R. - Sistemi ed Ambiti di Paesaggio - come 'Paesaggio dell'insediamento storico diffuso'. Secondo il P.R.G. vigente l'area è individuata come 'Edifici e Complessi speciali - Spazi verdi privati di valore storico morfologico ambientale'; l'intervento proposto, trattandosi di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi, non risulta conforme alla destinazione urbanistica prevista dal P.R.G. e pertanto una eventuale approvazione comporterebbe, ai sensi dell'art. 106 delle N.T.A. la variazione della destinazione urbanistica dall'attuale 'Spazi verdi privati di valore storico morfologico ambientale' a 'Infrastrutture tecnologiche'. Inoltre la discarica ricade nella Componente secondaria 'B' della Rete ecologica; le misure, le azioni, gli interventi nella Rete ecologica sono volti a preservare, valorizzare, ripristinare i valori e i livelli di naturalità delle aree, nonché ad assicurarne l'integrazione secondo criteri e obiettivi di continuità geografica e di funzionalità ecologica; in particolare nelle componenti secondarie sono previste azioni prevalentemente di ripristino e riqualificazione ambientale delle aree compromesse o degradate, anche al fine di garantire continuità della Rete ecologica. Quindi, considerata la situazione ambientale, vincolistica ed urbanistica, in rapporto al tipo di discarica, alle caratteristiche progettuali, alla tipologia di rifiuti di cui è previsto il conferimento, si esprime parere contrario sulla opportunità di realizzazione dell'intervento nel sito proposto".

Tali atti, per quanto aventi carattere endoprocedimentale, da una parte dimostrano che il consorzio ricorrente era edotto da tempo risalente delle ragioni preclusive alla positiva valutazione del progetto; dall'altra denotano la totale infondatezza della doglianza secondo cui l'applicazione del sopravvenuto Piano di gestione dei Rifiuti della Regione Lazio avrebbe di per sé sola pregiudicato la fattibilità del progetto, altrimenti sicuramente approvabile secondo la disciplina previgente.

Anche il primo motivo è, pertanto, da respingere.

4. Quanto alla domanda di risarcimento del danno da ritardo, il Collegio rileva che, per le ragioni fin qui esposte, il ritardo della Regione nell'adottare il provvedimento espresso impugnato non ha arrecato alcun danno alla parte ricorrente, quanto meno nei termini ricavabili dalla prospettazione da questa avanzata negli atti defensionali.

Sostiene infatti il Consorzio, ancora nella memoria conclusiva del 10 novembre 2017, che “nel caso di specie, infatti, il colpevole ritardo dell’amministrazione nel vagliare l’istanza ha per stessa ammissione della Regione determinato il diniego. Infatti, esso si fonda esclusivamente sulla sopravvenuta adozione, ben tre anni dopo la presentazione dell’istanza, del piano rifiuti. In tale prospettiva alcun dubbio può sussistere che nel caso di specie l’illegittimo ritardo nell’adozione del provvedimento ha determinato il danno ingiusto, in quanto qualora l’amministrazione avesse concluso il procedimento nei termini di legge, ben prima dell’adozione del piano rifiuti, l’istanza avrebbe certamente avuto esito positivo”.

Così non è, dal momento che, come prova la documentazione versata in atti dalla Regione e non avversata dalla parte ricorrente, già dal 2009 sussistevano profili di manifesta incompatibilità del progetto con il sito prescelto per la eventuale realizzazione dell’impianto.

Si potrebbe opinare (opzione peraltro neanche prospettata dalla parte ricorrente) che il danno da ritardo sia in *re ipsa* alla stregua della previsione contenuta nell’art. 2 *bis* della L. 241/90 secondo cui: “Le pubbliche amministrazioni ed i soggetti di cui all’art.1, comma 1 *ter*, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”.

Tuttavia, secondo la giurisprudenza più recente cui il Collegio convintamente aderisce, nel sistema vigente il risarcimento del danno da ritardo, relativo ad un interesse legittimo pretensivo, non può essere avulso da una valutazione concernente la spettanza del bene della vita e deve, quindi, essere subordinato, tra l'altro, anche alla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento sia destinata ad esito favorevole e, quindi, alla dimostrazione della spettanza definitiva del bene sostanziale della vita collegato a un tale interesse; l'entrata in vigore dell'art. 2 *bis*, L. 7 agosto 1990, n. 241 non ha, infatti, elevato a bene della vita - suscettibile di autonoma protezione mediante il risarcimento del danno - l'interesse procedimentale al rispetto dei termini dell'azione amministrativa, avulso da ogni riferimento alla spettanza dell'interesse sostanziale al cui conseguimento il procedimento stesso è finalizzato; inoltre, il riconoscimento della responsabilità della pubblica amministrazione, per il tardivo esercizio della funzione amministrativa, richiede, oltre alla constatazione della violazione dei termini del procedimento, l'accertamento che l'inosservanza delle scadenze procedurali è imputabile a colpa o dolo dell'Amministrazione medesima, che il danno lamentato è conseguenza diretta ed immediata del ritardo dell'Amministrazione, nonché la prova del danno lamentato (Cons. Stato, sez. IV, 23 giugno 2017, n. 3068; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 1 giugno 2017, n. 1281).

La domanda di risarcimento del danno da ritardo deve, infatti, essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per cui gli elementi costitutivi della responsabilità civile, quali la condotta colposa o dolosa, l'ingiustizia, il nesso causale e la sussistenza stessa del danno, non possono, in linea di principio, presumersi *iuris et de iure*, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo nell'adozione dell'atto, dovendo invece il danneggiato provare la loro sussistenza ex art. 2697 c.c.. In tale ottica, non è quindi sufficiente il mero passaggio del tempo e la violazione del termine massimo di durata del procedimento amministrativo, poiché tale violazione di per sé non dimostra l'imputabilità del ritardo, potendo la particolare complessità della fattispecie, ovvero il sopraggiungere di evenienze non imputabili all'Amministrazione, escludere la sussistenza della colpa (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I *bis*, 14 dicembre 2016, n. 12493).

Nel caso di specie, per le ragioni dianzi esplicitate, non solo il provvedimento conclusivo è sfavorevole alla parte istante, non essendo risultato concedibile il preteso “bene della vita”, ma, come si è visto, sarebbe stato sfavorevole anche ove la Regione avesse provveduto nel rispetto dei termini procedurali.

Dunque non è configurabile il danno da ritardo.

Per completezza deve darsi conto di un ulteriore profilo di infondatezza della domanda risarcitoria.

In tema di danno da ritardo procedimentale, il comportamento dell'Amministrazione deve essere valutato unitamente alla condotta dell'istante, il quale riveste il ruolo di parte essenziale e attiva del procedimento e in tale veste dispone di poteri idonei a incidere sulla tempistica e sull'esito del procedimento stesso, attraverso il ricorso ai rimedi amministrativi e giustiziali riconosciutigli dall'ordinamento giuridico, tra cui il rito del silenzio che deve essere attivato con tempestività rilevando altrimenti, ai fini dell'art. 30, comma 3 del c.p.a., in ordine all'accertamento della spettanza del risarcimento nonché alla quantificazione del danno risarcibile.

L'interessato si deve, quindi, attivare al fine di reagire all'inerzia all'Amministrazione, con la conseguenza che solo in caso di persistente inerzia a seguito dell'attivazione di poteri sostitutivi o del rito del silenzio, può configurarsi la lesione del bene della vita risarcibile, alla stregua dei canoni di correttezza e di buona fede che devono caratterizzare lo svolgimento del rapporto tra soggetto pubblico e privato (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 6 marzo 2017, n. 445).

Nel caso di specie, a fronte di una domanda presentata il 12 ottobre 2009 di cui, a dire della parte ricorrente, essa non avrebbe più avuto notizia, il consorzio istante ha attivato il rito del silenzio soltanto a dicembre 2016 (R.G. n. 15321/2016), ossia ben sette anni dopo, provocando, in questo caso, l'immediato riscontro da parte dell'amministrazione, la quale ha concluso il procedimento con la nota oggetto di gravame nel presente giudizio.

Né, tampoco, vi è traccia dell'istanza del 2 febbraio 2011 così come delle presunte ripetute diffide ad adempiere (che, comunque, non sarebbero di per sé sole idonee a scriminare, ai descritti fini, la condotta del consorzio), di cui la parte ricorrente fa menzione nella narrativa del ricorso senza supportarle documentalmente in alcun modo.

Conclusivamente, per quanto precede, il ricorso, compresa la domanda risarcitoria, deve essere respinto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

*(Omissis)*