

Rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale per un impianto di trattamento meccanico-biologico per rifiuti urbani non pericolosi (TMB)

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *quater* 28 luglio 2020, n. 8818 - Scala, pres.; Bignami, est. - Associazione Amici dell'Inviolata, Verdi Ambiente e Società Vas Onlus, Comitato Cittadini Marco Simone, Associazione Sant'Angelo Romano Economia e Territorio (avv. Giangiacomo) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

Ambiente - Rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale per un impianto di trattamento meccanico-biologico per rifiuti urbani non pericolosi (TMB).

(Omissis)

FATTO

I fatti di causa si originano dall'autorizzazione integrata ambientale rilasciata dalla Regione Lazio alla dante causa della Guidonia ambiente srl nel 2010, in relazione ad un impianto TMB sito nel parco dell'Inviolata presso il Comune di Guidonia Montecelio.

L'impianto a trattamento meccanico biologico (TMB) serve a trattare i rifiuti non pericolosi, separando l'umido dal secco. In seguito, il rifiuto, compattato nelle cd. eco-balle, viene inviato in discarica, o all'inceneritore.

La Soprintendenza ai beni paesaggistici nel 2014 ha ordinato la sospensione dei lavori ai sensi dell'art. 150 d.lgs. 42/04, poiché l'AIA non era stata preceduta da autorizzazione paesaggistica con riguardo al vincolo archeologico.

Tale ordinanza, impugnata dalla Guidonia ambiente srl, è stata sospesa da questo Tribunale in fase cautelare, a causa della sopravvenuta inefficacia di essa, in quanto non seguita nel termine di legge dall'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblico interesse ai sensi del citato art. 150.

La Soprintendenza ha però continuato a ritenere l'AIA invalida. Tale posizione ha indotto l'amministrazione ad approvare, d'accordo con la Guidonia ambiente srl, una modifica non sostanziale dell'AIA, facendo retrocedere l'impianto di circa 100 metri, al fine di evitare interferenze con il vincolo archeologico. L'atto è stato impugnato da associazioni ambientaliste, che lo ritenevano illegittimo a causa della invalidità dell'AIA originaria, con ricorsi rigettati da questo Tribunale.

La Soprintendenza, nel frattempo, ha avviato nel 2015 il procedimento di individuazione dell'Inviolata quale area di interesse archeologico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m) d.lgs. 42/04, che ha poi concluso favorevolmente con decreto del 16 settembre 2016.

In precedenza, la Regione, proprio con la delibera relativa al procedimento di modifica non sostanziale dell'AIA del 2010 appena ricordata, aveva reputato opportuno, al fine di sciogliere definitivamente il nodo della legittimità dell'AIA del 2010, indire una conferenza di servizi. Oggetto di essa era il riesame-rinnovo dell'AIA oltre il termine di proroga ex lege indicato dal d.lgs. 46/14.

A causa del dissenso della Soprintendenza, ferma sulla posizione iniziale relativa alla illegittimità dell'AIA del 2010, la decisione è stata rimessa ex art. 14-quater legge n. 241 del 1990 alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che, con delibera del 22 dicembre 2017, si è pronunciata a favore del rinnovo fino al 31/12/24, originando la conforme determina del 15 gennaio 2018 della Regione Lazio.

Contro tali ultimi due atti ricorrono oggi l'associazione ambientalista Verdi ambiente e società VAS onlus, l'associazione Amici dell'Inviolata, il comitato cittadini Marco Simone e l'associazione Sant'Angelo romano economia e territorio, chiedendone l'annullamento.

La causa è matura per la decisione, sicché la eventuale impugnativa contro l'atto di rinnovo dell'AIA del 6 luglio 2020, in conformità alla delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri, potrà essere proposta con autonomo ricorso, mentre è invece inopportuno ogni ulteriore rinvio per consentire la proposizione di motivi aggiunti nel presente contenzioso.

DIRITTO

1. In via preliminare devono ritenersi inammissibili, come eccepito in causa, i ricorsi dell'associazione Amici dell'Inviolata, del comitato cittadini Marco Simone e dell'associazione Sant'Angelo Romano economia e territorio. Si tratta di comitati che giustificano la legittimazione a ricorrere sulla base della partecipazione al procedimento amministrativo relativo al rinnovo dell'AIA. Tuttavia, tale circostanza, ove la partecipazione non sia specificamente prevista dalla legge, non ha rilievo determinante. I ricorrenti avrebbero invece dovuto dimostrare di essersi formati per scopi ulteriori rispetto alla mera contestazione giurisdizionale degli atti impugnati (CDS 4909/12), e di avere perciò uno



stabile assetto organizzativo, sorretto da una finalità statutaria volta alla preservazione dell'ambiente, nonché un'adeguata vicinanza rispetto all'opera (CDS 4233/13).

In difetto della prova di tali elementi, la legittimazione a ricorrere è carente.

Deve invece ritenersi ammissibile il ricorso dell'associazione ambientalista Verdi ambiente e società VAS onlus, che è associazione ambientalista riconosciuta ex art. 13 L. 349/86. Il ricorso svolge censure attinenti alla lesione del bene dell'ambiente, in quanto suscettibile di venire pregiudicato dall'installazione dell'impianto in area già compromessa. Vi è perciò un legame diretto tra finalità dell'associazione e natura degli interessi posti in gioco dagli atti impugnati.

2. Nel merito, il ricorso è infondato.

Va premesso che l'AIA del 2010, per quanto non preceduta da autorizzazione paesaggistica con riferimento alla tutela di certi reperti archeologici, non è né nulla, né inefficace.

Non nulla, perché si sarebbe verificata al limite una situazione di carenza in concreto di potere. L'amministrazione avrebbe, cioè, esercitato un potere che la legge in astratto prevede, ma di cui sarebbero difettati concretamente i presupposti giuridici per un legittimo compimento. Né questo Tribunale potrebbe reputare integrato il più grave vizio della nullità, che talora, ma non univocamente, la giurisprudenza ravvisa in caso alla conferenza dei servizi (nella specie, relativa all'AIA del 2010) non sia invitata un'amministrazione competente, o essa abbia espresso un dissenso qualificato non superato nei modi di legge (CDS 3039/12; id. 28/18).

Può essere qui accantonato il profilo processuale concernente la possibilità di rilevare d'ufficio la nullità, quando essa non sia volta a paralizzare la pretesa del ricorrente, ma a corroborarla. Per affermare ciò, infatti, bisognerebbe confrontarsi con l'ostacolo costituito dal fatto che il difetto di attribuzione causativo della nullità corrisponde a ipotesi di carenza in astratto del potere, tali da radicare, di regola, la giurisdizione del giudice ordinario. È per tale ragione che in dottrina si è anche dubitato che l'azione di nullità prevista dall'art. 31 cpa possa concernere anche questa specifica ipotesi, della quale il giudice amministrativo non potrebbe conoscere.

Si potrebbe allora ipotizzare che in tale caso la nullità possa essere rilevata d'ufficio incidenter tantum, al solo fine di paralizzare la pretesa di chi la invoca, nonostante potesse reagire deducendo il vizio avanti al giudice dotato di giurisdizione (che potrebbe essere lo stesso g.a., qualora si reputasse esperibile l'azione di cui all'art. 31 c.p.a. entro il termine decadenziale).

In caso contrario, sarebbe eluso o il riparto di giurisdizione, o l'onere di lamentare la nullità dell'atto amministrativo nel termine di decadenza, profilo, quest'ultimo, che è del tutto peculiare del diritto amministrativo e non consente, perciò, un'automatica trasposizione dei principi sulla nullità vigenti nel diritto civile e processuale civile, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità (cfr, tuttavia, CDS, 6120/17).

Per accantonare tale problema, basta però osservare che il riscontro del vizio richiederebbe una allegazione delle specifiche circostanze verificatesi ai tempi del rilascio dell'AIA del 2010, che avrebbero dovuto essere descritte dalle parti così da permettere una perimetrazione in fatto, tale da sorreggere lo scrutinio di nullità. In difetto di ciò, il Tribunale non è neppure in grado di percepire l'eventuale profilo di nullità.

3. L'AIA del 2010 neppure può essere ritenuta inefficace, perché tale condizione può semmai affliggere l'atto che sia ancora in attesa di perfezionamento, ma non quello che affermi la propria attitudine a produrre effetti nel mondo giuridico, stante la sua piena corrispondenza alla fattispecie astratta definita dalla legge. In altri termini, la giurisprudenza amministrativa che reputa inefficace, ad esempio, il titolo abilitativo edilizio, finché non sopraggiunge l'autorizzazione paesaggistica mira a preservare la legittimità di tale titolo, quando è incontestato che esso produrrà effetti non appena integrato dall'autorizzazione (ad esempio, CDS 5563/15). Nell'ipotesi inversa, in cui il titolo edilizio venga attivato sulla premessa che l'autorizzazione non è dovuta (come nel caso di specie, quanto all'AIA), è ovvio che cessa ogni motivo per ragionare in termini di inefficacia (ben potendo l'amministrazione e il detentore del titolo reputare che nel caso di specie l'autorizzazione non fosse richiesta dalla legge, ad esempio per insussistenza del vincolo) e si pone il diverso problema della legittimità.

Quanto a quest'ultimo, infine, il Tar Lazio, rigettando i ricorsi contro la prima modifica non sostanziale dell'AIA del 2010, ha già affermato, con argomenti che qui si condividono, che tale titolo deve ritenersi oramai incontestabile, perché non impugnato nei termini decadenziali (ovvero impugnato senza successo), né rimosso in autotutela (Tar Lazio 5440/17). Il procedimento di rinnovo per cui è oggi causa si è perciò svolto sulla base della corretta premessa in ordine alla validità dell'AIA del 2010.

Va peraltro sottolineato che altro è la validità dell'AIA del 2010 quale fondamento del procedimento di rinnovo, altro l'eventuale esercizio dei poteri inibitori e repressivi che la legge attribuisce al Mibact e ai suoi organi periferici al fine di tutelare ambiente e paesaggio (CDS 28/18 cit.). Questi ultimi non sono infatti intersecati dalla sorte giuridica di titolo abilitativi, assunti in violazione dell'obbligo di acquisire la preventiva autorizzazione paesaggistica. Ben avrebbe perciò potuto l'autorità preposta al vincolo ordine il ripristino, pur in presenza di un'AIA, a causa della omessa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica (ma la Soprintendenza non ha ritenuto di imboccare tale via, oggi preclusa dalla già intervenuta eliminazione della ragione di contrasto con il vincolo).

Comunque si tratta di profilo esterno alla presente controversia, la quale, appunto, deve invece essere decisa sul presupposto della legittimità ed efficacia dell'AIA del 2010 (la quale, come si è detto, è stata già modificata in modo tale da non interferire con i beni archeologici che la Soprintendenza intendeva tutelare)

4. Ciò premesso, si può passare all'esame dei motivi di ricorso.

Con il primo e l'ultimo di essi, da accorparsi, la ricorrente reputa violati gli artt. 12 e 29 octies del d.lgs. n. 152 del 2006 e la circolare del Mibact 22295 del 2014. Viene altresì denunciato l'eccesso di potere.

L'amministrazione, infatti, avrebbe rinnovato l'AIA del 2010 senza che ricorressero le condizioni per ciò previste dall'art. 29 octies, e comunque in violazione del procedimento descritto dall'art. 29 quater e 29 ter, comma 4, ai quali rinvia l'art. 29 octies.

Inoltre, non sarebbe stato comunicato che si intendeva non solo dare atto del prolungamento ex lege di 5 anni dell'AIA del 2010, ma anche rinnovarla per un tempo ulteriore. Tale volontà sarebbe dipesa dall'aumentato fabbisogno impiantistico rappresentato solo nel 2016, in relazione ad una delibera di Giunta adottata, ma non ancora approvata.

Le censure sono infondate.

La delibera 17 luglio 2015 della Regione Lazio, quale autorità competente al rilascio e al riesame-rinnovo dell'AIA, è stata pubblicata sul BURL, e sul sito web della Regione nella pagina relativa alla politica dei rifiuti.

Tale delibera non solo si proponeva di modificare l'AIA del 2010 per rendere conforme il progetto rispetto alla fascia di rispetto archeologica, ma ha anche provveduto a indire la conferenza dei servizi volta al riesame-rinnovo dell'AIA stessa oltre il termine quinquennale del 2020.

Ne segue che si è resa nota al pubblico la pendenza del procedimento di riesame-rinnovo, mentre è chiaro che, trattandosi di un procedimento di riesame, l'ufficio al quale rivolgere osservazioni doveva intendersi quello già individuato ai fini del rilascio dell'AIA del 2010. Inoltre, la scelta di prolungare oltre il 2020 l'AIA era già stata annunciata in questa sede, e trova semmai ulteriore, ma non necessario conforto nell'aumento del fabbisogno impiantistico.

Il procedimento è perciò conforme all'art. 29 quater del d.lgs. 152/06, almeno per la sola parte per la quale la ricorrente ha specificato in che consistesse la pretesa difformità.

5. Quanto ai presupposti del riesame ai fini del rinnovo, è vero che l'art. 29 octies lo impone in presenza di specifici presupposti, tra i quali il decorso di 10 anni dal rilascio dell'AIA o dall'ultimo riesame. Ma si tratta di una prescrizione intesa a prevenire inerzie nella vigilanza sulla corrispondenza dell'AIA ai presupposti legittimanti, non certo ad impedire che l'amministrazione provveda ad un riesame complessivo volto a garantire la persistenza di quei presupposti, anche in anticipo sui tempi, perlomeno quando per effetto di ciò non si leda l'affidamento dell'impresa su una durata maggiore.

Il procedimento di riesame ai fini del rinnovo si sottrae dunque a censura.

6. Con il secondo e il terzo dei motivi, da accorparsi, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 134, 136, 139, 142 e 143 del d.lgs. 42/04 e degli artt. 29 bis ss del d.lgs. 152/06, nonché eccesso di potere, perché gli atti impugnati non hanno preso in considerazione il vincolo archeologico posto sull'area dal decreto del 16 settembre 2016.

La censura non ha fondamento. Il Tribunale osserva che il vincolo è stato apposto dopo che si è autorizzata la realizzazione dell'impianto TMB nel 2010, alla quale esso non è perciò opponibile. Non vi è infatti alcuna ragione per discostarsi dal principio generale secondo il quale i vincoli conformativi della proprietà rilevano, solo se anteriori alle opere eseguite. Ed è appena il caso di rilevare che ad essere preservata non è solo la struttura fisica dell'impianto, ma la sua vocazione funzionale, senza la quale esso sarebbe del tutto inutile.

La giurisprudenza amministrativa si è già espressa in senso conforme su una fattispecie avente ad oggetto un vincolo paesaggistico sopravvenuto rispetto all'autorizzazione all'esercizio della cava (CDS 4362/18), atto avente efficacia durevole, ma non per questo piegato ad una sopravvenienza che frusterebbe l'affidamento riposto nell'impiego dell'opera in precedenza realizzata.

Vero è che l'AIA del 2010 è stata riesaminata ai fini del rinnovo, ma essa continua a fungere da base legale della costruzione e gestione dell'impianto, al punto che si è resa necessaria la premessa svolta sopra: non sarebbe infatti consentito riesaminare una fattispecie ab origine nulla, inefficace, annullata nel rispetto del termine di decadenza per impugnarla.

Posto che, invece, l'AIA del 2010 va ai nostri fini reputata legittima, è tale atto, formalmente oggetto di un riesame, a cristallizzare temporalmente lo stato dei vincoli opponibili. Ai sensi dell'art. 29 octies del d.lgs. n. 152 del 2006, in sede di riesame debba tenersi conto degli sviluppi delle norme di qualità ambientali o di nuove disposizioni legislative. Ciò significa che l'evoluzione normativa del quadro di riferimento reclama spazio nella valutazione della fattispecie, e non che un vincolo amministrativo sopravvenuto possa eludere il principio che lo vuole inapplicabile alle attività già iniziate legittimamente prima di esso. Vi è, in altri termini, una differenza di sostanza tra sopravvenienze normative e sopravvenienze amministrative, se non altro perché ammettere la retroattività impropria delle seconde esporrebbe i consociati all'arbitrio di decisioni modellate in loro danno, anziché generali e astratte. È questa una differenza che, però, la censura non tiene in considerazione.

Nel caso di specie, il vincolo è stato posto dall'amministrazione a seguito di dichiarazione di pubblico interesse dell'area dell'Inviolata, giacché la rilevanza archeologica di un bene non emerge certo in re ipsa, ma comunque esige un'attività umana che connoti tale bene in questa direzione.



Né ha rilievo la circostanza che, per le ipotesi di condono edilizio, l'immobile debba rilevarsi compatibile anche con il vincolo di inedificabilità relativo sopravvenuto, perché il presupposto di ciò risiede nella natura abusiva dell'opera, mentre, nel caso di specie, si è già rilevato che essa è stata eseguita sulla base di un titolo oramai da considerarsi valido. È vero poi che il giudice penale ha sequestrato il cantiere e coltivato un procedimento per avere gli indagati agito senza autorizzazione paesaggistica, ma, anche qui, si tratta di un profilo estraneo rispetto a quanto rileva in questa sede, posto che il reato sussiste anche in presenza di un titolo abilitativo consolidatosi, ferma l'indagine sull'elemento soggettivo, sicché la circostanza che la giurisdizione penale stia procedendo non è indicativa di alcunché circa la legittimità dell'AIA del 2010 (e ciò a prescindere dai limiti indicati dall'art. 654 c.p.p.). L'eventuale persistenza del sequestro penale dell'impianto, peraltro, può incidere di fatto sulla sua disponibilità, ma non sul procedimento amministrativo volto al riesame dell'AIA.

7. Con la quarta censura, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 177, 240, 242 del d.lgs. 152/06, dell'art. 1 l. 241/90, dell'art. 174 del TFUE, nonché del principio di precauzione, perché gli atti impugnati non hanno valutato che l'area ove insiste l'impianto TMB sarebbe contaminata, e non potrebbe quindi accoglierlo senza rischi per l'ambiente.

Il motivo si basa su un presupposto fattuale erroneo.

Ad essere inquinata, infatti, è la falda acquifera circostante, a causa dell'azione della discarica che vi insisteva. Tale discarica è a tutt'oggi chiusa, mentre si attende la definitiva bonifica dell'area.

L'impianto TMB, di per sé, ad onta dell'inquinamento rilevato in alcuni piezometri attribuibile anch'esso alla discarica, non costituisce una fonte di ulteriore compromissione delle acque, neppure in applicazione del principio di precauzione. Quest'ultimo, infatti, vale a prevenire danni alla salute e all'ambiente nei casi in cui le attuali conoscenze scientifiche non siano in grado di escludere che essi siano legati ad una certa attività. Nella nostra ipotesi, la ricorrente non ha neppure indicato quale deficit cognitivo sarebbe da tenere in conto, atteso che l'impianto TMB non interferisce con la qualità delle acque, ed è stato ritenuto comunque compatibile con l'ambiente dall'ARPA, come dedotto dall'Avvocatura dello Stato. Risulta perciò rispettato l'art. 174 del Trattato UE e l'art. 177 del d.lgs. 156/04.

Né il procedimento di caratterizzazione del sito contaminato dalla discarica, in vista della bonifica ex art. 242 ss d.lgs. 152/06, può produrre effetti con riguardo ad un impianto estraneo a tale profilo e neppure potenzialmente inquinante della falda acquifera, ove costruito e gestito a regola d'arte. Salva, naturalmente, l'osservanza delle prescrizioni necessarie a rendere compatibili bonifica ed esercizio dell'impianto (art. 242, commi 9 e 10).

Il ricorso di Verdi ambiente e società VAS onlus va perciò rigettato.

Le spese, attesa la complessità della fattispecie, sono compensate tra tutte le parti

P.Q.M.

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

Dichiara inammissibili i ricorsi delle associazioni Amici dell'Inviolata, del comitato cittadini Marco Simone e dell'associazione Sant'Angelo Romano economia e territorio.

Rigetta il ricorso di Verdi ambiente e società VAS onlus

Compensa le spese.

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

(Omissis)