

Publicato il 27/12/2021

N. 13503/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 06132/2021 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 Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6132 del 2021, proposto da  
Ambyenta Lazio S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Vivani, Elisabetta Sordini,  
Giovanni Corbyons, Simone Abellonio, con domicilio digitale come da PEC  
da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons  
in Roma, via Cicerone 44;

*contro*

Comune di **Civitavecchia**, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Marina Marino, Domenico Occagna,  
Silvio Sbragaglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Regione Lazio, non costituito in giudizio;

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

*per l'annullamento*

*previa sospensione cautelare*

- della Deliberazione del Consiglio Comunale di **Civitavecchia**, n. 30 del 31 marzo 2021, pubblicata sull'albo pretorio comunale in data 14 aprile 2021, recante per oggetto «Adozione variante normativa alle norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore Generale – Integrazione Articolo 22 “Zone industriali”»;
- di tutti gli atti preordinati, presupposti, connessi e consequenziali, ivi compresi la proposta dell'Ufficio Pianificazione del Territorio, Urbanistica, Gestione e assegnazione delle aree industriali del Comune di **Civitavecchia**, n. 36 del 5 marzo 2021; il parere della Commissione Consiliare “Edilizia Pubblica” reso nella seduta del 18 marzo 2021; il parere della Conferenza dei Capigruppo della seduta del 19 marzo 2021.

Visti il ricorso 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 7 dicembre 2021 la dott.ssa Floriana Rizzetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La società ricorrente, operante nel settore della progettazione e gestione di impianti per il trattamento dei rifiuti e loro recupero energetico, premette di essere proprietaria di un'area di circa 33.000 mq, in parte edificata, nonché concessionaria di terreni di circa 33.500 metri quadri, nel Comune di **Civitavecchia** all'interno della zona industriale in località Monna Felicita, ove intenderebbe realizzare un impianto di produzione di biometano (a partire dalla Frazione Organica del Rifiuto Solido Urbano “FORSU” e rifiuti dell'industria agroalimentare, nonché compostaggio) da immettere nella rete nazionale SNAM (sita ad un chilometro dal Sito) mediante gasdotto interrato. Precisa che l'Impianto consente di trattare una rilevante quantità di rifiuti prodotti nella Regione – sopperendo ad una notoria carenza (TAR Lazio, Sez.

I-quater, 12 gennaio 2020, n. 426; Id., 18 gennaio 2021, n. 706) - che attualmente vengono inviati fuori dal territorio, secondo il principio di priorità del recupero sancito dall'art. 179 del D. Lgs. 152/2006 e del principio di prossimità, sancito dagli articoli 181, comma 5 e 182-bis del D. Lgs. 152/2006, con risparmio per le Amministrazioni e riduzione dell'inquinamento per il trasporto dello stesso.

In data 30 ottobre 2021 la ricorrente ha presentato istanza per ottenere il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, disciplinato dall'art. 27-bis del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. nel quale confluiscono i vari assensi necessari per la realizzazione dell'impianto (verifica di assoggettabilità a VIA, autorizzazione integrata ambientale, che sostituisce l'autorizzazione di cui all'art. 208 del D. Lgs. 152/2006 per la realizzazione e la gestione degli impianti di recupero dei rifiuti, Autorizzazione Unica, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, recante per oggetto *“Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”*, etc) che intenderebbe localizzare all'interno della zona industriale in parola.

Precisa che tale zona è stata sin dal PRG del 1968 destinata agli impianti industriali in quanto ubicata a ridosso del porto, in area storicamente votata alla localizzazione di insediamenti produttivi, centrali termoelettriche, dotata di adeguate infrastrutture, insediamenti commerciali all'ingrosso, depositi e attività di gestione rifiuti; non sono presenti aree residenziali, né i servizi accessori.

Il Comune è tuttavia contrario alla realizzazione di tale impianto e, a tal fine, avrebbe tentato di impedirlo adottando una variante all'art. 22 delle NTA del PRC – deliberazione CC n. 30 del 30 marzo 2021 *«adozione variante normativa alle regole tecniche di attuazione del piano regolatore generale – integrazione articolo 22 “zone industriali”»* (pubblicata sull'albo pretorio dal 14 aprile 2021) – che ora prevede: *“2. Negli ambiti di zone industriali ricadenti all'interno del perimetro del centro abitato è esclusa la realizzazione di impianti per lo stoccaggio ed il trattamento di rifiuti*

*solidi o di liquami, di rifiuti speciali o pericolosi, con la sola eccezione degli impianti di depurazione collegati alla rete fognaria pubblica; gli impianti esistenti potranno essere mantenuti fino alla loro dismissione, ma potranno essere trasformati soltanto per la loro riconversione in ambiti produttivi diversi”.*

Le ragioni di tale modifica sono illustrate dall'allegata proposta n. 36 del 5 marzo 2021: siccome parte della zona industriale ricadrebbe all'interno del perimetro del centro abitato, in continuità con il tessuto edilizio residenziale esistente; si *“ritiene opportuno assicurare una maggiore protezione dell'ambiente, secondo principi di precauzione e prevenzione finalizzati a promuovere il miglioramento del livello della qualità della vita umana”*; *“la vicinanza della zona industriale al tessuto residenziale edificato impone, al fine del raggiungimento del citato obiettivo, di limitare, almeno nell'ambito della perimetrazione del centro abitato, la realizzazione di impianti industriali per lo stoccaggio e il trattamento di rifiuti solidi e liquami, speciali o pericolosi”.*

Con il ricorso in esame la predetta impugna la Delibera di variante, asseritamente intesa a precludere la realizzazione del progetto di produzione di biogas, deducendo i seguenti motivi: 1) VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 177, 195, 196, 197, 198 E 199 DEL D. LGS. 3 AGOSTO 2006, N. 152 E S.M.I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 7 E 11 DELLA L.R. 9 LUGLIO 1998, N. 27 E S.M.I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 208 DEL D. LGS. 152/2006. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 5 DELLA L.R. 27/1998 E S.M.I. INCOMPETENZA; 2) SECONDO MOTIVO DI RICORSO: VIOLAZIONE DEL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI E DEL PIANO TERRITORIALE PROVINCIALE GENERALE (PTPG) DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA. SVIAMENTO DI POTERE; 3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 2 E 12 DEL D. LGS. 387/2003. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PUNTI 10.3 - 13.4 - 15.3, 16.1 LETT. H), 17 E SULL'ALLEGATO 3

“CRITERI PER L’INDIVIDUAZIONE DI AREE NON IDONEE” DEL D.M. 10 SETTEMBRE 2010. INCOMPETENZA. ECCESSO DI POTERE NELLE FIGURE SINTOMATICHE DEL DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DEL DIFETTO DI MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 3 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241 E S.M.I; 4) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 1, 4, 7 DELLA LEGGE 17 AGOSTO 1942, N. 1150 E S.M.I. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE. SVIAMENTO DI POTERE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI IMPARZIALITÀ, DI TRASPARENZA E DI LEALE COLLABORAZIONE. VIOLAZIONE DELL’ART. 1 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241 E S.M.I

In sostanza l’operato del Comune sarebbe illegittimo per Incompetenza: l’individuazione delle aree non idonee per gli impianti di trattamento dei rifiuti non compete al Comune, ma alla Città Metropolitana di Roma, sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione Lazio, ai sensi degli articoli 195 e ss. del D. Lgs. 152/2006 e del piano regionale di gestione dei rifiuti, di cui alla D.C.R. del Lazio, n. 4 del 5 agosto 2020;

Contrasto con le disposizioni di cui dell’art. 12 del D. Lgs. 387/2003, del D.M. 10 settembre 2010, recante le *“Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”* e dell’art. 208 del D. Lgs. 152/2006; violazione del criterio preferenziale di collocare tale discariche nelle aree industriali; contrasto con la normativa sulla produzione di fonti rinnovabili: si tratta di impianti di pubblica utilità che sono assentiti con autorizzazione unica comportante variante urbanistica, se necessario (non serve l’adesione dei comuni: principio NIMBY- *“not in my backyard”*); il Comune non può, con la scusa di fare varianti al piano regolatore, cercare di impedire la realizzazione di tali impianti, tanto più ove non si faccia questione della mera localizzazione, ma se ne escluda l’installazione in aree piuttosto estese.

Sviamento di potere - esercizio del potere di pianificazione per ostacolare la realizzazione dell'Impianto; difetto di istruttoria, violazione dei principi di imparzialità, di trasparenza e di leale collaborazione di cui all'art. 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. La motivazione è del tutto generica, prospettando esigenze di tutela ambientale non meglio individuate. La variante non risponde ad alcuna esigenza di tipo urbanistico, ma è intesa esclusivamente ad impedire la realizzazione dell'impianto. Non sussiste l'esigenza di tutela del centro abitato che dista molto più del chilometro prescritto dalle attuali norme tecniche di attuazione.

Si è costituita in giudizio la Città Metropolitana che si associa alla doglianza dell'incompetenza.

Si è costituito in giudizio il Comune di **Civitavecchia** con memoria scritta eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse; nel merito rappresenta che il limite di 1 km dal centro abitato è previsto dal Piano regionale rifiuti, che l'area non è vasta rispetto all'abitato; l'installazione dell'impianto causerebbe grande impatto di mezzi di trasporto; che il riferimento alla nozione di centro abitato riferita al Codice della strada è erroneo.

In vista della trattazione del merito il Comune e la ricorrente hanno depositato memorie conclusionali e di replica.

All'udienza pubblica del 7 dicembre 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è inammissibile per difetto di effettiva ed attuale attitudine lesiva dell'atto impugnato.

La normativa in materia, improntata ad un evidente *favor* per le fonti rinnovabili di energia, specie quelle prive di emissioni inquinanti, quale quella prodotta dagli impianti in contestazione, attribuisce alla Regione “*l'ultima parola*” sulla localizzazione di tali strutture, con una norma “*chiaramente ispirata all'esigenza di allocare le scelte definitive in ordine alla individuazione dei siti da destinare all'insediamento degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti a un livello di*

*governo diverso e superiore rispetto a quello dell'ente comunale nel cui territorio dovrebbe essere insediato l'impianto sottoposto ad autorizzazione, per sottrarle al noto effetto c.d. "NIMBY" ("Not in my back yard")", come ricordato dalla Sezione, nel precedente invocato dalla stessa ricorrente (TAR Lazio, Sez. II-quater, n. 10981/2020).*

*La ricostruzione del quadro normativo è stata così operata: "L'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 attribuisce la competenza a rilasciare l' "Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti" alla Regione all'esito di una Conferenza di servizi cui partecipano "i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti", quale modulo procedimentale di emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti, anche locali, nell'ambito dell'autorizzazione stessa. Segnatamente, alla Conferenza di servizi in questione, la legge demanda il compito di acquisire e valutare tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con quanto previsto dall'articolo 177, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, ossia che i rifiuti siano gestiti "senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori o odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente". La Conferenza di servizi si conclude quindi con una decisione "assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza". Tale "decisione", tuttavia, ha valenza solo endoprocedimentale, poiché, "entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi", spetta alla Regione valutarne le risultanze e, "in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto". L'approvazione così adottata "sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori". Il potere autorizzatorio della Regione*

*appena esaminato costituisce, peraltro, espressione della più ampia competenza regionale di predisporre e adottare i piani (regionali) di gestione dei rifiuti, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'articolo 201"* (TAR Lazio, Sez. II-quater, n. 10981/2020).

In tale prospettiva è condivisibile il richiamo ai precedenti in cui si chiarisce che *"l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili in una zona in cui per i divieti contenuti negli strumenti urbanistici tale opera non sarebbe realizzabile determina la variazione della destinazione urbanistica della zona e rende conforme alle disposizioni urbanistiche la localizzazione dell'impianto (Cons. Stato, V, 15 gennaio 2020, n. 377; V, 13 marzo 2014, n. 1180, anche in presenza di parere negativo del Comune), [...]. Tale effetto legale non comporta deroga al riparto di competenze e, segnatamente, alle competenze dei Comuni nel governo del territorio necessariamente coinvolti, invece, nella conferenza di servizi e tenuti in detta sede ad esercitare le prerogative di tutela dell'ordinato assetto urbanistico (e, in generale, degli interessi della comunità di riferimento), senza, però, che ne possa per ciò solo venire paralizzata l'azione amministrativa [...]"* (Consiglio di Stato, Sez. V, 29 aprile 2020, n. 2724; ; sez. V, 24/05/2018, n. 3109; sez. V, 24/05/2018, n. 3109).

In conclusione l'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 consente all'ente locale di esprimere in tale sede le proprie considerazioni (*recte*: il proprio parere) e di allegare gli elementi istruttori ritenuti rilevanti per la corretta valutazione della localizzazione dello stabilimento, ma le scelte definitive in ordine alla individuazione dei siti da destinare all'insediamento degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti saranno assunte a un livello di governo superiore, aventi forza di modificare anche lo strumento urbanistico proprio per superare eventuali tentativi dell'ente locale di impedire in tal modo l'installazione di tali strutture.

Altrimenti ragionando, si finirebbe per attribuire al Comune, mediante l'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, un potere di veto all'installazione di impianti di produzione di energia pulita da fonti rinnovabili che non è previsto dalla normativa in materia (che peraltro comporta che il

dissenso espresso dal Comune in sede di Conferenza di Servizi debba essere di tipo “costruttivo”, indicando le prescrizioni che, ove rispettate, consentano l’espressione di un parere favorevole; cfr. TAR Puglia, n. 118/2009).

Tali considerazioni e conclusioni sono ancor più valide alla luce degli obiettivi prefissati dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, che ha valorizzato con specifiche politiche di sostegno la produzione di “biocarburante” e di energia da fonti rinnovabili.

In tale prospettiva, pertanto, rispetto all’interesse fatto valere dalla società ricorrente, l’adozione della variante di PRG risulta “innocua” anticipazione della manifestazione della posizione contraria alla realizzazione dell’impianto da parte del Comune, che per tale motivo esprimerà il proprio parere non favorevole in seno alla Conferenza di Servizi, senza tuttavia che ciò possa nuocere in modo diretto ed immediato all’interesse della ricorrente a realizzare l’impianto, ben potendo la Regione, cui spetta “l’ultima parola”, determinarsi a favore del progetto.

Il ricorso va pertanto dichiarato inammissibile.

Quanto alle spese di lite, tuttavia, se ne può disporre l’integrale compensazione tra le parti, tenuto conto che, sotto il profilo sostanziale, l’esito del giudizio non comporta il riconoscimento della legittimità dell’operato del Comune, che non appare rispettoso dei principi sanciti dalla normativa in materia, quanto meno in relazione all’ordine di competenze da questa sancito.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 dicembre 2021 con l’intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Floriana Rizzetto, Consigliere, Estensore

Roberta Mazzulla, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Floriana Rizzetto**

**IL PRESIDENTE**  
**Donatella Scala**

IL SEGRETARIO