

Diniego di autorizzazione unica per attività trattamento dei rifiuti inerti

Cons., Stato, Sez. VI 23 maggio 2024, n. 4609 - Caputo, pres. f.f.; Adesso, est. - Inerti Lazio S.r.l. (avv. Pugliese) c. Città di Guidonia Montecelio (avv. Auciello) ed a.

Sanità pubblica - Attività trattamento dei rifiuti inerti - AUA - Diniego.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Inerti Lazio S.r.l. impugna la sentenza in epigrafe indicata che ha respinto il ricorso per l'annullamento del provvedimento prot. n. 0026104 del 22.3.2018 di diniego di Autorizzazione Unica Ambientale (A.U.A.) per l'attività trattamento dei rifiuti inerti.

1.1 L'appellante, società esercente l'attività di frantumazione inerti e recupero rifiuti non pericolosi, presentava in data 15.06.2017 al SUAP di Guidonia Montecelio, in seguito alla decadenza dal precedente titolo del 2015, istanza di Autorizzazione Unica Ambientale per le emissioni nell'atmosfera e per il trattamento di rifiuti relativi al suo stabilimento.

1.2 Con il provvedimento del 22 marzo 2018 lo SUAP negava l'autorizzazione richiesta per la mancanza dei presupposti urbanistico-edilizi dell'impianto industriale.

1.3 Con ricorso al TAR la società chiedeva l'annullamento del diniego, lamentandone l'illegittimità sotto plurimi profili e rilevando, per quanto qui di interesse, che: i) 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"; ii) l'impianto ricade "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; iii) la determina impugnata sarebbe 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.

2. Il TAR adito, all'esito della disposta verifica, respingeva il ricorso sul rilievo che l'attività di frantumazione inerti e trattamento di rifiuti di tipologia 7.1 del DM 5.02.1998, contrariamente a quella di frantumazione inerti provenienti da cave parimenti esercitata dalla società nel medesimo stabilimento, non risulta compatibile, per il suo carattere industriale, né 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".

3. Con l'appello in trattazione Inerti Lazio S.r.l. chiede la riforma della sentenza di primo grado sulla base di due motivi con cui deduce:

I. *Error in procedendo: omissis esame delle argomentazioni contenute all'interno delle memorie difensive e ribadite in sede di udienza. Lesione del diritto di difesa;*

II. *Error in iudicando: violazione e falsa applicazione dell'art. 11 delle n.t.a. del p.r.g. del comune di Guidonia Montecelio. errata interpretazione alla luce delle disposizioni del p.t.p.g. e del p.r.a.e.*

4. Si è costituita in giudizio la Città metropolitana di Roma Capitale, deducendo l'insussistenza di inadempimenti ad essa addebitabili in ordine al mancato adeguamento del P.T.P.G. al P.R.A.E., rilevato dal verificatore, e alla mancata redazione di apposito Piano di Settore finalizzato al reperimento delle aree idonee allo svolgimento delle attività estrattive, rimettendosi, per il resto, alle determinazioni del Collegio.

5. Si è costituita, altresì, la Città di Guidonia Montecelio che ha eccepito l'infondatezza delle avverse difese, chiedendone la reiezione.

6. Con ordinanza n. 4496 del 31 luglio 2020 la quarta Sezione di questo Consiglio di Stato ha respinto l'istanza cautelare di sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato.

7. Con memoria del 4 aprile 2024 la Città metropolitana di Roma Capitale ha precisato di aver emesso la determinazione n.3827/2023 di autorizzazione ex art.208 d.lgs 152/2006 del progetto presentato dalla società appellante per l'impianto in questione, autorizzando la realizzazione delle opere e la conseguente messa in esercizio per la durata di dieci anni dalla data di emissione del provvedimento. Puntualizza che l'autorizzazione rilasciata ai sensi del citato art. 208 d.lgs 152/2006 costituisce variante al vigente PRG del Comune di Guidonia Montecelio con modifica di classificazione dell'area d'intervento da zona agricola E1 a zona F ai sensi del DM 1444/68.

8. Con memoria del 5 aprile 2024 l'appellante, premesso di non avere più interesse all'annullamento del provvedimento



impugnato in ragione del successivo rilascio dell'autorizzazione ex art. 208 d.lgs 152/2006, ha comunque chiesto che ne venisse accertata l'illegittimità a fini risarcitori ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a.

9. In vista dell'udienza di trattazione tutte le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle rispettive difese.

10. All'udienza di smaltimento dell'8 maggio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

11. In via preliminare, il Collegio prende atto di quanto dedotto dall'appellante in ordine al sopravvenuto difetto di interesse all'annullamento del provvedimento impugnato a seguito del rilascio dell'autorizzazione ex art. 208 d.lgs 152/2006 e al residuo interesse all'accertamento dell'illegittimità del provvedimento impugnato a meri fini risarcitori.

11.1. L'appello dovrà, quindi, essere scrutinato esclusivamente ai sensi dell'art. 34 comma 3 c.p.a.

12. Premesso quanto sopra, l'appello è infondato.

13. Con il primo motivo di appello la ricorrente lamenta la violazione del diritto di difesa per l'omessa valutazione da parte del giudice di primo grado delle argomentazioni svolte negli scritti difensivi e in sede di discussione, soprattutto a seguito del deposito della relazione di verifica. Per tali ragioni, chiede l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

14. Il motivo è manifestamente infondato.

15. Come chiarito in più occasioni da questo Consiglio di Stato, il giudice ha l'obbligo di pronunciarsi sulla domanda di parte e non su tutte le argomentazioni poste dalla parte medesima a sostegno delle proprie conclusioni, poiché occorre distinguere tra motivo di ricorso e argomentazione a sostegno del motivo. Il motivo di ricorso, infatti, delimita e identifica la domanda spiegata nei confronti del giudice, e in relazione al motivo si pone l'obbligo di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, nel senso che il giudice deve pronunciarsi su ciascuno dei motivi e non soltanto su alcuni di essi; a sostegno del motivo - che identifica la domanda prospettata di fronte al giudice - la parte può addurre un complesso di argomentazioni che non sono idonee, di per se stesse, ad ampliare o restringere il motivo e con esso domanda; rispetto a tali argomentazioni non sussiste un obbligo di specifica pronuncia da parte del giudice, il quale è tenuto a motivare la decisione assunta esclusivamente con riferimento ai motivi di ricorso come sopra identificati (cfr. *ex multis*, Cons. Stato Sez. II, 05/10/2023, n. 8672 Cons. Stato, Sez. IV, 14/04/2023, n. 3782; Cons. Stato, Sez. II, 11/01/2023, n. 361).

15.1 Giova, altresì, ricordare che l'omessa pronuncia, da parte del giudice di primo grado, su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (Cons. Stato, sez. III, 26/10/2023, n. 9254).

15.2 L'applicazione delle sopra richiamate coordinate giurisprudenziali alla fattispecie per cui è causa esclude che l'asserito omesso esame da parte del giudice delle argomentazioni difensive svolte con riguardo alla relazione di verifica integri un'omessa pronuncia: non sussiste, infatti, alcun obbligo del giudice di pronunciarsi sulle mere difese formulate dalle parti.

15.3 Per la medesima ragione non è ravvisabile neppure la violazione del diritto di difesa lamentata dalla ricorrente.

15.4 Sotto quest'ultimo profilo è sufficiente osservare che la stessa società sostiene di aver articolato le proprie difese riguardo alla verifica sia in memoria che in sede di discussione orale. Dall'esame del fascicolo informatico, risulta, inoltre, che il giudice di primo grado ha accolto l'istanza di rinvio della discussione avanzata dal difensore di Inerti Lazio s.r.l. proprio "*al fine di garantire una più proficua difesa nonché un esame puntuale della relazione di verifica*" (cfr. istanza del 24 settembre 2019).

15.5 Tanto basta per escludere che vi sia stata una lesione del diritto di difesa che la parte ha, invece, potuto compiutamente esercitare, con conseguente reiezione del motivo in esame.

16. Con il secondo motivo di appello la ricorrente chiede la riforma della sentenza impugnata in quanto fondata su errati presupposti interpretativi che la rendono del tutto illegittima ed ingiusta.

Espone che una corretta lettura della relazione di verifica, effettuata alla luce delle argomentazioni già svolte nell'ambito di quelle memorie che non sono state correttamente esaminate in primo grado, consente di scardinare la conclusione della non legittimità dello svolgimento dell'attività di frantumazione inerti e trattamento di rifiuti di tipologia 7.1 in base al P.R.A.E., al P.T.P.G. e al P.R.G. Al riguardo precisa, in sintesi, che l'art. 196 comma 3 d.lgs 152/2006, richiamato dal verificatore per escludere la compatibilità dell'attività in esame con la sottozona E1, è una mera disposizione di indirizzo, mentre, nel silenzio del P.R.G. sul punto e in mancanza di idoneo adeguamento al P.R.A.E., evidenti ragioni di buon senso inducono a preferire un'interpretazione del P.R.G. vigente in linea con l'attuale indirizzo regionale, ossia privilegiando il reimpiego e il riciclo degli inerti per ragioni di sostenibilità ambientale (punto 2.3 del motivo).

Evidenzia ancora: a) quanto alla compatibilità dell'attività con il P.R.A.E., dalle "Linee Guida per la definizione delle azioni di Piano e normativa tecnica" emerge chiaramente, tra gli obiettivi del legislatore regionale, quello di "*promuovere il recupero ed il reimpiego dei materiali inerti provenienti dall'attività di demolizioni di fabbricati e manufatti*". La disciplina regionale limita il più possibile l'uso del suolo per le attività concernenti lo stesso identico processo produttivo, valutando l'attività di frantumazione dei rifiuti inerti "*non solo compatibile ma anche sinergica, in ordine ai macchinari ed alle tipologie di interventi proposti, con quella dell'attività estrattiva*" (punto 2.1 del secondo motivo); b) quanto alla

compatibilità dell'attività con il P.T.P.G, tra le "Altre attività connesse, complementari e compatibili con l'uso agricolo" consentite dall' art. 60, comma 6, delle N.T.A. del P.T.P.G. nell'area CS potrebbe essere facilmente ricondotta anche quella di trattamento e riciclo di rifiuti inerti (punto 2.2 del secondo motivo).

Sarebbe, infine, errata l'affermazione del verificatore in ordine all'assenza del titolo abilitativo per l'attività in questione poiché per essa vale la Concessione Edilizia, n. 876 del 21/09/1990, trattandosi di un'attività del tutto sovrapponibile a quella del trattamento degli inerti di cava.

17. Le censure sono infondate.

18. L'interpretazione teleologica che l'appellante propugna- alla stregua della quale a fronte di norme urbanistiche "immediatamente prescrittive ma purtroppo molto risalenti nel tempo (1975, sic!) - del Comune di Guidonia Montecelio" occorre considerare "dal punto di vista interpretativo, il ruolo delle "altre" disposizioni di indirizzo della legislazione urbanistica e ambientale, le quali possono avere la funzione di favorire una decisione amministrativa coerente con la realtà fattuale del territorio, nella legittima aspettativa che il suddetto Comune aggiorni finalmente il suo piano regolatore generale" (pag. 6 e 7 del ricorso in appello)-si scontra con il dato insuperabile della non compatibilità dell'attività in questione con l'art. 11 delle NTA del PRG che per la sottozona E1 non consente le costruzioni per stabilimenti e industrie, salvo quelle di trasformazione dei prodotti agricoli, autorimesse pubbliche, locali per esercizi pubblici e di divertimento.

18.1 Più precisamente, l'art. 11 sopra citato sancisce che nella sottozona ove è localizzato lo stabilimento sono consentite le costruzioni per industrie estrattive e cave nonché per attività comunque direttamente connesse allo sfruttamento *in loco* di risorse del sottosuolo, mentre sono escluse le costruzioni per stabilimenti e industrie con le eccezioni ivi espressamente indicate.

18.2 La destinazione urbanistica dell'area su cui è localizzato lo stabilimento di Inerti Lazio S.r.l. non lascia margini ad interpretazioni teleologiche di sorta, volte a consentire la realizzazione di costruzioni per attività industriali in contrasto con il PRG vigente, essendo comunque necessario che gli indirizzi espressi dal P.R.A.E e dal P.T.P.G vengano effettivamente recepiti mediante variante nello strumento pianificatorio comunale (cfr. sul punto quanto osservato dal Verificatore a pag. 7 della relazione "Da quanto sopra riportato si evince che le Direttive ma soprattutto le Prescrizioni del P.T.P.G. operano in caso di varianti ai P.R.G. vigenti poiché gli stessi sono fatti salvi alla data del 6 marzo 2010, data antecedente all'efficacia del P.T.P.G.").

19. La realizzazione dell'attività in esame in sottozona E1 è, peraltro, preclusa dalla l.r. 38/1999 che al capo II "Edificazione in zona agricola" (artt. 54 e 55) non contempla l'attività in questione tra quelle consentite.

19.1 L'art. 55 della l.r. 38/1999 sancisce, infatti, che, fermo restando l'obbligo di procedere prioritariamente al recupero delle strutture esistenti, la nuova edificazione in zona agricola è consentita soltanto se necessaria per l'esercizio delle attività di cui all'art. 54, comma 2, ossia per le attività agricole aziendali di cui all'articolo 2 della l.r. 14/2006 e per le attività multimprenditoriali integrate e complementari con le attività agricole aziendali, mentre sono espressamente vietate le trasformazioni del suolo per finalità diverse da quelle appena indicate.

19.2 L'attività di frantumazione inerti e trattamento di rifiuti di tipologia 7.1 del DM 5.02.1998 non è, pertanto, consentita sia alla luce della destinazione urbanistica dell'area sia alla luce della legislazione regionale che regola l'edificazione in zona agricola.

20. Quanto alle ulteriori deduzioni difensive di parte appellante, è sufficiente osservare che:

-la circostanza che l'attività della Inerti risulti censita quale "impianto di lavorazione" sulla base del "Censimento delle attività estrattive" effettuato dalla Regione Lazio non rileva ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica poiché, come osservato dal verificatore, detta individuazione "non equivale ad un atto conformativo urbanistico ma è una mera ricognizione dell'attività in essere, peraltro carente della relativa documentazione amministrativa come specificato nella stessa *Legenda della Tav. 23*" (pag. 5 relazione);

-irrelevante è anche la natura di mera norma di indirizzo dell'art. 196 comma 3 d.lgs 152/2006 poiché, sebbene la disposizione esprima una previsione tendenziale e di massima (cfr. Cons. Stato sez. VI 3202 del 20 maggio 2020), la realizzazione dell'attività in questione in zona agricola rimane preclusa ai sensi dell'art. 11 NTA;

-il carattere industriale dell'attività in esame trova conferma, oltre che nell'art. 196 d.lgs 152/2006, anche nel Piano di Gestione dei Rifiuti del Lazio, approvato con D.G.R. n 14 del 18 gennaio 2012, che al paragrafo 26.9 "Impianti di recupero ex art. 214, 215 e 216" (del d.lgs 152/2006) e al paragrafo 26.10 "Impianti per inerti" indica, quale aspetto strategico funzionale per la localizzazione degli impianti ivi menzionati, le "Aree a destinazione industriale (aree artigianali e industriali esistenti o previste dalla pianificazione comunale) o a servizi tecnici o contigue alle stesse";

-in quanto attività industriale non connessa all'utilizzo del suolo, a differenza delle discariche inerti e delle attività estrattive, l'attività di frantumazione inerti e trattamento di rifiuti di tipologia 7.1 non è suscettibile di sussunzione nella categoria residuale delle "Altre attività connesse, complementari e compatibili con l'uso agricolo" ai sensi dell'art. 60, comma 6, delle N.T.A. del P.T.P.G.

21. Da quanto sopra osservato discende che l'attività di frantumazione inerti e trattamento di rifiuti di tipologia 7.1 del DM 5.02.1998 non può nemmeno ritenersi assentita con la concessione edilizia n. 876 del 21/09/1990 che riguarda esclusivamente l'attività di frantumazione inerti provenienti da cave.

22. Contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante in memoria di replica, il rilascio della nuova autorizzazione ex art. 208 d.lgs 152/2006-che costituisce variante al vigente PRG con modifica di classificazione dell'area d'intervento da zona agricola E1 a zona F - conferma che la nuova attività non poteva essere assentita a prescindere dalla variazione allo strumento urbanistico, semplicemente sulla base di "un'attività interpretativa estensiva del P.R.G." (pag. 3 memoria di replica del 17 aprile 2024) che si risolve, invece, in un'interpretazione contrastante con il PRG medesimo.

22.1 Come osservato dal TAR, infatti, l'attività di frantumazione inerti provenienti da cave è legittimata sia sotto il profilo urbanistico che edilizio poiché compatibile con le prescrizioni delle NTA di PRG sia vigenti all'epoca della loro realizzazione e sia con quelle attuali, mentre l'attività di frantumazione inerti e trattamento di rifiuti di tipologia 7.1 del DM 5.02.1998 non è 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.

23. Per le ragioni sopra indicate, l'appello è infondato e deve essere respinto.

24. La soccombenza dell'appellante ne determina la condanna al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, che si liquidano in dispositivo, con riguardo alla Città di Guidonia Montecelio. Sussistono, invece, giustificati motivi per disporre la compensazione con riguardo alla Città Metropolitana di Roma Capitale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento a favore della Città di Guidonia Montecelio delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre a spese generali e accessori di legge.

Spese compensate con la Città Metropolitana di Roma Capitale.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2024, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

(Omissis)