



REPUBBLICA ITALIANA

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 16662 del 2014, proposto dalle società T.M. Trasporti Melfa Srl e Mad Srl, in persona del rispettivo legale rappresentante p.t., rappresentate e difese dagli avv.ti Maria Rosaria Galella, Marco Pizzutelli, con domicilio eletto presso Maria Rosaria Galella in Roma, Via Pasubio, 2;

contro

Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Turismo, in persona del Ministro p.t. e la Soprintendenza Beni Architettonici e Paesaggistici delle province di Roma, Frosinone, Rieti, Latina e Viterbo, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato;

Regione Lazio, n.c.

Comune di Roccasecca, n.c.

per l'annullamento

del parere negativo di compatibilità paesaggistica sulla richiesta di autorizzazione ex art. 146 co. 5 d.lgs. n. 42/04 relativa al progetto per la ristrutturazione di fabbricato esistente e contestuale realizzazione di un ampliamento e portico con realizzazione di recinzione e cancelli carrabili in località Cerreto Roccasecca (FR)

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Turismo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2015 il dott. Pietro Morabito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I)- Il corrente contenzioso ha come oggetto il parere, ex art.146 c.5 del d.lgs n.42 del 2004 (di seguito: Codice) di compatibilità paesaggistica relativo ad un progetto per la ristrutturazione in Roccasecca (FR) di un datato fabbricato, ad uso residenziale, articolato su un solo piano terra, e da destinare, una volta ristrutturato ed ampliato entro il limite del 20% della superficie esistente (avvalendosi della facoltà concessa dalla legge regionale n.21 del 2009, c.d. "Piano casa") ad uffici funzionali allo svolgimento dell'attività legata ad una discarica per **rifiuti** non pericolosi (gestita dalla ricorrente Mad s.r.l.). Più puntualmente l'area su cui effettuare l'intervento progettato:

- fa parte di un più ampio contesto territoriale (di proprietà della ricorrente T.M.s.r.l.) legato al ciclo della predetta discarica che sullo stesso (anche se in particelle completamente differenti ed autonome rispetto a quella oggetto del progettato intervento) insiste ed è stata dichiarata, con provvedimenti della competente Autorità, al servizio dell'impianto di selezione di Colfelice al fine di garantire il ciclo integrato dei **rifiuti** urbani ed assimilati prodotti dai comuni della provincia di Frosinone;

- è classificata nel vigente strumento urbanistico generale come "zona agricola E2";

- ricade nell'ambito territoriale del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (P.t.p.r.) all'interno delle aree classificate "agricole identitarie della campagna romana e delle bonifiche agrarie" per le cui modalità di tutela detto Piano detta un'articolata disciplina di tutela nel Capo II delle relative Norme tecniche di attuazione (di seguito: N.t.a.).

Orbene l'interpretazione ed applicazione di detta disciplina paesaggistica di trasformazione del territorio costituisce il punto focale attorno a cui ruota l'odierna controversia sostenendosi da parte della competente Soprintendenza, investita dal Comune di Roccasecca del parere in premessa citato, che l'art.22 p.4.4.1 delle N.t.a. del P.t.p.r. "*consente esclusivamente il recupero delle strutture esistenti, con esclusione tassativa per gli ampliamenti, riguardando opere comunque attinenti ad attività di impianti industriali di cui all'art.1, c.1 lett.i e j del d.P.R. n160/2010*".

Tale **avviso**, contestato con le doglianze (oggetto di scrutinio nel successivo paragrafo) prospettate nel ricorso introduttivo del giudizio, non è stato confortato nè supportato da alcuna deduzione difensiva dell'intimata amministrazione statale che si è costituita, per il tramite del Pubblico Patrocinio, con mero atto di stile.

All'udienza del 15.10.2015 la causa è stata trattenuta e spedita in decisione.

II)- Il primo dei mezzi di gravame denunciati è rubricato come "violazione dell'art 22 Tab. B delle N.t.a. del P.t.p.r. adottato con atti della giunta regionale n. 556 del 25-7-2007 e n. 1025 del 2007, anche in relazione all'art 1 comma 1 lettere i) e j) del d.P.R.n. 160 del 2010 nonché dell'art.146 c.5 d.lgs n.42 del 2004; violazione dell'art 3 della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere per traviamiento dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione".

Ad **avviso** di parte ricorrente - che non dubita del fatto che l'area interessata dal progettato intervento sia soggetta alla disciplina di tutela delineata nel capo II delle N.t.a. del P.t.p.r. - l'errore commesso dalla Soprintendenza è quello di aver considerato l'area in parola come avente destinazione di "*struttura produttiva industriale*" (così pag.7 gravame) mentre essa ha una destinazione urbanistica agricola (zona E2); e dunque, prosegue parte attrice, "*non si comprende la ragione ...per cui la Soprintendenza abbia inteso applicare le norme del P.t.p.r. per le strutture industrialia dispetto della destinazione agricola del sito...*" (così pag.8, mentre alla successiva pag. 9 si addebita alla Soprintendenza di aver qualificato a destinazione industriale non l'area ma "*il fabbricato oggetto del progettato intervento*"). Comunque, sostengono le ricorrenti, anche a voler prescindere dalla vocazione urbanistica dell'area "*mai si potrebbe giungere alla conclusione che si tratti di un sito industriale*". La discarica presente sul sito non è, difatti, qualificabile come "*attività industriale*" ma si tratta di un servizio pubblico sicchè nella fattispecie la norma da applicare era quella della Tab. II, punto 4.3. che ammette, per i "*servizi pubblici generali*" ampliamenti di volumetria inferiore al 20%; e tanto fermo restando che "*ove mai non si trattasse di un servizio pubblico generale troverebbe sempre applicazione il punto 4.2.1. dell'art.22 delle N.t.a. concernente le strutture commerciali terziarie*" che, egualmente, ammette l'ampliamento di volumetria sino al 20%.

Dunque una censura che così come sopra implementata appare di difficile comprensione.

Il parere soprintendentizio, in alcuno dei suoi contenuti, esclude che la destinazione urbanistica del sito ove insiste il fabbricato da ristrutturare sia agricola e men che mai classifica l'area *de qua* come "*struttura produttiva industriale*" (qualificazione che può addirsi al più ad un impianto e non ad un'area). Molto più semplicemente detto Organo traccia quella che è la disciplina paesistica di tutela cui il sito è assoggettato e sulla base di questa esclude che un impianto produttivo industriale ivi allocato [e tale può essere considerata la struttura esistente che, oltre alla discarica (destinata al

conferimento dei **rifiuti**) consente anche (cfr. relazione tecnica del febbraio 2014 depositata dalla difesa ricorrente) la produzione di biogas e di acqua distillata dal trattamento del percolato] possa beneficiare di ampliamenti in quanto la norma del P.t.p.r. concernente le strutture produttive industriali insistenti sul sito (e cioè il punto 4.4.1. della Tab.B dell'art.22 delle N.t.a. al P.t.p.r.) lo esclude espressamente ammettendo solamente il recupero delle strutture esistenti.

Né a invalidare tale chiaro giudizio valgono le considerazioni delle ricorrenti laddove evidenziano che l'impianto di discarica (cui la ristrutturazione del fabbricato oggetto del contendere sarebbe funzionale venendo ad essere tale fabbricato destinato ad ufficio della discarica) sarebbe collocabile, nella citata Tab. II, non sotto la voce "*strutture produttive industriali*" ma sotto quella "*servizi pubblici generali*" o, al più, sotto la voce "*strutture commerciali e terziarie*" la cui correlata disciplina di tutela consente ampliamenti sino al 20%. E ciò per più ragioni che si vanno ora ad esporre.

Preliminarmente va evidenziato che la Tab. B, dell'art.22 è strutturata in due parti: la prima prevede le iniziative di trasformazione del territorio classificandole a seconda dell'uso (1. agricolo e silvopastorale; 2. per attività di urbanizzazione; 3. residenziale; 4. produttivo commerciale e terziario; 5. turistico sportivo e culturale; 6. tecnologico; 7. infrastrutturale) e ulteriormente prevedendo all'interno di ogni classificazione i vari tipi di intervento nella stessa sussumibili. La seconda parte della Tabella detta invece per ogni tipo di intervento la disciplina di tutela.

Ebbene, con riferimento al contenzioso in scrutinio, la Categoria di riferimento è quella delle trasformazioni del territorio per "*4. uso produttivo commerciale e terziario*" al cui interno sono previsti gli interventi di trasformazione aventi ad oggetto:

- p.4.2.: le strutture commerciali e terziarie per le quali, a differenza di quanto sostenuto in gravame, non sono consentiti "*ampliamenti di volume, né di superfici esterne coperte o pavimentate*";
- p.4.3.1.: i servizi pubblici generali per i quali è "*consentito il recupero e l'ampliamento per i servizi funzionali esistenti, subordinatamente a azioni di valorizzazione e recupero paesaggistico*";
- p.4.4.: strutture produttive industriali, per le quali è consentito solamente il recupero delle strutture esistenti e non l'ampliamento;
- p.4.8: discariche per le quali non è consentito alcun recupero o ampliamento essendone prevista la delocalizzazione.

Tanto chiarito la tesi delle ricorrenti secondo la quale la ristrutturazione del fabbricato sarebbe funzionale ad un servizio pubblico generale (quale sarebbe l'impianto di discarica insistente su un ambito particellare differente anche se di proprietà della T.M.), non tiene conto che la possibilità di ampliamento (fino al 20%) riconosciuta dal p.4.3.1. della Tab. B riguarda i soli servizi funzionali *esistenti* tale non è allo stato il vecchio fabbricato di cui si discute, la cui destinazione attuale (e cioè: *esistente*) è residenziale non essendo lo stesso (e tale circostanza è pacifica) progettualmente incluso nell'impianto di discarica a suo tempo autorizzato. Altrimenti detto tale impianto consta sia dei macchinari per lo smaltimento dei **rifiuti** che di strutture di servizio (laboratorio, officine, stazione di regolarizzazione biogas, ecc.) che, nell'insieme, configurano quel complesso industriale che l'art.208 del vigente Codice dell'ambiente (di cui al d.lgs n.152 del 2006) assoggetta a preventiva autorizzazione da parte delle competenti autorità. La norma del p.4.3.1. citata riguarda quindi le strutture di servizio già *esistenti* e cioè quelle strutture sopra indicate progettualmente incluse nel complesso industriale autorizzato in quanto allo stesso funzionali; e ad una situazione del genere è certamente estraneo il vecchio fabbricato residenziale oggetto del progettato intervento la cui nuova destinazione da imprimere (e cioè uso ufficio), in assenza dell'approvazione di un nuovo progetto del complesso industriale del quale faccia parte anche detto corpo di fabbrica, non vale certamente a qualificarlo come funzionale all'impianto esistente e lascerebbe impregiudicata la proprietaria T.M. di utilizzarlo, ad es., come ufficio per un'agenzia di viaggi.

Ove, e per converso, la ristrutturazione di cui trattasi dovesse considerarsi - come sostiene parte ricorrente - funzionale all'impianto di discarica esistente, allora non v'è dubbio che la norma che avrebbe dovuto trovare applicazione non è

quella del p.4.3.1. ma quella del p.4.8 che concerne specificamente le discariche escludendone alcun recupero o ampliamento e disponendone la delocalizzazione.

E da ultimo è erronea la tesi attorea anche laddove assume, pur se in via subordinata, che il progettato intervento ricadrebbe sotto la voce “*strutture commerciali e terziarie*”, non avvedendosi che il p.4.2 della Tab. B che regola tali interventi, non consente “*ampliamenti di volume, né di superfici esterne coperte o pavimentate*”.

Conclusivamente la censura in trattazione è infondata in ordine a tutti i profili dedotti.

Il secondo mezzo di gravame si appunta sulla circostanza che il parere negativo della Soprintendenza investe non solo la ristrutturazione del preesistente fabbricato rurale ma anche le progettate opere di recinzione del terreno circostante in ordine alle quali ultime non si può certamente parlare di ampliamento ovvero di aumento di volumetria.

La censura non persuade.

E', infatti, evidente che l'opera in questione costituisce un tutto unico, perchè essa è stata progettata unitariamente e, soprattutto, perchè il suo impatto ambientale e paesistico non può che venire in rilievo globalmente, per consentire all'amministrazione una valutazione complessiva e non parcellizzata. Il fatto che, per mere finalità esecutive, l'opera possa essere realizzata in due fasi non fa venire meno la sua unitarietà, perchè tali fasi non possono essere considerate funzionalmente autonome e distinte, essendo unitariamente dirette ad uno stesso obiettivo finale e devono, dunque, essere sottoposte anche al controllo preventivo che si realizza attraverso il prescritto parere della Soprintendenza competente.

Rimane da trattare dell'assunta violazione dell'art. **10** bis della legge n.241 del 1990 che trae alimento, nella prospettazione di parte ricorrente, dalla considerazione che, nell'impugnato parere, non sarebbero state puntualmente esaminate e scrutinate le osservazioni formulate dalle ricorrenti in replica al **preavviso** di cui all'art. **10** bis citato.

Al riguardo ritiene il Collegio di potere comunque richiamare il costante orientamento giurisprudenziale, per cui l'obbligo di motivazione, che grava sull'amministrazione nei procedimenti a istanza di parte, non impone, ai fini della legittimità del definitivo **diniego** la puntuale e analitica confutazione delle argomentazioni svolte dal richiedente, essendo sufficiente la motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno del provvedimento finale e dovendosi solo ritenere precluso alla P.A. fondare il provvedimento medesimo su ragioni del tutto nuove, non enucleabili dalla comunicazione ex art. **10** - bis della legge n. 241 del 1990 (Tar Lazio II quater n. 6501 del 2013). In ogni caso a seguito delle osservazioni la Soprintendenza ha preso atto di alcune indicazioni contenute nelle osservazioni, eliminandole nel parere negativo (il riferimento alla fascia di rispetto del Rio Sottile).

L'infondatezza delle censure dedotte comporta il rigetto del ricorso.

In considerazione della particolarità e novità della questione sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), respinge, per le ragioni declinate in parte motiva, il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere, Estensore

Francesco Arzillo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/12/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)