

Pubblicato il 12/02/2020

N. 01897/2020 REG.PROV.COLL.
N. 08827/2019 REG.RIC.



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 Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8827 del 2019, proposto da Comunità in Dialogo di Solidarietà Sociale – Cooperativa Sociale Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Elena Prezioso, con domicilio fisico ex art.25 c.p.a. in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

per l'annullamento

della Determinazione 11 giugno 2019, n. G07876 pubblicata il 27/06/2019 sul Bollettino Ufficiale Della Regione Lazio - N. 52 - Supplemento n. 1, comunicata il 08.07.2019 avente ad oggetto il Procedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale ai sensi dell'art. 29 nonies c. 1 del D.Lgs. 152/2006 per l'installazione da realizzare in Ceprano (FR) via Campo del Greco 10 e di Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell'art. 23 del

D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. del progetto "Realizzazione impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti pericolosi e non", Comune di Ceprano (FR), località Via del Campo Greco n. 10

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2020 la dott.ssa Ines Simona Immacolata Pisano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe la ricorrente Comunità in Dialogo di Solidarietà Sociale Cooperativa Sociale ONLUS – la quale opera come cooperativa sociale ai sensi della lettera B) della l. 381/1991 secondo quanto previsto dall'art. 4 dello Statuto approvato il 17.12.2004, svolgendo attività di trasporto, raccolta, riciclaggio, lavorazione e trattamento dei rifiuti- ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la Determinazione 11 giugno 2019, n. G07876 pubblicata il 27/06/2019 sul Bollettino Ufficiale Della Regione Lazio - N. 52 - Supplemento n. 1, comunicata il 08.07.2019, che ha dichiarato improcedibili le istanze di A.I.A. e di V.I.A. presentate dalla Cooperativa Sociale rispettivamente il 29.06.2016 e il 20.07.2016 per l'installazione da realizzare in Ceprano (FR) via Campo del Greco.

I motivi di censura sono stati affidati a:

1.Violazione dell'art. 10 bis l. 241/1990. La Determinazione n. G07876 non è stata preceduta dalla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

2.Violazione dell'art. 5 D.Lgs. 117/2017, dell'art. 40 D.Lgs. 117/2017 e dell'art. 1 l. 381/1991.

L'amministrazione ha infatti dichiarato improcedibili le istanze della ricorrente ritenendo che le cooperative sociali non possono svolgere attività di gestione dei rifiuti secondo quanto stabilito dall'art. 5 comma 1 lett. e) del D.Lgs. 117/2017.

Ad avviso della ricorrente, al contrario, proprio l'art. 5 del Codice del Terzo Settore nell'elencare le attività di interesse generale ne esclude espressamente dal campo di applicazione le cooperative sociali, che, secondo quanto stabilito dal successivo art. 40 D.Lgs. 117/2017, resterebbero disciplinate dalla l. 381/1991.

In particolare, l'art. 1 della l. 381/1991 (pure richiamato dall'art. 1 comma 4 D.Lgs. 112/2017) consente alla lettera B), tra l'altro, lo svolgimento di attività industriali e commerciali finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Il provvedimento amministrativo impugnato sarebbe dunque viziato da manifesta violazione di legge.

L'amministrazione si è costituita in giudizio con articolata memoria per avversare il ricorso, insistendo per la legittimità della motivazione del provvedimento impugnato, anche in forza di quanto sinteticamente riassunto nel contenuto del terzo Considerato (cfr. pag. 3/4 della Determinazione), secondo cui "in base alla normativa vigente sopra citata (art.5 lett. e) D.Lgs.117/2017 ss.mm.ii.) le cooperative onlus non risultano essere abilitate all'esercizio di attività di gestione dei rifiuti e pertanto nessuna istanza formulata in tal senso può conseguire il relativo provvedimento abilitativo".

Tale interpretazione ad avviso dell'amministrazione resistente, non soltanto sarebbe aderente al dettato letterale ma risulterebbe confermata dagli artt. 4, co.1 e 40, co.2, D.Lgs. 2017/117.

L'art. 40, infatti, rimanda alla Legge specifica n.381/1991 mentre l'art. 3 del D.Lgs.117/2017 rubricato "Norme applicabili" prevede che: "Le disposizioni del presente Codice si applicano, ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie degli enti del Terzo Settore che hanno una disciplina particolare".

Pertanto, in applicazione del combinato disposto degli artt. 3 e 40 D.Lgs.117/2017, alle Cooperative sociali si applicano entrambe le Leggi, quindi sia quella istitutiva e specifica di cui alla L.381/1991 (“Disciplina delle cooperative sociali”), sia il D.Lgs. 03/07/2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore) destinato alla normazione di tutti gli enti del Terzo Settore, ivi comprese le Cooperative Sociali.

Ne conseguirebbe che il divieto allo svolgimento abituale dell’attività di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, previsto dalla lettera e) dell’art 5 del D.Lgs 117/2017, sancito dal Codice del Terzo Settore, è stato imposto a tutti gli Enti che ne fanno parte, dunque anche la Cooperativa ricorrente.

Con ordinanza n.5238/2019, pubblicata in data 2 agosto 2019, questo Tribunale ha respinto l’istanza cautelare sulla considerazione che *“Ritenuto che, ad un sommario esame proprio della presente fase, il ricorso non appare fornito del prescritto fumus in relazione al tenore dell’art. 5 lett e) del D.Lgs. 17/2017 ss.mm. ai sensi del quale gli enti del Terzo Settore possono svolgere “gli interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell’ambiente e all’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell’attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, nonché alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281”.*

Con ordinanza n. 4525/2019, pubblicata in data 13 settembre 2019, il Consiglio di Stato in accoglimento dell’appello cautelare ha riformato la richiamata ordinanza n.5238/2019 argomentando che *“il ricorso instaurativo del giudizio di I grado appare prima facie assistito da sufficiente fumus boni juris, atteso che, in adesione a quanto prospettato dalla ricorrente e contrariamente a quanto affermato dalla ordinanza impugnata, l’art. 5, co. 1, alinea, d. lgs. n. 117/2017, esclude le cooperative sociali (quale l’appellante) dall’applicazione delle ipotesi di attività impedita di cui alla successiva lett. e); tanto si evince, oltre che dall’interpretazione letterale della norma richiamata, anche dagli artt. 4, co. 1 e 40, co. 2, d. lgs. cit.”.*

Nell'odierna udienza, viste le memorie delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio ritiene di esaminare, prioritariamente, la seconda censura, con cui parte ricorrente deduce violazione e falsa applicazione dell'art.5, comma 1, D.Lgs.117/2017 che, contrariamente a quanto ritenuto dall'amministrazione, non vieterebbe affatto lo svolgimento da parte delle cooperative sociali delle attività di cui al medesimo art.5 lett. e), ed in particolare l'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi.

Orbene, premesso che è pacifico che la ricorrente si qualifica come Cooperativa sociale ai sensi della lettera B) della l. 381/1991 secondo quanto previsto dall'art. 4 dello Statuto approvato il 17.12.2004, e assume di svolgere attività di trasporto, raccolta, riciclaggio, lavorazione e trattamento dei rifiuti- la questione oggetto della presente controversia è da risolvere esclusivamente in diritto e verte sulla possibilità o meno delle cooperative speciali di cui alla legge 08/11/1991, n. 381 di svolgere le attività ritenute inibite dall'amministrazione regionale e in particolare attività di trasporto, raccolta, riciclaggio, lavorazione e trattamento dei rifiuti in quanto, in caso affermativo, la Regione sarebbe tenuta ad esitare le istanze di A.I.A. e di V.I.A. presentate dalla Cooperativa Sociale rispettivamente il 29.06.2016 e il 20.07.2016 per l'installazione da realizzare in Ceprano (FR) via Campo del Greco.

Tale questione non è evidentemente di immediata risoluzione se solo si considera che le interpretazioni assolutamente opposte dell'amministrazione e del Consiglio di Stato in sede cautelare sono state avvalorate sulla base delle medesime norme (artt. 4, comma 1 e 40 comma 2, D.Lgs. 2017/117).

Orbene, quanto alla definizione generale delle cooperative sociali, l'art.1 della L. n.381/1991 considera tali quelle che hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini o attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, incluse le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 (lett.a), oppure lo

svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - purchè finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (lett.b).

L'art.1 lett. b) della L. n.381/91 di per sé non precluderebbe quindi alle cooperative sociali di svolgere qualsiasi tipologia di attività - agricole, industriali, commerciali o di servizi - purchè finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Ora, sul fatto che le cooperative sociali – che costituiscono una particolare forma di Cooperativa finalizzata alla realizzazione di servizi alla persona (di tipo A) o all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (di tipo B) – rientrino nel novero, in quanto Imprese sociali “di diritto” (v.D.Lgs.n.112/2017), della più ampia categoria del c.d. “terzo settore”, non vi è dubbio alcuno.

In particolare, costituiscono “enti del terzo settore”, (ETS) tutte le organizzazioni non commerciali o commerciali, costituite come Associazione, Comitato, Fondazione o impresa che, perseguendo finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, si caratterizzano per lo svolgimento in esclusiva o in via principale di una o più attività di interesse generale e per l'assenza di scopo di lucro.

Quanto, poi, alla necessaria applicazione nei confronti delle cooperative sociali, oltre che della legge n.381/91, del c.d Codice del terzo settore, la norma di riferimento è l'art.3 comma 1 D.Lgs. 03/07/2017, n. 117, che prevede espressamente che le relative disposizioni “*si applicano, ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di enti del Terzo settore che hanno una disciplina particolare*”.

Ciò vale, in particolare, con riferimento alla preclusione specifica dello svolgimento delle attività di cui all'art.5 lett.e) che, prima ancora di essere introdotta dal D.Lgs. n. 117/2017 per tutte le categorie degli Enti del c.d. terzo settore, è stata introdotta con specifico riferimento alle Cooperative Sociali dal Decreto Legislativo 3/07/2017 n. 112 “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della

legge 6 giugno 2016, n. 106”, che ha rinnovato notevolmente la disciplina delle cooperative sociali e delle imprese sociali.

In particolare, l’art.1, comma 4, di tale D.Lgs. prevede che:

“le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili, fermo restando l’ambito di attività di cui all’articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell’articolo 17, comma 1.”

Inoltre, il successivo comma 5 prevede espressamente che “Alle imprese sociali si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto, le norme del codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e, in mancanza e per gli aspetti non disciplinati, le norme del codice civile e le relative disposizioni di attuazione concernenti la forma giuridica in cui l’impresa sociale è costituita”.

In particolare, ai sensi dell’art.2 del citato D.Lgs. n.112/2017 i settori di attività in cui potranno operare le imprese sociali sono i seguenti:

- a) interventi e servizi sociali;
- b) interventi e prestazioni sanitarie;
- c) prestazioni socio-sanitarie
- d) educazione, istruzione e formazione professionale, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;
- e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell’ambiente e all’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell’attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;
- g) formazione universitaria e post-universitaria;
- h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale;

- i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato;
- j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario;
- k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;
- l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa;
- m) servizi strumentali alle imprese sociali o ad altri enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da imprese sociali o da altri enti del Terzo settore;
- n) cooperazione allo sviluppo;
- o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale;
- p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone svantaggiate;
- q) alloggio sociale nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi;
- r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;
- s) microcredito;
- t) agricoltura sociale;
- u) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;
- v) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

La novità più rilevante per le cooperative sociali riguarda dunque l'ampliamento dei settori in cui possono operare; a quelli già previsti si

aggiungono in particolare il turismo, la gestione di attività artistiche, culturali e ricreative, l'housing sociale, il microcredito, il commercio equo e solidale, la cooperazione allo sviluppo, l'agricoltura sociale, ma con specifica esclusione – ribadita poi, per tutti gli enti del Terzo Settore, da D.Lgs. n.117/2017- dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi.

Tali previsioni normative sono evidentemente disposizioni speciali –oltre che successive- rispetto alla previsione generale di cui all'art.1 lett. b) della L. n.381/91, invocata da parte ricorrente nel caso in esame, e pertanto sia in relazione al criterio ermeneutico *lex specialis derogat generalis* che in relazione a quello *lex posterior derogat prioris* devono, fuor di ogni dubbio, applicarsi nel caso in esame.

L'interlinea di cui all'art.5, 1 capoverso, del D.Lgs.n.117/2017 (del 3 luglio 2017), laddove prevede “*Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale (...)*” non è, quindi, da interpretarsi nel senso che alle cooperative sociali non si applichino le preclusioni di cui alla successiva lettera e) – preclusione che, per quanto riguarda proprio le cooperative sociali è stata anzi espressamente prevista dall'art.2. lett. e) del D.Lgs. n112/2017 adottato nella stessa data del 3 luglio 2017- ma nel senso di evidenziare che per quanto riguarda le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, il concetto di “attività di interesse generale” è definito, con qualche sensibile differenza, nel richiamato art.2 lett. e) del D.Lgs. n112/2017 che, sotto tale profilo, costituisce a sua volta *lex specialis* rispetto al Codice del terzo settore.

In considerazione dell'espressa esclusione di cui all'art.2 lett.e) del D.Lgs. 112/2007 delle imprese sociali- tra le quali rientrano a pieno titolo, come già evidenziato, le cooperative sociali – tale interpretazione non è smentita ma, come sostenuto dall'amministrazione, confermata dal dettato di cui all'art.40 del D.Lgs. 03/07/2017, n. 117 (che rinvia, per le imprese sociali alla disciplina dal decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa

sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106); nè, per quanto già evidenziato, rileva il rinvio dettato dal comma 2 alla specifica disciplina delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, dovendosi ora, quanto alla definizione di “attività di interesse generale”, integrare la norma generale di cui all’art.1 della legge 389/81 con quella, successiva e speciale, dell’art.2 del D.Lgs.112/117, in considerazione della espressa previsione dell’art.1, comma 4 del medesimo Decreto, già richiamata, secondo cui *“Alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili, fermo restando l'ambito di attività di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1.”*

Ed invero, quanto all’ambito delle attività delle cooperative sociali, l’art.17 nel riscrivere l’art.1 della legge 8 novembre 1991, n. 381 in conformità ai criteri della legge delega per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale (L. 6 giugno 2016, n. 106), ha aggiunto la specificazione, tra le attività che possono ritenersi di “interesse generale”, di quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p), del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106», cioè proprio il D.Lgs. n.112/2017, escludendo espressamente, quindi, le attività – tra le altre - di cui all’art. 2, comma 1, lettere e) di cui ora si tratta, che quindi per espressa volontà del legislatore non possono considerarsi “attività di interesse generale” rientranti nel novero dell’art.1 legge n.381/91.

Ne deriva quindi che non rileva la censura di omessa comunicazione, nel caso di specie, dei motivi ostativi all’accoglimento delle istanze presentate da parte ricorrente.

Il mancato rispetto dell'obbligo di preventiva comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, imposto dall'art. 10 bis L. 7 agosto 1990 n. 241, è infatti inidoneo di per sé a giustificare l'annullamento di un atto, non essendo consentito, ai sensi del successivo art. 21 octies, l'annullamento dei

provvedimenti amministrativi, il cui contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (cfr. T.A.R. Lazio Roma Sez. II ter, 07/01/2020, n. 88).

In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

Le spese di lite possono essere interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

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

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere, Estensore

Antonio Andolfi, Consigliere

L'ESTENSORE
Ines Simona Immacolata Pisano

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO