



**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 16090 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da “Lamer Costruzioni e Manutenzioni Edilizie” s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluigi Pellegrino, Claudio Vivani, Elisabetta Sordini, Simone Abellonio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Civitavecchia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Michetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Regione Lazio, “Ambyenta Lazio” s.r.l., Comune di Tarquinia, non costituiti in giudizio;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento:*

- per quanto riguarda il ricorso introduttivo: della determinazione dirigenziale n. 4043 del 2 ottobre del 2023 del Comune di Civitavecchia e degli altri atti indicati nell'epigrafe del ricorso;
- per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 25 gennaio 2024: della deliberazione della Giunta Comunale n. 227 del 28 novembre 2023;
- per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati in data 25 marzo 2024 e depositati nella medesima data: della deliberazione del Consiglio Comunale della Città di Civitavecchia n. 27 del 14 marzo 2024;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Civitavecchia e di Città Metropolitana di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2024 il dott. Vincenzo Sciascia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato in data 01.12.2023 e depositato in data 04.12.2023, la società ricorrente esponeva:

- che il Comune di Civitavecchia, con deliberazione consiliare n. 1229 del 1975 aveva adottato il Piano particolareggiato di iniziativa pubblica per le aree industriali e produttive ("PIP") riferito alle aree denominate "Monna Felicità", "Podere Bucci" e "Riserva Grasselli", successivamente approvato negli anni '80;
- che il Comune, con deliberazione consiliare n. 292 del 21.03.1990 (e successive modifiche) aveva assegnato in diritto di superficie alla ricorrente un'area di circa 69.686 mq. all'interno del PIP;
- che il Comune aveva chiesto di beneficiare dei finanziamenti comunitari previsti dai Regolamenti CEE n. 2052/1988 e 2081/1993, secondo la disciplina deliberata all'epoca dalla Regione Lazio con appositi bandi per la riconversione delle aree in

declino industriale ai fini della riqualificazione del territorio, per ottenere il finanziamento dell'80% della spesa complessiva di £ 36.830.108.390 (secondo quanto riportato nella deliberazione consiliare n. 27 del 23.02.1996);

- che il Comune aveva preso atto della circostanza che l'assegnazione di aree in diritto di superficie non consentiva alle imprese assegnatarie di accedere al credito bancario ed aveva quindi modificato il regime di assegnazione delle aree comprese nel PIP, disponendo che le stesse fossero assegnate per il 50% in diritto di proprietà e per il 50% in diritto di superficie;

- che il Comune aveva predisposto la convenzione da sottoscrivere (di cui al doc. n. 2 allegato al ricorso), che poi era stata effettivamente sottoscritta con la ricorrente;

- che il Comune, con deliberazione di Giunta n. 1607 del 23.10.1997, aveva approvato il progetto delle opere di urbanizzazione predisposto dalla ricorrente;

- che il Comune, con deliberazione di Giunta n. 700 del 1998, aveva approvato la versione finale del regolamento per l'assegnazione delle aree comprese nel PIP;

- che, in data 05.08.1999, era stata firmata la suddetta convenzione (n. 150) tra il Comune e la ricorrente, che disciplinava l'esecuzione del comparto 4.3A del PIP, individuando le aree assegnate in diritto di proprietà (destinate agli opifici produttivi, suddivise nei cinque lotti A, B, C, D, E) e quelle concesse in diritto di superficie alla ricorrente (destinate ad accogliere le opere a servizio del comparto);

- che la suddetta convenzione aveva disciplinato l'esecuzione delle opere di urbanizzazione distinguendo tra l'ipotesi in cui fosse stato ottenuto il finanziamento comunitario sopra menzionato ed il caso contrario, poi effettivamente verificatosi;

- che, per tale ultimo caso, la convenzione prevedeva che la ricorrente si sarebbe fatta carico dell'integrale realizzazione delle opere di urbanizzazione, eseguendole progressivamente in base alla cessione delle aree di sua proprietà, con pieno diritto di vendere queste ultime al prezzo di mercato, senza vincolo alcuno;

- che, con un secondo accordo stipulato in data 11.06.2002, il Comune e la ricorrente integravano la suddetta convenzione mediante la concessione in diritto di

superficie dell'ulteriore area distinta in catasto al foglio 7, p.lla 949;

- di avere eseguito, esclusivamente a propria cura e spese, tutti gli interventi, incluse le opere di urbanizzazione;
- di avere integralmente realizzato ed alienato il solo lotto D, regolarmente costruito, allacciato alle reti delle opere di urbanizzazione, dotato dell'agibilità e venduto ad "Etruria Leasing" s.p.a. in data 23.12.2008 (senza alcun vincolo di prezzo, né alcun obbligo di seguire alcuna graduatoria comunale di assegnazione);
- di avere anche realizzato il capannone presente sul lotto A, attualmente inutilizzato;
- che nei lotti B, C ed E non erano stati realizzati opifici;
- di avere eseguito – in forza della concessione edilizia n. 217/2002, della concessione edilizia in variante n. 65/2003, dei provvedimenti di rinnovo nn. 181/2005 e 26/2009 e del permesso di costruire n. 37/2022 – le opere di urbanizzazione in misura assai più che proporzionale *«rispetto alle domande di prenotazione delle aree di proprietà esclusiva»*;
- di avere, nel 2020, concordato con "Sersys Ambiente" s.r.l. di costituire una società denominata "Ambyenta Lazio" s.r.l. (partecipata al 70% da "Sersys Ambiente" e al 30% dalla ricorrente) per la costruzione di un impianto di produzione di biometano mediante purificazione del biogas ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica del rifiuto solido urbano ("FORSU"), da realizzare utilizzando il capannone presente nel suddetto lotto A, costruendo gli altri impianti sui residui lotti B, C, E (nell'area di proprietà della ricorrente) e ultimando le opere di urbanizzazione a servizio di tali lotti;
- che "Ambyenta Lazio" s.r.l. aveva predisposto il progetto per realizzare nel comparto "Lamer" il suddetto impianto di produzione di biometano, destinato ad essere immesso, mediante apposito gasdotto interrato, nella rete nazionale SNAM, ubicata a un chilometro dall'area in questione;
- che la realizzazione del suddetto impianto avrebbe consentito di trattare una

- rilevante quantità di frazione organica del rifiuto solido urbano prodotta nel Comune di Civitavecchia, nella Città Metropolitana di Roma e nella Regione Lazio;
- che, in data 05.10.2020, “Ambyenta Lazio” presentava alla Regione le istanze di autorizzazione necessarie per la realizzazione dell’impianto (giudizio di compatibilità ambientale; autorizzazione integrata ambientale; autorizzazione unica prevista dall’art. 12 D. Lgs. 387/2003; “PAUR”, ricomprensente tutte le suddette autorizzazioni);
  - che la Regione avviava il procedimento di “PAUR”, che si articolava in n. 3 conferenze (in data 25.10.2021, 22.12.2021, 10.01.2022);
  - che il Comune, con la deliberazione consiliare n. 30 del 31.03.2021, modificava le norme di attuazione del Piano regolatore comunale per introdurre una disciplina transitoria, durante la pendenza del procedimento di “PAUR”, al fine di impedire la costruzione di impianti di gestione di rifiuti nelle zone industriali;
  - che “Ambyenta Lazio” s.r.l. impugnava tale deliberazione consiliare, instaurando dinanzi al TAR del Lazio il giudizio n. 6132/2021 R.G., definito con sentenza del 27.12.2021 n. 13503;
  - che il procedimento di “PAUR” si concludeva favorevolmente, mediante il rilascio del giudizio favorevole di compatibilità ambientale da parte della Regione (“VIA”), dell’autorizzazione integrata ambientale (“AIA”), dell’autorizzazione unica ex art. 12 D. Lgs. n. 387/2003 (“AU”) da parte della Città Metropolitana di Roma Capitale, del “PAUR” medesimo, costituente anche variante urbanistica;
  - che, in data 09.05.2023, il Comune emanava la determinazione dirigenziale n. 1912, mediante la quale, avviando il procedimento amministrativo, contestava alla ricorrente l’inadempimento della suddetta convenzione e preannunciava la decadenza della ricorrente dalla concessione delle aree assegnatele con la suddetta convenzione;
  - di avere presentato le proprie controdeduzioni, mediante le quali replicava di non aver ricevuto la nota del Comune n. 97659 del 26.11.2020, dalla quale sarebbe asseritamente decorso il termine per l’esecuzione delle opere residue indicate nella

relazione di collaudo;

- che il Comune emanava la determinazione dirigenziale n. 4043 del 02.10.2023, con cui disponeva la decadenza della ricorrente *«dalla concessione ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 della Convenzione rep. n. 150/1999 stante le conclamate gravi irregolarità nello svolgimento delle attività e nella condotta dei lavori rispetto a quanto convenzionalmente pattuito, così come riportato nella relazione istruttoria resa dal prof. Avvocato Enrico Michetti acquisita al protocollo generale dell'Ente in data 28 settembre 2023 al n. 86912, rinviando alla Giunta Comunale per la presa d'atto e al Consiglio Comunale per la ratifica e il mandato per l'espletamento dei successivi e conseguenti adempimenti»;*

- che tale provvedimento si basava sugli addebiti, dettagliatamente indicati in ricorso, diversi da quelli esposti nella comunicazione di avvio del procedimento;

- che, con deliberazione n. 185 del 19.10.2023, la Giunta comunale prendeva atto della suddetta determinazione dirigenziale di decadenza.

2. Tanto premesso, la ricorrente proponeva le domande innanzi riportate sulla base dei seguenti motivi di ricorso.

2.1. *«Violazione degli articoli 2 e 12 del D. Lgs. 387/2003. Violazione degli articoli 197 e 208 del D. Lgs. 3 agosto 2006, n. 152 e s.m.i.. Violazione dell'art. 3 della L. 241/1990. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, per insufficienza ed erroneità dell'istruttoria e della motivazione, per illogicità manifesta e violazione del principio di proporzionalità».*

Sosteneva, tra l'altro, la ricorrente che non vi era stato alcun inadempimento, tanto meno di carattere grave, con la conseguenza che la decadenza disposta dal Comune doveva considerarsi priva di fondamento.

2.2. *«Ulteriori profili di eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, per insufficienza ed erroneità dell'istruttoria e della motivazione, per illogicità manifesta e violazione del principio di proporzionalità».*

Assumeva la ricorrente l'infondatezza dell'avversa contestazione secondo cui essa

sarebbe stata inadempiente all'obbligo di ultimare le opere di urbanizzazione nel termine previsto, ritenendo applicabile l'art. 24 della suddetta convenzione, secondo cui – in caso di mancato accoglimento da parte della Regione dell'istanza di finanziamento – la ricorrente avrebbe realizzato le opere di urbanizzazione gradualmente ed in misura proporzionale rispetto alle domande di prenotazione da parte degli acquirenti o locatari.

Affermava che l'esigenza di completare le opere di urbanizzazione era sorta solo con l'autorizzazione del progetto di "Ambyenta Lazio", che ne prevedeva l'ultimazione, con la conseguenza che, non sussistendo un termine convenzionale, non spettava al collaudatore fissare il medesimo.

Evidenziava inoltre che il Comune non aveva mai formalmente approvato la relazione di collaudo né comunicato alla ricorrente l'obbligo di concludere le opere di urbanizzazione.

Argomentava che le gravi irregolarità menzionate dall'art. 18 della convenzione attengono alle modalità di svolgimento dei lavori e riguardano aspetti tecnici o di sicurezza nella condotta delle attività di cantiere, in relazione (ad esempio) alla corretta gestione dei subappalti, dei materiali da costruzione, della sicurezza dei cantieri.

*2.3. «Sviamento di potere. Violazione dell'art. 1 della L. 241/1990. Violazione dei principi di trasparenza, di imparzialità e di leale collaborazione. Violazione della tutela dell'affidamento».*

Affermava che gli atti impugnati erano stati emanati al solo fine di impedire la realizzazione dell'impianto in questione.

Rilevava inoltre il vizio di incompetenza relativo alla decadenza (non emendato dalla deliberazione della Giunta n. 185/2023), spettando al Consiglio comunale la competenza ad emanare gli atti di decadenza delle convenzioni urbanistiche deliberate dal medesimo Consiglio.

Evidenziava che la determinazione dirigenziale di decadenza si concludeva con il rinvio *“alla Giunta Comunale per la presa d'atto e al Consiglio Comunale per la*

*ratifica*”, e che lo stesso provvedimento postulava la necessità di una ratifica, *“consistente nell'appropriazione dell'atto, emesso da un organo incompetente (ovvero fornito di una competenza temporanea e occasionale), da parte della Autorità che sarebbe stata competente”*.

Allegava che tale ratifica non era, al momento, intervenuta.

3. Con atto depositato in data 07.12.2023, si costituiva in giudizio la Città metropolitana di Roma Capitale, riservando l'esposizione delle proprie difese ad una successiva memoria.

4. Con atto depositato in data 27.12.2023, si costituiva in giudizio il Comune di Civitavecchia, riservandosi di dedurre ed argomentare le proprie difese in una successiva memoria e comunque concludendo per la dichiarazione di irricevibilità e/o inammissibilità e di infondatezza del ricorso e per la reiezione di ogni domanda in esso contenuta.

5. Con memoria depositata in data 09.01.2024, la Città metropolitana di Roma Capitale si rimetteva al Tribunale per la decisione del ricorso.

6. Con memoria depositata in data 11.01.2024, il Comune di Civitavecchia eccepiva anzitutto il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (anche in base agli artt. 18 e 19 della convenzione in questione), ed insisteva – sulla base di varie argomentazioni – per le conclusioni già rassegnate in data 27.12.2023.

7. Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 25.01.2024, la ricorrente impugnava la deliberazione della Giunta comunale di Civitavecchia, prot. n. 227 del 28.11.2023, con cui il Comune rettificava la deliberazione di Giunta n. 185/2023, già impugnata con il ricorso introduttivo.

Deduceva la ricorrente che, con la deliberazione giuntale n. 227/2023, il Comune aveva affermato di avere erroneamente richiesto un *“parere pro veritate”* al prof. avv. Enrico Michetti in relazione alla controversia in questione, dando atto che *«non poteva essere avanzata richiesta di un parere definito “pro veritate” in quanto il Comune di Civitavecchia, con distinti provvedimenti, ha affidato nel*

*corso del 2022 al Prof. Avv. Enrico Michetti incarichi di legale esterno per la costituzione in giudizio presso il TAR Lazio, in opposizione ai provvedimenti autorizzativi rilasciati per la realizzazione ed esercizio del biodigestore sulle aree assegnate alla Società Lamer con Convenzione rep. 150/1999 [...]*».

Impugnava la delibera giunta n. 227/2023 sulla base del seguente motivo di ricorso (ulteriore rispetto a quelli già proposti): *“Violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, ingiustizia manifesta, perplessità dell’azione amministrativa e sviamento di potere”*.

Argomentava che, se il Comune aveva avuto quella concezione dell’opinione utilizzata per motivare i propri atti amministrativi, questi ultimi non potevano essere ritenuti essi stessi *“pro veritate”*, non essendo oggettivi, imparziali, secondo diritto, e rispondenti allo scopo che dichiaravano di voler perseguire: la tutela dell’interesse pubblico nell’ambito del rapporto convenzionale con la ricorrente.

8. Con memoria depositata in data 21.02.2024, in vista dell’udienza del 26.03.2024, il Comune di Civitavecchia insisteva – sulla base di varie argomentazioni – per le conclusioni già rassegnate.

9. Con memoria di replica depositata in data 05.03.2024, in vista della suddetta udienza, la ricorrente si opponeva all’eccezione di difetto di giurisdizione ed insisteva nelle proprie argomentazioni difensive e conclusioni.

10. Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 25.03.2024, la ricorrente impugnava la deliberazione del Consiglio comunale n. 27 del 14.03.2024, avente per oggetto: *«P.I.P. “Monna Felicita” – Presa d’atto ai sensi e per gli effetti dell’art. 42, lett. l) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 della dichiarazione di decadenza della società Lamer S.r.l. dalla concessione ai sensi e per gli effetti dell’art. 18 della Convenzione Rep. n. 150/1999»*.

Deduceva anzitutto che la deliberazione da ultimo impugnata non costituiva una mera presa d’atto, essendo piuttosto un atto di convalida della deliberazione dirigenziale n. 4043/2023 in ragione della competenza consiliare individuata

dall'art. 42, co. 1, lett. i), D. Lgs. 267/2000.

Aggiungeva che la suddetta deliberazione consiliare aveva anche confermato il contenuto della determinazione n. 4043/2023, facendolo proprio, sicché risultava illegittima, in via autonoma e derivata, a causa dei medesimi vizi (già dedotti nel ricorso introduttivo del presente giudizio) che inficiavano la citata determinazione dirigenziale n. 4043/2023.

Impugnava comunque la deliberazione n. 27/2024 sulla base dei seguenti motivi aggiunti.

10.1. *“Illegittimità in via autonoma della deliberazione consiliare n. 27/2024 e degli atti connessi per assenza dei presupposti per la convalida. Violazione degli articoli 1, 3, 7, 8, 10, 21-nonies, comma 2 della L. 241/1990. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria e di motivazione”*.

Lamentava la ricorrente che il Consiglio comunale non aveva svolto alcuna istruttoria, né indicato alcuna motivazione in ordine alle “ragioni di interesse pubblico” che devono sorreggere gli atti di convalida, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-nonies, co. 2, L. n. 241/1990.

Evidenziava che non risultavano esplicitati il vizio delle deliberazioni precedenti, né la volontà di emendarlo.

Censurava ancora il mancato invio della comunicazione di avvio del procedimento di convalida, non preannunciato né alla ricorrente né ad “Ambyenta Lazio”, destinate a subirne gli effetti.

Sosteneva che i vizi di contraddittorietà, travisamento, difetto dei presupposti e sviamento di potere, già dedotti nel presente giudizio contro la determinazione dirigenziale n. 4043/2023, non sarebbero stati comunque suscettibili di convalida.

10.2. *“Illegittimità in via autonoma della deliberazione consiliare n. 27/2024 e degli atti connessi per sviamento di potere. Violazione degli articoli 31; 33, commi 3 e 4; 42 comma 2 del Regolamento del Consiglio comunale di Civitavecchia”*.

Deduceva la ricorrente che il Comune, nell'attendere sino al 14.03.2024 per deliberare la convalida della determinazione dirigenziale n. 4043/2023 (nonostante la proposta di emanare tale deliberazione risalisse al 30.11.2023), aveva rivelato il suo intento di impedire che la controversia fosse decisa prima che il ritardo generato dalla decadenza superasse il "punto di non ritorno", in modo da pregiudicare definitivamente nei fatti la costruzione dell'impianto, quale che potesse essere l'esito del presente giudizio.

Denunciava che si trattava di un'azione amministrativa scorretta e contraria ai principi di trasparenza, imparzialità, buona fede e lealtà.

Censurava inoltre le modalità, considerate anomale e irrituali, con cui era stato convocato il Consiglio comunale del 14.03.2024, in violazione degli artt. 31 e 33 del Regolamento del Consiglio medesimo.

11. Con memoria depositata in data 12.04.2024, il Comune insisteva nelle proprie argomentazioni difensive e chiedeva che fossero dichiarati irricevibili, inammissibili ed infondati sia il ricorso introduttivo del giudizio, sia i primi ed i secondi motivi aggiunti, con la conseguente condanna alla refusione delle spese di causa.

12. Con memoria depositata in data 13.04.2024, la società ricorrente insisteva nelle proprie deduzioni ed argomentazioni, e chiedeva l'accoglimento del ricorso e dei successivi motivi aggiunti, con il conseguente annullamento di tutti gli atti gravati e con vittoria delle spese di lite.

13. In vista dell'udienza pubblica dell'11.06.2024, il Comune, la Città metropolitana e la società ricorrente depositavano – rispettivamente in data 10, 16 e 21.05.2024 – memorie con le quali insistevano nelle rispettive deduzioni, argomentazioni e conclusioni.

14. All'udienza dell'11.06.2024, il ricorso introduttivo del giudizio e quelli per motivi aggiunti venivano discussi, come da verbale, e trattenuti per la decisione.

15. E' opportuno riportare di seguito i passaggi fondamentali dei principali atti impugnati.

15.1. In particolare, si legge nella determinazione dirigenziale n. 1912 del 09.05.2023:

*«Rilevato che:*

*- con nota prot. n. 97659 del 26.11.2020 il Comune di Civitavecchia, nella persona del Dirigente e RUP pro tempore, prendeva atto della relazione di collaudo strutturale e tecnico amministrativo delle opere del Piano di insediamenti Produttivi e rimaneva in attesa dell'avvenuta conclusione di tutte le lavorazioni "affinchè lo scrivente ufficio possa approvare il collaudo definitivo delle opere di urbanizzazione";*

*- con la relazione in parola, da intendersi qui integralmente riportata e trascritta, si dava atto a pag. 9 penultimo cpv che la Concessione edilizia n. 217/2002 per l'esecuzione di tutte le opere di urbanizzazione primarie e secondarie e concessione n. 65/2003 di approvazione della variante veniva rinnovata dapprima con atto n. 181/2005 ed atto n. 26/2009 "sostanzialmente le opere non venivano ultimate per cui veniva rilasciato un nuovo titolo n. 37/2012 per permettere di portare a compimento le suddette opere (...);*

*- con la medesima relazione si procedeva al Collaudo parziale con prescrizioni laddove espressamente si legge*

*“COLLAUDA*

*A) Per la parte strutturale il PIP comparto 4.3. a Monna Felicita per le aree in proprietà della soc. LAMER srl di cui alla convenzione n. 150/1999 e n. 131/2002, comprensiva delle seguenti prescrizioni:*

*- completare la viabilità interna tra il lotto A ed il lotto B così come previsto dal PIP - completare la viabilità di accesso al lotto E compreso le superfici a parcheggio pubblico - individuare le aree pubbliche a standard DM 1444/68 in cessione al Comune di Civitavecchia all'interno di tutto il comparto 4.3. per una superficie lorda di 6274 mq - completare la rete di illuminazione stradale - completare la rete di adduzione idrica – ripristinare la strada interna di*

*collegamento tra il lotto C ed il lotto D oggi chiusa - ripristinare il tappeto di asfalto in usura, con adeguata segnaletica a completamento - predisporre le reti di distribuzione gas metano e*

*B) per la parte tecnico-amministrativa il PIP comparto 4.3. a Monna Felicita per le aree in proprietà LAMER srl di cui alla convenzione n° 150/1999 e n°131/2002 comprensiva delle seguenti prescrizioni*

*- approvare una Variante urbanistica di assestamento finale del comparto in procedura semplificata L.R. 36/87 art. 1 bis proposta dalla soc. LAMER a conclusione delle opere di urbanizzazione, individuando le aree a standard DM 1444/68. - approvare un piano particellare finale (approvato con convenzione 150/99, come da frazionamento protocollo tipo 5224 del 21 luglio '99) delle aree catastali frazionate da acquisire al patrimonio pubblico, a conclusione delle OO.UU. in completamento. E' stato già individuato ed approvato con convenzione inoltre si propone di:*

*- ridurre l'importo fornito a garanzia dalla soc. LAMER srl di 904.075.507 di una percentuale pari al 74% così come desunta dalle parti delle OO.UU. realizzate - cedere al Comune di Civitavecchia le reti e le infrastrutture delle OO.UU. primarie oggi completate, mentre differire la presa in carico delle opere da completare solo alla loro effettiva realizzazione . - assegnare un tempo di adeguamento delle prescrizioni di 180 gg consecutivi dalla approvazione della presente relazione, valutando eventuali proroghe in ragione di problematiche insorte non imputabili alla soc. LAMER srl. - verificare il rispetto delle prescrizioni di cui sopra. - sottoporre la presente relazione di collaudo alla approvazione finale, tenuto conto che successivamente i lotti attualmente incompleti o non edificati, possono essere comunque interessati da nuove costruzioni con Titolo Edilizio diretto ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 c. 3 della L. 1150/1942 ed s.m.i.”;*

*- a tutt'oggi non è pervenuta nessuna conclusione dei lavori in chiara violazione delle prescrizioni e dei tempi all'uopo previsti dalle Convenzioni, Concessioni edilizie, nella relazione di collaudo e dalla normativa vigente ivi compreso l'art. 27*

*c.8 L.865/71 (richiamata Legge fondante del PIP comparto 4.3a) che prevede il rispetto e l'obbligo della convenzione stipulata e degli oneri assunti dal concessionario in favore dell'Ente Locale; (...)*

*DETERMINA (...) 2. di ritenere che si siano verificate gravi inadempienze ed irregolarità nello svolgimento delle attività e nella condotta dei lavori come sopra descritte».*

15.2. Si afferma inoltre nella determinazione dirigenziale n. 4043 del 02.10.2023:

*«Premesso che:*

*(...) Medio tempore l'amministrazione ha vanamente atteso che la Lamer desse corso agli interventi convenzionalmente pattuiti e soltanto a seguito della reiterata grave inadempienza si è vista costretta a inoltrare la comunicazione di contestazione puntuale delle gravi irregolarità. (...)*

*Evidenziato che: (...)*

- l'art. 24 della Convenzione rubricato "Priorità" prescrive tassativamente che "Nella cessione e nella locazione la Soc. Lamer a r.l. dovrà dare priorità agli artigiani e/o a piccole imprese inserite nella graduatoria approvata dall'Amministrazione Comunale e successivi aggiornamenti, fino alla data di ultimazione delle OO.UU.. Immediatamente dopo la comunicazione di fine lavori, la Società Lamer a.r.l. dovrà comunicare i prezzi di cessione e/o locazione degli opifici al Comune di Civitavecchia ed ai soggetti utilmente inseriti in graduatoria a mezzo raccomandata A.R. Ai soggetti inseriti nella graduatoria è assegnato il termine di 60 giorni per comunicare la loro adesione. In caso di mancata adesione del soggetto utilmente collocato in graduatoria, la Società Lamer a r.l. è autorizzata a collocare liberamente a qualsiasi soggetto richiedente gli opifici realizzati secondo i prezzi di mercato".*

*Accertato che:*

- Dalle verifiche effettuate in sede istruttoria non sono risultati presenti negli atti del fascicolo atti formali, né comunicazioni, né atti di assenso da parte del Comune*

*in ordine a compravendite.*

- *Dal portale SISTER dell'Agencia delle Entrate si è quindi proceduto ad acquisire la nota di trascrizione dell'atto di compravendita avente Rep/Racc. 52414/28625 del 23.10.2008, a rogito notaio Paolo Becchetti, tra la Società Lamer e l'acquirente Etruria Leasing S.p.a. (Oggi intestati ad Intesa San Paolo).*
- *Tale cessione si pone dunque in stridente contrasto con il sopra riportato combinato disposto degli artt. 20 e 24 della Convenzione essendo siffatta compravendita effettuata in assenza di una graduatoria autorizzata dall'Amministrazione Comunale ed a favore di una società finanziaria così sviando dallo scopo pubblico e minando in radice la finalità socio-economica insita nella ratio della pianificazione volta a creare opifici per offrire ad artigiani e piccole imprese a prezzi inferiori di quelli di mercato la possibilità di insediare le loro attività. (...)*
- *L'art. 24 richiamato dalla Società Lamer nel testo completo testualmente prescrive che in difetto di finanziamenti regionali "(...) la Società Lamer a r.l. realizzerà le OO.UU. gradualmente ed in misura proporzionale alle domande di prenotazione da parte degli acquirenti degli opifici" con ciò presupponendo in primis la realizzazione degli opifici essendo all'evidenza le opere di urbanizzazione a completamento del Piano e, come già sopra esposto in coerenza alla graduatoria prevista dalla convenzione. (...)*

*in tale contesto la LAMER ha partecipato a Bando Pubblico per la assegnazione di dette aree sia in diritto di proprietà che di superficie, per cui ha contratto un preciso obbligo di vincolo d'uso per la destinazione delle aree del PIP, da destinare alla realizzazione di opifici per artigiani e piccole imprese locali laddove la assegnazione era di specifica competenza comunale, con l'obbligo prescrittivo del comune di Civitavecchia di fornire a LAMER graduatoria di assegnazione degli opifici per artigianato e piccola impresa; (...)*

*l'art. 7 della Convenzione n. 150/99 [leggasi 1999, n.d.e.] - già stabiliva in capo alla LAMER l'obbligo della costruzione degli opifici sulle aree concesse in*

*proprietà per cui senza alcuna dilazione o esecuzione per “stralci”, ma nei tempi di validità della convenzione stessa, indipendentemente dalla presenza o meno di soggetti beneficiari individuati dalla Amministrazione Comunale;*

*in esecuzione del punto G) lettere a) e b) della Convenzione n. 150/99, il concessionario si impegnava esclusivamente alla costruzione, urbanizzazione e realizzazione di infrastrutture delle aree in diritto di superficie solo ed esclusivamente per le attività di supporto agli opifici per l'artigianato e la piccola impresa; (...)*

*in proseguo la stessa relazione di collaudo accerta: “... la quasi totale inedificabilità dei lotti ha fatto venir meno la necessità di portare a termine le urbanizzazioni ....” , di fatto evidenziano esplicitamente la violazione dell'art. 22 della Convenzione n. 150/99, laddove LAMER doveva costruire e comunicare agli artigiani e piccole imprese i prezzi di cessione degli Opifici, mentre la relazione di collaudo da atto che a distanza di 24 anni la Società ha proceduto esclusivamente alla realizzazione di sole parziali urbanizzazioni (74%);*

*(...) art. 22 che prevede non solo la costruzione e la comunicazione del fine lavori all'Amministrazione Comunale degli opifici, ma che la vendita sul libero mercato poteva avvenire solo dopo che siano trascorsi 60gg dalla comunicazione agli artigiani o piccole imprese in graduatoria pubblica, circostanza non applicata dal LAMER in violazione delle pattuizioni sottoscritte; (...)*

*che le aree dei lotti assegnate in diritto di proprietà (...) sono proposte in asservimento a manufatti destinati ad un impianto per il trattamento dei rifiuti in chiara e palese violazione di ogni aspetto convenzionale di cui all'atto rep150/99, violando i principi fondanti del trasferimento del diritto di proprietà, ovvero che l'acquirente LAMER realizzasse manufatti a destinazione di opificio artigianale e piccola impresa in attuazione dell'art. 27 della L.865/71; (...)*

*Evidenziato che:*

*Per insegnamento giurisprudenziale granitico il PIP non ha solo la finalità di*

*assicurare l'assetto urbanistico voluto all'area ove si vanno a collocare i nuovi complessi produttivi, ovvero convergono, a seguito di delocalizzazione, quelli già attivi sul territorio; esso mira anche ad offrire alle imprese ed in questo caso anche agli artigiani - ad un prezzo calmierato e previa espropriazione ed urbanizzazione – le aree medesime in quanto occorrenti per l'insediamento o la prosecuzione delle loro attività. La cessione degli opifici e dei manufatti a prezzi inferiori a quelli del mercato come previsto all'art. 20 della Convenzione costituisce pertanto uno strumento di promozione mediante abbattimento dei costi, con effetto economicamente equivalente ad un incentivo finanziario per la realizzazione di stabilimenti produttivi.*

*In tal modo l'ordinamento realizza «un razionale e soddisfacente punto di equilibrio tra la tutela del diritto della proprietà privata e il sostegno alle produzioni economiche che creano posti di lavoro, redditi e ricchezza, non allo scopo di discriminare il proprietario terriero rispetto all'imprenditore, né di impoverire i bilanci degli enti locali, bensì all'unica finalità di conformare in senso sociale e redistributivo le ricchezze, consentendo il fruttuoso utilizzo di fondi altrimenti inutilizzati o utilizzati per scopi non produttivi o, comunque, per scopi non idonei ad assicurare l'incremento di ricchezza del territorio in generale» (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2878; id., 5 marzo 2015, n. 1125; 13 febbraio 2020, n. 1158; sez. V, 15 gennaio 2020, n. 377; sez. II, 15 luglio 2019 n. 4961; nonché Cass. civ., sez. un., 26 marzo 2019, n. 8415).*

*Il «privato beneficiario da questo grave sacrificio individuale» si trova investito finanche «di una posizione giuridica fonte di responsabilità sociale, rispetto agli oneri e ai costi giuridici, economici e organizzativi sostenuti dall'Amministrazione pubblica per consentire la realizzazione del programma, ad un tempo urbanistico e di politica economica» (Cons. Stato, n. 1864/2021);*

*stante la funzione redistributiva della ricchezza del P.I.P., ne è innegabile la finalità anche socio-economica, che trasmoda necessariamente nell'accordo con il quale la Società si è impegnata a realizzare le opere nello specifico contesto di*

*riferimento.*

*Da qui la possibilità di “recuperare” lo sviamento dalla causa pubblicistica utilizzando la clausola convenzionale prevista all’art. 18 rubricata “DECADENZA”;*

*l’inerzia o il ritardo nell’attivarsi da parte di un’impresa assegnataria va contro la ratio della pianificazione, da svilupparsi nella tempistica stabilita per le varie iniziative, al fine di realizzare concretamente le finalità pubbliche ad essa sottese;*

*in considerazione della suddetta finalità economico-sociale sottesa all’adozione del PIP, necessitata e doverosa si palesa la decadenza come prescritta e disciplinata dall’art. 18 della Convenzione a fronte delle gravi irregolarità e della reiterata inerzia protratta nel tempo della parte della Società beneficiaria in parte a titolo di proprietà ed in parte in diritto di superficie dell’area teologicamente orientata ad uno scopo pubblico;*

*l’inerzia reiterata della Lamer ha compromesso definitivamente la finalità pubblica e sociale per la quale l’insediamento doveva essere realizzato e ciò a maggior ragione ove si consideri che la stessa Lamer con dichiarazione confessoria ha affermato nelle giustificazioni che non si tratta di mero ritardo o di inerzia, ma cosciente volontà di non procedere a concludere i lavori.*

*(...) In tal modo, dunque, la Lamer - esonerata ex art. 6 e postilla n. 1 della Convenzione dal pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria nonchè dagli oneri concessori per la realizzazione di capannoni - ha dapprima acquisito le aree per realizzare opere per una finalità pubblica, per poi utilizzare quella stessa area per far realizzare ad un’altra Società un “impianto di produzione di biometano” ed anche le opere da essa mai ultimate, il tutto senza autorizzazione da parte dell’Ente Locale e minando in radice la finalità pubblica del Programma all’uopo approvato e le convenzioni sottoscritte e le conseguenti concessioni al tempo rilasciate.*

*Alla luce di quanto sopra*

**DETERMINA**

*la decadenza dalla concessione ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 della Convenzione rep. n. 150/1999 stante le conclamate gravi irregolarità nello svolgimento delle attività e nella condotta dei lavori rispetto a quanto convenzionalmente pattuito, così come riportato nella relazione istruttoria resa dal prof. Avvocato Enrico Michetti acquisita al protocollo generale dell'Ente in data 28.09.2023 al n°86912, che costituisce parte sostanziale del presente documento e che si rimette in allegato, rinviando alla Giunta Comunale per la presa d'atto e al Consiglio Comunale per la ratifica e il mandato per l'espletamento dei successivi e conseguenti adempimenti».*

16. Tanto premesso, è necessario esaminare preliminarmente l'eccezione di difetto di giurisdizione proposta dal Comune resistente.

A tal fine, è opportuno ricordare che, ai sensi dell'art. 133, co. 1, c.p.a., «Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge:

*a) le controversie in materia di: (...)*

*2) formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni».*

È stato ritenuto sul punto da condivisibile giurisprudenza che «In virtù dell'art. 11, comma 5, l. n. 241/1990 e dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2), d.lg. n. 104/2010, sussiste la giurisdizione esclusiva amministrativa in tema di convenzioni urbanistiche, quali accordi integrativi di provvedimenti amministrativi, anche con riferimento alla loro corretta esecuzione» (Cons. Stato, sez. II, 02/02/2022, n. 720).

La convenzione oggetto del presente giudizio è prevista dall'art. 27, co. 8, L. n. 865/1971, secondo cui «Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il comune da una parte e il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico con la quale vengono disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza».

Ritiene il Collegio che la convenzione in esame costituisca anche una *species* del *genus* previsto dall'art. 11 L. n. 241/1990.

In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato, nel ritenere quanto segue: «10. *Le convenzioni o atti unilaterali d'obbligo accessivi a piani urbanistici attuativi, pur appartenendo al più ampio genus degli atti dispositivi coi quali il privato assume obbligazioni, in quanto per lo più orientate al rilascio del titolo edilizio in cui sono destinate a confluire, non rivestono un'autonoma efficacia negoziale, ma incidono tramite la stessa sul provvedimento cui sono intimamente collegate, tanto da divenirne un elemento qualificato, mutuando la terminologia di cui alla nota sistematica civilistica che distingue tra essentialia e accidentalia negotii, come "accidentale" (cfr. sul punto Cons. Stato, sez. IV, 26 novembre 2013, n. 5628; Cass., Sez. Un., 11 luglio 1994, n. 6527; id., 20 aprile 2007, n. 9360). Si è perciò affermato, ad esempio, che la convenzione stipulata tra un Comune e un privato costruttore, con la quale questi, al fine di conseguire il rilascio di un titolo edilizio, si obbliga ad un facere o a determinati adempimenti nei confronti dell'ente pubblico (quale, ad esempio, la destinazione di un'area ad uno specifico uso, cedendola), non costituisce un contratto di diritto privato, ma neppure ha specifica autonomia e natura di fonte negoziale del regolamento dei contrapposti interessi delle parti stipulanti, configurandosi come atto intermedio del procedimento amministrativo volto al conseguimento del provvedimento finale, dal quale promanano poteri autoritativi della pubblica amministrazione.*

11. *La legge 22 ottobre 1971, n. 865 già conteneva due esempi "tipizzati" di ciò che nel tempo è stato sussunto nell'ampia e per certi versi impropria dizione di "edilizia convenzionata", di fatto estendendo per utilità linguistica la definizione all'epoca contenuta nella rubrica dell'art. 7 della legge 28 febbraio 1977, n. 10, che in verità faceva esclusivo riferimento agli accordi siglati con il richiedente un titolo edilizio con finalità residenziale per calmierare preventivamente i futuri canoni di locazione o prezzi di vendita degli immobili relativi.*

*In particolare, l'art. 27, per quanto qui di specifico interesse, nel consentire ai Comuni dotati di piano regolatore o di programma di fabbricazione, di imprimere un regime giuridico lato sensu "produttivo" ad una determinata zona, nel contempo garantendo l'accesso alle aree ivi comprese ad operatori economici che ne garantiscano l'utilizzo in funzione dello stesso, prevede che all'atto della concessione dei lotti, in proprietà o in superficie, nella percentuale normativamente data, venga siglata una convenzione che individui anche "gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza" (ultimo comma)».*

È pertanto evidente che sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per la presente controversia, ai sensi dell'art. 133, co. 1, lett. a), n. 2, e lett. f), c.p.a..

17. Tanto premesso, è opportuno esaminare congiuntamente il primo ed il secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, in considerazione del loro carattere assorbente di tutte le altre censure proposte.

Prima di procedere in questo senso, tuttavia, è anche opportuno riportare il testo di alcuni fra gli articoli della convenzione n. 150 del 05.08.1999, rilevanti ai fini della risoluzione della controversia in esame:

*«Le parti come innanzi costituite (...) premettono: (...)*

*E) Conseguentemente gli artt. 2 e 16 (già 13 bis) del Regolamento in oggetto risultano così definitivamente formulati: "...Art. 2 - Utilizzazione delle aree Le aree di cui al precedente art. 1, già acquisite al patrimonio del Comune, sono utilizzate per la realizzazione di impianti produttivi di carattere artigianale ed industriale. (...)*

**ART. 7 –REALIZZAZIONE MANUFATTI SU AREE CEDUTE IN DIRITTO DI PROPRIETA'**

*Gli opifici ed i manufatti dovranno essere realizzati dalla Soc. LAMER a r.l. sulle aree cedute in diritto di proprietà, previa presentazione di Piano attuativo di comparto e di progetti per i singoli manufatti. (...)*

### *ART. 18- DECADENZA*

*La Soc. LAMER a r.l. potrà essere dichiarata decaduta dalla concessione con atto formale del Concedente quando si verificano gravi irregolarità nello svolgimento dell'attività o nella condotta dei lavori. In tal caso il Concedente ne darà comunicazione alla Soc. LAMER assegnando un termine di trenta giorni per produrre giustificazioni. Qualora determini di non accoglierle, il Concedente pronuncerà la decadenza, dandone immediata notizia alla Soc. LAMER a r.l. (...).*

### *ART. 22- PRIORITA'*

*Nella cessione e nella locazione la Soc. LAMER a r.l. dovrà dare priorità' agli artigiani e/o a piccole imprese inserite nella graduatoria approvata dall'Amministrazione Comunale e successivi aggiornamenti, fino alla data di ultimazione delle OO.UU.*

*Immediatamente dopo la comunicazione di fine lavori, la Soc. LAMER a r.l. dovrà comunicare i prezzi di cessione e/o locazione degli opifici al Comune di Civitavecchia ed ai soggetti inseriti utilmente in graduatoria a mezzo di raccomandata A.R..*

*Ai soggetti inseriti nella graduatoria è assegnato il termine di 60 gg. per comunicare la loro adesione. In caso di mancata adesione del soggetto utilmente collocato in graduatoria, la Soc. LAMER a r.l. è autorizzata a collocare liberamente a qualsiasi soggetto richiedente gli opifici realizzandi secondo i prezzi di mercato. (...)*

### *ART. 24 - CLAUSOLE CONTRATTUALI - EFFICACIA –*

*Tutte le cause inerenti l'istituto concessorio di esecuzione e gestione di Opere Pubbliche, nonché i rapporti intercorrenti tra le parti correlate e connesse alla Concessione dei finanziamenti CEE di cui all'OBIETTIVO 2, MISURA 3.1, avranno efficacia solo in caso di concessione dei finanziamenti stessi.*

*Nel caso di mancato accoglimento da parte della Regione Lazio dell'istanza di finanziamento di cui al comma precedente la Soc. LAMER a r.l. realizzerà le*

*OO.UU. gradualmente ed in misura proporzionale rispetto alle domande di prenotazione da parte degli acquirenti o locatari degli opifici.*

*In tal caso il prezzo di cessione degli opifici ed il canone di locazione saranno fissati dalla Soc. LAMER a r.l. secondo l'andamento di mercato e gli opifici stessi potranno essere ceduti o locati a qualunque soggetto richiedente, sempre nel rispetto delle destinazioni d'uso previste dal P.I.P. (...)*

#### **ART. 25 - DESTINAZIONE URBANISTICA**

*In esecuzione dell'art. 18 della Legge 47/85 viene allegato al presente atto il certificato di destinazione urbanistica rilasciato dal Sindaco del Comune di Civitavecchia in data 24/06/1999 (All. 11)».*

Ciò posto, si esaminano di seguito i singoli profili di inadempimento e di "gravi irregolarità" contestati dal Comune alla società ricorrente con la determinazione dirigenziale n. 4043/2023.

17.1. In primo luogo si contesta che la cessione immobiliare compiuta in data 23.10.2008 in favore di "Etruria Leasing" s.p.a. violerebbe gli artt. 20 e 24 della Convenzione, essendo stata fatta senza una graduatoria di assegnazione autorizzata dal Comune ed a favore di una società finanziaria, anziché ad artigiani e piccole imprese.

Non essendo contestata l'allegazione di parte ricorrente, secondo cui, il finanziamento comunitario innanzi indicato non fu effettivamente ottenuto, si deve ritenere che non sussistano le violazioni dedotte dal Comune, potendo trovare applicazione l'appena citato art. 24 della convenzione, secondo cui, in caso di mancato accoglimento dell'istanza di finanziamento, gli opifici sarebbero potuti essere ceduti a qualunque soggetto richiedente.

17.2. In secondo luogo, il Comune ha motivato il provvedimento di decadenza evidenziando che la società ricorrente aveva violato l'art. 7 della convenzione, non provvedendo nei tempi previsti alla realizzazione degli opifici sulle aree concesse in proprietà.

Ebbene, emerge dalla semplice lettura della clausola contrattuale innanzi riportata

che in essa non è esplicitamente previsto alcun termine per la realizzazione degli opifici.

È noto che l'art. 11, co. 2, secondo periodo, L. n. 241/1990, in tema di accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, rinvia, per quanto non diversamente previsto, ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili.

Inoltre, ai sensi dell'art. 1183, co. 1, cod. civ., se non è determinato il tempo in cui la prestazione deve essere eseguita, il creditore può esigerla immediatamente; mentre, se – in virtù degli usi o per la natura della prestazione ovvero per il modo o il luogo dell'esecuzione – sia necessario un termine, questo è stabilito dal giudice, in mancanza di accordo delle parti.

A prescindere dalla questione se il caso in esame possa essere riconducibile al primo o al secondo periodo dell'art. 1183, co. 1, rileva il Collegio che il Comune-creditore non ha provveduto né ad esigere immediatamente la prestazione (di realizzare tutti gli opifici) né ad adire l'autorità giudiziaria per ottenere che il termine dell'adempimento fosse stabilito autoritativamente. Né tanto meno è stato allegato che le parti abbiano raggiunto un accordo per la definizione del termine dell'adempimento.

Ne consegue che, allo stato, la società ricorrente (e debitrice) risulta ancora titolare della suddetta obbligazione, senza che sia scaduto il termine per eseguire la prestazione ivi dedotta.

Anche tale profilo di inadempimento-irregolarità, pertanto, non sussiste.

17.3. Il Comune censura inoltre la violazione dell'art. 22 della convenzione, avendo la società ricorrente provveduto solo in misura parziale a realizzare le opere di urbanizzazione alle quali si era obbligata.

Si è già evidenziato tuttavia che, ai sensi del citato art. 24, co. 2, non essendo stata accolta l'istanza di finanziamento, la ricorrente poteva realizzare le opere di urbanizzazione “*gradualmente ed in misura proporzionale rispetto alle domande di*

*prenotazione da parte degli acquirenti o locatari degli opifici”.*

Risulta dagli atti – per la stessa ammissione del Comune resistente – che la ricorrente aveva provveduto a realizzare opere di urbanizzazione in misura del 74%.

Ne consegue che non può ravvisarsi alcun inadempimento, sotto il profilo in esame, essendo state realizzate opere di urbanizzazione in misura ben più che proporzionale in rapporto agli opifici edificati (lo si ricorda: solo n. 2 rispetto ai n. 5 lotti assegnati in proprietà), e non essendo stato neppure allegato che siano pervenute domande di prenotazione riferite al 100% delle aree in questione.

17.4. L'ulteriore profilo di inadempimento contestato dal Comune nel provvedimento impugnato si rinviene nell'asserita violazione dell'art. 22 della convenzione, non avendo la società ricorrente provveduto a comunicare i prezzi di cessione e/o locazione degli opifici sia al Comune sia ai soggetti inseriti utilmente in graduatoria.

Ritiene tuttavia il Collegio che tale obbligo di comunicazione sarebbe stato necessario, in quanto funzionale ad informare gli altri soggetti (pubblici e privati) interessati, nel solo caso in cui la ricorrente fosse stata obbligata a rispettare i criteri pubblicistici di priorità previsti dal medesimo art. 22.

Si è già rilevato innanzi, tuttavia, che, ai sensi dell'art. 24, l'efficacia delle suddette clausole contrattuali sarebbe stata subordinata alla concessione del finanziamento europeo. Pertanto, in mancanza di tale finanziamento, la ricorrente poteva cedere i manufatti a qualunque soggetto richiedente, senza dover tenere conto della graduatoria eventualmente formata dalla pubblica amministrazione, con la conseguenza che il suddetto obbligo di comunicazione deve ritenersi insussistente per il caso in esame.

Non può pertanto ravvisarsi alcun inadempimento di un'obbligazione insussistente.

17.5. Infine, come innanzi rilevato, l'inadempimento più grave è stato contestato dal Comune con la seguente espressione: *«le aree dei lotti assegnate in diritto di proprietà (...) sono proposte in asservimento a manufatti destinati ad un impianto*

*per il trattamento dei rifiuti in chiara e palese violazione di ogni aspetto convenzionale di cui all'atto rep150/99, violando i principi fondanti del trasferimento del diritto di proprietà, ovvero che l'acquirente LAMER realizzasse manufatti a destinazione di opificio artigianale e piccola impresa in attuazione dell'art. 27 della L.865/71; (...)*».

Pertanto, è opportuno riportare di seguito, per quanto qui rileva, il testo dell'art. 27 citato: *«I comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati possono formare, previa autorizzazione della Regione, un piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi.*

*Le aree da comprendere nel piano sono delimitate, nell'ambito delle zone destinate a insediamenti produttivi dai piani regolatori generali o dai programmi di fabbricazione vigenti, con deliberazione del consiglio comunale, la quale, previa pubblicazione, insieme agli elaborati, a mezzo di deposito presso la segreteria del comune per la durata di venti giorni, è approvata con decreto del presidente della giunta regionale.*

*Il piano approvato ai sensi del presente articolo ha efficacia per dieci anni dalla data del decreto di approvazione ed ha valore di piano particolareggiato d'esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni. (...)*

*Le aree comprese nel piano approvato a norma del presente articolo sono espropriate dai comuni o loro consorzi secondo quanto previsto dalla presente legge in materia di espropriazione per pubblica utilità.*

*Il comune utilizza le aree espropriate per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico mediante la cessione in proprietà o la concessione del diritto di superficie sulle aree medesime. (...)*

*Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il comune da una parte e il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico con la quale vengono disciplinati*

*gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza».*

Emerge innanzitutto dalla lettura della norma che le aree in questione possono essere destinate alla realizzazione (non di soli impianti “a destinazione di opificio artigianale e piccola impresa”, come affermato dal Comune, ma, più in generale) di “impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico”.

In disparte la questione se un impianto di produzione di biometano mediante purificazione del biogas ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica del rifiuto solido urbano possa considerarsi alla stregua di impianto produttivo di carattere industriale, è necessario verificare se la destinazione degli opifici a tale scopo sia compatibile con la convenzione sottoscritta nel 1999 e, comunque, con la normativa vigente in materia urbanistica.

Prima ancora, tuttavia, è opportuno rilevare che – secondo quanto risulta dalle allegazioni delle parti e dalla documentazione in atti (il riferimento è in particolare all’atto costitutivo ed allo statuto della società “Ambyenta Lazio” – doc. 20 della produzione di parte ricorrente) – la ricorrente non ha ancora ceduto o locato gli opifici in questione (ai sensi dell’art. 24, co. 2, della convenzione ex art. 27 L. n. 865/1971) alla società interessata ad esercitarvi l’attività di produzione di biometano, sicché non potrebbe ravvisarsi, al momento, la violazione «*delle destinazioni d’uso previste dal P.I.P.*», che invece – secondo la clausola convenzionale dell’art. 24 – devono comunque essere rispettate.

In ogni caso, il Collegio ritiene opportuno – anche ai fini connessi con gli effetti conformativi del giudicato amministrativo – scrutinare se gli atti autorizzativi rilasciati in favore della società “Ambyenta Lazio” per l’esercizio dell’attività di produzione di biometano possano incidere sulla destinazione urbanistica delle aree su cui si vorrebbe realizzare gli impianti.

In particolare, si rileva che la citata autorizzazione unica (adottata con determinazione dirigenziale della Città metropolitana di Roma Capitale n. RU 2812 del 12.10.2022) stabilisce (per quanto qui di interesse) quanto segue: «*Il Dirigente*

*del Servizio (...) determina: 1. di autorizzare, per quanto espresso in premessa e ai sensi dell'art. 12 del Decreto Legislativo 387/03 e s.m.i., la Società AMBYENTA LAZIO SRL, con sede legale in Rivoli (TO), Via Acqui 86 – 10098 (...) alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di Biometano mediante purificazione del biogas ottenuto da digestione anaerobica della F.O.R.S.U. (Frazione Organica del Rifiuto Solido Urbano), da realizzarsi in località Monna Felicita, nel Comune di Civitavecchia, Area Metropolitana Roma Capitale, nonché delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla realizzazione ed esercizio dell'impianto stesso;*

*2. di dare atto che la Società AMBYENTA LAZIO Srl è obbligata all'osservanza delle seguenti prescrizioni: (...)*

*j) AMBYENTA LAZIO Srl deve rispettare le vigenti normative in materia di urbanistica, realizzazione di opere, prevenzione incendi, sicurezza ed in materia di tutela dell'ambiente per tutti gli aspetti e tutte le prescrizioni e disposizioni non espressamente indicate nel presente atto e nei pareri e prescrizioni espresse dagli enti interessati (...)*».

*È anche necessario rilevare che, ai sensi del citato art. 12 D. Lgs. n. 387/2003, «1. Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti. (...)*

*3. La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, ivi inclusi gli interventi, anche consistenti in demolizione di manufatti o in interventi di ripristino ambientale, occorrenti per la riqualificazione delle aree di insediamento degli impianti, sono soggetti ad una*

*autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico».*

Risulta evidente pertanto che, anche qualora gli atti compiuti dalla ricorrente potessero considerarsi in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, e quindi con la convenzione di cui all'art. 27 L. n. 865/1971, si dovrebbe prendere atto che l'emanazione della suddetta autorizzazione unica implicherebbe una variante dello strumento urbanistico, con la conseguenza che eventuali atti di cessione degli opifici per l'esercizio di attività diverse da quelle originariamente previste non potrebbero ritenersi in contrasto con la stessa convenzione del 1999.

In sintesi, non potrebbe comunque ravvisarsi il profilo di inadempimento ed irregolarità individuato dal Comune resistente e posto a fondamento del provvedimento di decadenza.

17.6. Ritiene quindi il Collegio che i primi due motivi del ricorso introduttivo del giudizio siano, nel loro complesso, fondati, con il conseguente assorbimento del terzo motivo ivi contenuto.

Devono essere pertanto annullate la determinazione dirigenziale n. 4043/2023 e la delibera giunta di "presa d'atto" n. 185/2023.

18. Quanto ai ricorsi per motivi aggiunti depositati nel gennaio e nel marzo 2024, si osserva che entrambi contengono censure di illegittimità derivata che, in considerazione della ritenuta illegittimità degli atti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio, devono ritenersi fondate.

Ritiene infatti il Collegio di poter condividere l'orientamento giurisprudenziale secondo cui *«I principi di concentrazione e semplificazione alla base dell'istituto dei motivi aggiunti permettono alla parte di impugnare nell'ambito dello stesso giudizio tutti i provvedimenti adottati fra le medesime parti e riferiti al medesimo rapporto amministrativo: in tale maniera, nell'ambito del processo unitario in*

*corso, si consente al ricorrente di contestare ogni atto autonomamente per i vizi attinenti alla fase cui lo stesso si riferisce, mentre avverso gli atti conseguenti — ove censurabili solo per l'effetto viziante, riconducibile ad illegittimità di atti presupposti — può ben essere prospettato il solo vizio ad essi direttamente riconducibile, ovvero quello di illegittimità derivata (...)*» (Cons. Stato, sez. VI, 10/11/2022, n. 9875).

È evidente che la delibera giuntale di “rettifica” n. 227/2023 e la delibera consiliare di “presa d’atto” n. 27/2024 costituiscono atti conseguenti, aventi per presupposti la determinazione dirigenziale n. 4043/2023 e la delibera giuntale n. 185/2023, ritenute illegittime.

Ciò consente di ritenere assorbiti i motivi aggiunti con i quali si censura l’asserita illegittimità, in via autonoma, delle delibere da ultimo citate.

19. Alla luce di quanto illustrato, il ricorso deve essere accolto, con il conseguente annullamento degli atti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti.

20. La particolare complessità delle questioni trattate giustifica la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla gli atti impugnati, nei sensi di cui in parte motiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Referendario

Vincenzo Sciascia, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Vincenzo Sciascia**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonella Mangia**

**IL SEGRETARIO**