

Pubblicato il 23/12/2021

N. 08543/2021REG.PROV.COLL.
N. 00462/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 462 del 2021, proposto da
Citta' di Anzio, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'avvocato Antonino Galletti, con domicilio eletto
presso il suo studio in Roma, via Francesco Denza, 3;

contro

██████████, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Scalia, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comitato Cittadino Spontaneo "██████████", Regione Lazio,
██████████, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Comitato ██████████, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Giambo', Alberto Marchetti,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma (sezione seconda quater n. 10981/2020, resa tra le parti, emessa nei giudizi riuniti RG 594/2018 e 10481/2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Eco Transport S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2021 il Consigliere Giuseppe Rotondo e viste le istanze di passaggio in decisione depositate dagli avvocati Antonino Galletti, Francesco Scalia, Salvatore Giambò e Alberto Marchetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il comune di Anzio impugna la sentenza del Tar Lazio che ha accolto due ricorsi il primo, proposto dalla società [REDACTED] avverso deliberazione del Consiglio Comunale della Città di Anzio n. 6 del 24.2.2017, depositata nel corso della Conferenza di servizi 1.12.2017, e del parere negativo reso dal Comune di Anzio nella medesima conferenza; il secondo, proposto dalla società contro il provvedimento di diniego dell'istanza di permesso di costruire prot. n. 37773/2019, datato 11 luglio 2019.

2. La questione origina dalla istanza presentata dalla [REDACTED] di una variante al permesso di costruire n. 30/2016, per la realizzazione di un insediamento industriale avente ad oggetto lo svolgimento di attività di logistica, trasporto e gestione di rifiuti, presso il lotto di terreno sito in Anzio, traversa di [REDACTED], con destinazione attività industriale D/1. A tal fine, la Città Metropolitana di Roma Capitale convocava, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 una Conferenza di servizi alla quale partecipava anche il Comune di Anzio.

2.1. Nelle more della conferenza il Sindaco del Comune di Anzio, dapprima, con ordinanza n. 2 del 6 marzo 2017, prot. n. 10582, ordinava “l'immediata sospensione dell'insediamento di nuove attività finalizzate alla gestione e trattamento dei rifiuti anche in presenza di eventuali lavori avviati, quale precauzione ad ipotesi di danni gravi e irreversibili per l'ambiente e la salute dei cittadini; di poi, nel corso della seconda seduta della Conferenza di servizi suddetta, produceva la delibera del Consiglio Comunale n. 6/2017, di modifica del Regolamento di Igiene e Sanità pubblica, con l'inserimento del nuovo articolo “120b” a tenore del quale: “non sono consentite la realizzazione di impianti di trattamento rifiuti (ad esempio biogas – inceneritori ecc.) potenzialmente nocivi per la salute dei cittadini, entro il limite di 1.000 metri da: centri abitati, scuole, fabbriche alimentari e centri commerciali. Le norme di esercizio per ogni singolo impianto ad uso industriale per la lavorazione dei rifiuti o trattamento degli stessi saranno dettate, per quanto concerne cause specifiche di insalubrità, all'atto di rilascio della licenza”.

2.2. L'ordinanza di sospensione veniva annullata dal Tar.

2.3. In applicazione di tale modifica regolamentare, il rappresentante del Comune in seno dalla Conferenza, pur riconoscendo che “il fabbricato è stato autorizzato dall'ufficio tecnico comunale con permesso a costruire in conformità al PRG vigente”, esprimeva “parere contrario al rilascio dell'autorizzazione richiesta”.

2.4. La conferenza di servizi si concludeva con esito positivo.

2.5. Poiché nelle more scadeva l'originario permesso di costruire, la società instava il Comune per un nuovo permesso che veniva, questa volta, denegato dal Comune sulla base della modifica regolamentare apportata nel corso della conferenza di servizi.

2.6. Da qui i due ricorsi, avverso la delibera di modifica del regolamento igiene e sanità e di diniego permesso di costruire.

2.7. Il Tar accoglieva entrambi i ricorsi sul presupposto che il Comune non avrebbe potuto introdurre una norma sulla localizzazione degli impianti di smaltimento rifiuti, siccome di stretta pertinenza della Provincia. Richiamava, sul punto il Piano regionale di gestione dei rifiuti della Regione Lazio, approvato con D.C.R. n. 14/2012, che al par. 26.1. non indica una determinata distanza minima in modo fisso, ma richiede che vi sia una valutazione a livello provinciale, che tenga conto delle peculiarità dei vari contesti territoriali, nonché gli artt. 177, 197, c. 1, 201, 208 del d.lgs n. 152/2006 in ordine al riparto delle competenze in materia, specificamente indicando nell'art. 197, c. 1, lett. c) del d.lgs n. 152/2006 e nell'art. 11 della L.R. Lazio n. 27 del 1998, le norme attributive del potere de quo in capo alla Provincia di individuare, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento e delle previsioni dei piani regionali di gestione dei rifiuti, le “zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti”.

2.8. Sulla scorta di tale motivazione, annullava la modifica regolamentare citata e ne faceva conseguire l'illegittimità in via derivata anche del permesso impugnato che ne aveva fatto concreta applicazione; permesso che veniva annullato anche per vizi propri tenuto conto che il Comune non aveva mai indicato, in conferenza di servizi, un luogo alternativo ove poter realizzare l'impianto medesimo e il valore sostitutivo dell'AIA ex art. 208 del D.Lgs n. 152/2006.

3. Appella il comune di Anzio, che censura la sentenza per *error in iudicando* e *in procedendo* nella parte in cui non è stata dichiarata l'irricevibilità e/o l'inammissibilità del ricorso per tardività dell'impugnazione della deliberazione di Consiglio comunale n. 6 del 2017 (eccezioni formulate in primo grado e riproposte come motivi di appello):

a) irricevibilità del ricorso R.G. n. 594/2018 (avverso la modifica regolamentare), in quanto proposto oltre i termini decadenziali decorrenti

dalla pubblicazione sull'albo pretorio del Comune (dal 27 febbraio 2017 al 14 marzo 2017) della delibera di modifica;

b) inammissibilità del ricorso originario per omessa notificazione ad almeno un controinteressato;

c) inammissibilità del ricorso R.G. n. 10481/2019 (avverso il diniego del permesso di costruire) per omessa impugnazione del precedente diniego di rinnovo del permesso di costruire n. 16252 del 25 marzo 2019, con il quale il Comune si era già espresso con “riferimento chiaro e diretto” all’art. 120b del regolamento, malgrado “il contenuto dispositivo e le motivazioni del diniego di titolo edilizio fossero immediatamente lesive per la ricorrente” e di identico tenore a quelle riproposte nell’atto oggi impugnato, che risulterebbe quindi “sostanzialmente confermativo del precedente”;

d) error in iudicando, nella parte in cui il TAR ha ritenuto che l’art. 120 b del Regolamento non sia espressione dell’art. 344 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e che il Comune si sarebbe ingerito nei poteri della Città Metropolitana e della Regione nell’individuare le “zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti” e nell’autorizzare l’attività di smaltimento, in violazione e falsa applicazione di quanto previsto dagli artt. 197, co. 1, lett. d) D. Lgs. n. 152/2006 e 11 della L.R. n. 27 del 1998; error in iudicando, per violazione dell’art. 120 b del Regolamento e dell’art. 344, regio decreto n. 1265 del 27 luglio 1934:

- d.1. il Comune non si sarebbe affatto ingerito nelle prerogative della Città Metropolitana, né della Regione, in quanto la novella regolamentare (seppure l’effetto derivante dalla sua applicazione può occasionalmente essere analogo a quello derivante dall’esercizio del potere provinciale) non ha in alcun modo individuato le “zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti”, bensì ha dettato prescrizioni generali in ordine alle distanze che devono necessariamente sussistere tra tali impianti e determinati agglomerati sociali; il tutto, in legittima (anzi doverosa) applicazione ed attuazione dei poteri attribuiti dall’art. 344 R.D. n. 1265 del 27.7.1934

- d.2. la previsione regolamentare si sarebbe limitata a prevedere una sorta di “fascia di rispetto” tra i predetti agglomerati sociali e gli impianti di smaltimento, senza perimetrare in alcun modo il territorio;
- d.3. il TAR, in maniera aprioristica, avrebbe ritenuto che la portata della norma regolamentare contestata esulasse dall’ambito dell’art. 344 del R.D. 1265/1934, in quanto contenente “...una prescrizione che incide direttamente sull’individuazione dei siti non idonei ad ospitare gli impianti in questione”, ritenendo poi che il limite (im)posto dal Regolamento sia di natura rigida, non previsto dal Piano Regionale dei Rifiuti e in contrasto con la distribuzione delle competenze;
- d.4. l’eventuale incisione sul processo di individuazione delle zone e dei siti è un effetto indiretto della previsione, tant’è che la medesima zona, in applicazione del citato limite regolamentare, potrebbe legittimamente ospitare impianti se posti a distanza superiore ai 1.000 mt., così come potrebbe non ospitarli se posti a distanza inferiore;
- d.5. la prescrizione del regolamento comunale non avrebbe affatto inibito la realizzazione dell’impianto bensì, prescritto soltanto un limite di breve distanza, pari a 1000 metri: nello stesso territorio del Comune di Anzio e alla distanza di 1000 metri sussistono in concreto scuole, centri commerciali e altri luoghi sensibili ed impianti di trattamento di rifiuti potenzialmente nocivi per la salute umana;
- d.6. deve affermarsi l’obbligo di applicazione dell’art. 120B del Regolamento anche al procedimento edilizio, posto che l’impianto in questione, seppur non è a biogas e non è un inceneritore, implica la gestione e lo smaltimento di rifiuti urbani (R.A.E.E.) e, dunque, è un impianto industriale che svolge un’attività potenzialmente pericolosa per la salute umana;
- e) *error in iudicando*, nella parte in cui il TAR ha ritenuto sussistere un’inversione procedimentale e uno sviamento da parte del Comune; *error in iudicando* per violazione e falsa applicazione dell’art. 20, DPR 380/2001: e.1. il Comune ha dato parere contrario in sede di Conferenza di Servizi; e.2. l’art.

20 del DPR n. 380/2001, nel disciplinare il procedimento di rilascio del titolo edilizio, prescrive al Comune di verificare non soltanto la conformità edilizia e urbanistica dell'istanza, ma anche se il progetto rispetti le altre discipline di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui quelle igienico-sanitarie; e.3. il Comune non avrebbe potuto imporre alla Società di trasferire l'istanza su di un altro sito alternativo del quale né l'ente né l'appellata erano titolari di alcun diritto, né la Società ha mai formulato in concreto istanza nel senso indicato dal TAR.

4. Si sono costituiti [REDACTED]" e il Comitato "[REDACTED]", quest'ultimo ad adiuvandum del Comune.

5. Le parti hanno depositato documenti e memorie, difensive e di replica.

6. All'udienza del 16 dicembre 2021, l'appello è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

7. L'appello è infondato.

8. La decisione del Tar è correttamente argomentata e non scalfita dai motivi di appello con cui il Comune ripropone le eccezioni in rito e di merito già articolare in primo grado, tenuto conto che la nuova disciplina introdotta dal Comune, mercé l'esercizio del potere regolamentare di cui all'articolo 344 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (distanze obbligatorie, fasce di rispetto etc.), ha interferito in modo inconferente con competenze e procedure in materia di pianificazione e localizzazione degli impianti di smaltimento di rifiuti normate dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

9. Il Comune, con la prescrizione sulle distanze, ha posto un preciso divieto-limite al pianificatore provinciale e regionale, condizionandone le facoltà decisionali, operando con uno strumento improprio e in una sede inadeguata quale il regolamento di igiene e sanità.

10. In particolare:

a. come ben argomentato nella memoria dell'appellata, la delibera del Consiglio comunale n. 6/2017 non poteva essere percepita come

immediatamente lesiva per l'appellata (e, quindi, da impugnare immediatamente), essendo assolutamente preclusiva solo per gli impianti di produzione di biogas o biometano, fra i quali non rientra l'impianto per cui è causa, mentre per gli altri impianti presupponeva un accertamento della loro potenzialità nociva, rimesso agli atti applicativi quale il permesso di costruire;

b. la mancata impugnazione del precedente provvedimento recante diniego di proroga, ancorché questo fosse motivato *ad abundantiam* col richiamo alla nuova disciplina regolamentare (oltre che con la già intervenuta decadenza del titolo de quo), non precludeva l'impugnazione del nuovo diniego di permesso di costruire, conseguente a un'istanza nuova e autonoma e a una nuova istruttoria da parte dell'Amministrazione comunale;

c. del tutto condivisibile è anche l'avviso del T.A.R. circa l'inconferenza del potere regolamentare di cui all'articolo 344 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, rispetto alla localizzazione degli impianti di smaltimento di rifiuti per i quali la competenza e le procedure sono normate dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; né il tema è eludibile insistendo sulle particolari modalità di formulazione delle disposizioni regolamentari *de quibus* – distanze obbligatorie, fasce di rispetto etc. – essendo in ogni caso chiaro che, nella sostanza, la nuova disciplina veniva a interferire pesantemente proprio con competenze e procedure in materia di pianificazione e localizzazione degli impianti di smaltimento di rifiuti.

11. Con riguardo specifico al precedente punto c), il Collegio osserva, a confutazione di tutte le censure di merito formulate dalla parte appellante, che:

- la deliberazione consiliare n. 6 del 24 febbraio 2017, di modifica del Regolamento di Igiene e Sanità, è stata motivata esplicitamente con la volontà di provvedere alla «... adozione di atti e misure contro l'installazione incontrollata di impianti di produzione di biometano e a favore della corretta chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito comunale e intercomunale ...»;

- la palesata volontà appare indice sintomatico dello sviamento di potere: il regolamento di igiene e sanità utilizzato per ingerirsi nella pianificazione degli impianti di gestione dei rifiuti, di competenza regionale e provinciale, allo scopo di non consentire sul proprio territorio quanto invece consentito o consentibile dalla superiore pianificazione;
- - la individuazione di determinate distanze (operata dal regolamento comunale) non è contemplata dal Piano regionale dei rifiuti, in ogni caso essa è comunque di stretta competenza del Piano medesimo, quindi delle autorità provinciale e regionale in quanto implica valutazioni di livello macro-territoriale, ovvero che trascendono l'ambito locale per armonizzarsi con un contesto geografico e di localizzazione degli impianti che tenga conto di svariati interessi pubblici, la cui ponderazione non può essere demandata all'iniziativa del singolo Comune, portatore di un interesse individuale (limitato al proprio ambito territoriale) talora posto in competizione se non in contrapposizione con le prospettive del Piano;
- - con la indicazione delle divise distanze minime, deliberate in sede regolamentare locale, il Comune ha surrettiziamente introdotto in via eteronoma nel Piano regionale «zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento rifiuti», così violando l'art. 197, comma 1, lett. d), del D.Lgs. n. 152/2006 nonché l'art. 11 della L.R. Lazio n. 27 del 1998 a mente dei quali tale compito spetta alle Province, sulla base delle previsioni del Piano territoriale di coordinamento e delle previsioni dei piani regionali di gestione dei rifiuti;
- - i compiti riservati ai Comuni nella materia de qua sono indicati negli articoli 197 e 198 del D.lgs n. 152 del 2006 e consistono nella attività di gestione dei rifiuti;
- - la pianificazione della gestione è, tuttavia, disciplinata nell'articolo 199 del citato decreto ed è riservata alla Regione, sentiti i Comuni e le Province;
- - nella pianificazione della gestione rientra anche la indicazione delle distanze, laddove il comma 3 del citato articolo 199 demanda ad essa la

determinazione dei “criteri per l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero o smaltimento dei rifiuti, nonché per l’individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti”;

- - spetta poi alle Province (oggi Area metropolitana), sentiti i Comuni, l’individuazione in concreto delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti, tenuto conto dei criteri fissati dal Piano regionale (art. 197, comma 1, lett. d, del D.Lgs n. 152 del 2006);

- - il Comune, quindi, svolge un ruolo importante ma nell’ambito della consultazione regionale e provinciale quanto alla localizzazione e individuazione delle aree idonee e non idonee (id est, distanze), nonché della gestione dei rifiuti a livello locale: raccolta, trasporto, stoccaggio, prelievo erariale, organizzazione della raccolta sul territorio;

- - è sempre il Piano regionale (approvato con la deliberazione di Giunta n. 14 del 2012) a farsi carico della indicazione anche dei criteri di individuazione e protezione dei luoghi c.d. sensibili (v. paragrafo 16.1), in ragione della tipologia dell’impianto e della natura dei recettori sensibili;

- - il Comune di Anzio, deliberando sulle distanze, ha inciso sulla pianificazione sovra ordinata, modificandone o integrandone il contenuto precettivo e dispositivo, laddove ha introdotto a livello locale e in distonia rispetto al contesto generale della pianificazione provinciale, ulteriori punti sensibili, quindi criteri di identificazione dei medesimi, non contemplati né utilizzati dal Piano, rendendo non autorizzabili impianti altrimenti assensibili sulla base della pianificazione regionale e provinciale.

12. La illegittimità degli atti adottati dal Comune di Anzio ridonda sul permesso di costruire, nel senso che il titolo edilizio è stato denegato sulla base di presupposti illegittimi.

I13. l diniego è anche illegittimo in via autonoma.

14. Come correttamente statuito dal Tar, il procedimento de quo è regolato dall’art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 che contempla il rilascio di una

autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

Il relativo procedimento è connotato da elementi di specialità, ispirati da esigenze di semplificazione della procedura.

La norma individua nella Regione l'autorità competente a gestire il procedimento.

E' prevista (in ragione della semplificazione procedimentale: comma 4) l'indizione di una conferenza di servizi che procede (i) alla valutazione dei progetti; (ii) alla acquisizione e valutazione di tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con quanto previsto dall'articolo 177, comma 4 del D.Lgs. 152/2006; (iii) alla acquisizione, ove previsto dalla normativa vigente, della valutazione di compatibilità ambientale; (iv) alla trasmissione delle proprie conclusioni con i relativi atti alla Regione.

La Regione, entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutate le risultanze della stessa, autorizza, in caso di valutazione positiva del progetto, la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'approvazione 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 (comma 6).

Competente, quindi, a rilasciare o denegare il titolo è la Regione.

Il Comune partecipa alla conferenza di servizi esprimendo il proprio parere.

Il Comune di Anzio ha espresso parere negativo in sede di Conferenza di Servizi, sotto il profilo igienico sanitario.

15. L'illegittimità autonoma del provvedimento impugnato in primo grado dalla società risiede sulla circostanza che il Comune ha denegato l'autorizzazione dell'impianto, *rectius* l'autorizzazione dell'attività che in esso dovrebbe svolgersi (i) senza averne la competenza e, quindi il potere, ovvero contraddicendo gli esiti della conferenza di servizi (il responsabile del procedimento ha chiuso i lavori della conferenza di servizi affermando che

«non si rilevano elementi ostativi al rilascio dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152/06»), nonché sostituendosi all'autorità competente nella conclusione del procedimento (Città Metropolitana di Roma, che la esercita in applicazione dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006); (ii) sulla base di valutazioni igienico-sanitarie di pertinenza della ASL e per giunta anche in contrasto con il parere positivo invece espresso dalla competente autorità sanitaria in sede di conferenza di servizi.

16. Anche in parte qua l'appello deve, dunque, essere respinto.

17. L'infondatezza dell'appello consente al Collegio di prescindere dall'esame delle domande e delle eccezioni che la società appellata ha riproposto in questa sede di gravame e dichiarate già assorbite dal Tar.

18. In conclusione, l'appello è infondato.

19. Le spese processuali, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza del Comune di Anzio; possono essere compensate per il resto.

P.Q.M.

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

Condanna il Comune di Anzio al pagamento delle spese del giudizio di appello che si liquidano, in favore della società “XXXXXXXXXX” in euro 5.000,00 oltre accessori di legge.

Spese compensate per il resto.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO