



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 594 del 2018, proposto da

_____, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avvocato _____, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso _____
in _____;

contro

Comune di Anzio in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato
e difeso dall'avvocato _____, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia e domicilio eletto presso _____
in _____;

nei confronti

Comitato cittadino spontaneo "Anzio, No Biogas" non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 10481 del 2019, proposto da _____, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato _____, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Anzio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato _____, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso _____ in _____, Via _____;

Regione Lazio non costituito in giudizio;

nei confronti

_____ non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

I. quanto al ricorso n. 594 del 2018:

- della deliberazione del Consiglio Comunale della Città di Anzio n. 6 del 24.2.2017, depositata nel corso della Conferenza di servizi del 1°.12.2017, e del parere negativo reso dal Comune di Anzio nella medesima conferenza, nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso o che con la stessa possa avere comunque attinenza..

II. quanto al ricorso n. 10481 del 2019:

- del provvedimento di diniego dell'istanza di permesso di costruire prot. n. 37773/2019 dell'11.07.2019, trasmesso via pec lo stesso giorno;
- del preavviso di rigetto prot n. 30313/2019 del 03.06.2019, notificato il 05.06.2019;

della non conosciuta relazione istruttoria prot. 254/U.O.ter. del 15.05.2019, formulata dal Responsabile del procedimento;

- della deliberazione del Consiglio Comunale della Città di Anzio n. 6 del 24.02.2017, mai comunicata alla ricorrente e depositata nel corso della

Conferenza di servizi del 1°.12.2017, di modifica del Regolamento comunale di Igiene e Sanità, già impugnata con ricorso N.R.G. 594/2018,
 - nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso o che con gli stessi possa avere comunque attinenza, con particolare – ma non esclusivo – riferimento ai pareri resi dal Comune nella Conferenza di servizi relativa alla istanza di autorizzazione per un impianto di recupero rifiuti ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006, acquisita al protocollo della Città Metropolitana di Roma con il n. 96064/16/PTA2.6.1 del 07.06.2016, ed alla deliberazione di C.C. n. 2 del 10.02.2016, nonché, per quanto di ragione, della non conosciuta determinazione n. G08460 del 21.06.2019 della Regione Lazio (citata nel provvedimento impugnato).

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in entrambi i giudizi del Comune di Anzio;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 84 del D.L. n. 18/2020, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 luglio 2020 la dott.ssa _____

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con due distinti ricorsi iscritti ai nn. di R.G. 594/2018 e 10481/2019, _____ ha chiesto l'annullamento, previa l'adozione delle misure cautelari più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti dei gravami, rispettivamente: a) della deliberazione del Consiglio Comunale della Città di Anzio n. 6 del 24.02.2017 depositata nel corso della Conferenza di servizi del 1°.12.2017, di modifica del Regolamento comunale di Igiene e Sanità (R.G. 594/2018), b) del provvedimento di diniego dell'istanza di permesso di costruire

prot. n. 37773/2019 in data 11.07.2019, adottato in applicazione della suddetta modifica regolamentare (R.G. 10481/2019), oltre che di tutti gli atti prodromici ai suddetti atti.

1.1. Gli atti impugnati si inseriscono nel medesimo ambito procedimentale, che può essere sintetizzato nel modo che segue.

Con istanza del 16.05.2016, _____ chiedeva 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, _____, foglio 7, particella 2521 (Lotto B), con destinazione attività industriale D/1.

Il Comune di Anzio rilasciava il permesso di costruire n. 50/2016 del 5.09.2016 “secondo il progetto approvato”, precisando che “per lo svolgimento dell’attività dovranno essere acquisite tutte le autorizzazioni e i pareri specificamente prescritti dalle normative vigenti”, e che i lavori avrebbero dovuto avere inizio entro un anno dalla data del rilascio, con ultimazione entro tre anni dalla data di inizio medesima.

Con istanze del 6.07.2016 e del 7.07.2016, la società ricorrente chiedeva al Dipartimento IV “Tutela e valorizzazione Ambientale” della Provincia di Roma e alla Città Metropolitana di Roma l’autorizzazione al recupero dei rifiuti ai sensi dell’art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 – “relativamente all’impianto da realizzarsi” ad Anzio in Via _____, per rifiuti pericolosi e non –, in relazione alle seguenti attività di recupero: i) messa in riserva di carta e cartone, plastica, vetro, metalli, tessili, rifiuti misti, pneumatici, inerti, RAEE pericolosi e non, altri rifiuti urbani pericolosi e non; ii) messa in riserva e pretrattamento (selezione e riduzione volumetrica) di legno ed ingombranti; iii) messa in riserva e recupero (selezione e riduzione volumetrica) di materiale proveniente da potature.

La Città Metropolitana di Roma Capitale convocava, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, per il 2 marzo 2017, una Conferenza di servizi in forma simultanea ed in modalità sincrona invitando: 1) la Regione Lazio – Segretariato Generale della Giunta – quale rappresentante unico regionale della Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti e dell'ARPA LAZIO – Sezione Provinciale di Roma – Servizio suolo, rifiuti e bonifiche; 2) il Comune di Anzio; 3) la Città Metropolitana di Roma Capitale – Dipartimento Tutela delle acque e risorse idriche; 4) la Città Metropolitana di Roma Capitale – Dipartimento Tutela Aria ed Energia; 5) l'interessata _____. Venivano altresì invitate a seguire i lavori della Conferenza alcune locali associazioni ambientaliste quali “Anzio, No Biogas”, “Comitato Per Lavinio” e “Fare Verde ONLUS”.

I lavori della Conferenza, in considerazione delle reiterate richieste di integrazioni documentali e chiarimenti, si protraevano per ulteriori tre sedute (tenutesi nei giorni 1 dicembre 2017, 8 maggio 2018 e 27 luglio 2018). La ditta, per venire incontro alle richieste via via avanzate dalla Regione e dal Comune, riformulava il progetto originario dell'impianto sia riducendo i quantitativi di rifiuti da trattare, sia rinunciando al trattamento di tipologie di rifiuti “putrescibili”, particolarmente critiche per il possibile impatto odorigeno ad esse associato, nonché di quelle che avrebbero potuto comportare polverosità nei pressi dell'impianto.

Ciò nondimeno, il Sindaco del Comune di Anzio, dapprima, con ordinanza n. 2 del 6.03.2017, 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, nelle more degli esiti dello studio epidemiologico nella zona industriale del Territorio Comunale di Anzio (cosiddetta Zona _____)”; ordinanza che, a seguito di impugnazione della odierna ricorrente, veniva annullata da questo Tribunale, con

sentenza n. 5658 del 10.05.2017. Successivamente, 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"*. 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".

La Conferenza di servizi si concludeva con "esito positivo" al rilascio dell'autorizzazione richiesta, alla luce delle modifiche apportate dalla società per superare le osservazioni sollevate dagli enti intervenuti nel corso dei lavori della conferenza, "prevedendo nelle aree esterne la sola messa in riserva di rifiuti non pericolosi e all'interno del capannone le operazioni di recupero per i rifiuti provenienti da carta e cartone e le operazioni di selezione e pressatura per i rifiuti di natura plastica con l'installazione di un impianto di trattamento dell'aria ed abbattimento delle polveri; la ditta ha modificato il progetto della recinzione che sarà realizzata fino a mt 3 di altezza e contestualmente è stata ridotta a mt 3 l'altezza dei cumuli di rifiuti messi in riserva".

Nel frattempo il permesso di costruire n. 50/2016 del 5.09.2016 perdeva efficacia, a causa dell'inutile decorso dei termini ivi previsti per l'avvio dei lavori medesimi.

Pertanto, con istanza assunta al protocollo comunale con il n. 18791 del 04.04.2019, la ricorrente chiedeva un nuovo permesso per la realizzazione dello stesso “insediamento industriale per attività di logistica, trasporto e gestione dei rifiuti”.

Con nota prot n. 30313/2019 del 03.06.2019, il Comune di Anzio comunicava il preavviso di diniego del permesso di costruire considerato che, “con deliberazione del Consiglio Comunale di Anzio n. 6 del 24/02/2017, è stato modificato il Regolamento di Igiene e Sanità del Comune medesimo, integrando lo stesso con l’articolo 120 b”, e che il lotto oggetto dell’istanza ricadeva entro il citato limite di 1.000 metri da alcune delle strutture indicate.

La ricorrente riscontrava il preavviso di diniego, rappresentando che, a prescindere dalla ritenuta illegittimità della norma regolamentare citata, l’istanza di permesso di costruire cui si riferiva il preavviso non sarebbe rientrata tra le fattispecie contemplate dalla stessa norma, in quanto l’impianto oggetto di istanza non avrebbe potuto essere ritenuto potenzialmente nocivo per la salute dei cittadini, avendo già espresso il proprio parere favorevole in sede di Conferenza di servizi sia la competente Azienda Sanitaria Locale, per i profili di tutela della salute, sia l’A.R.P.A., per i profili di compatibilità ambientale.

Con il provvedimento in data 11 luglio 2019, prot. n. 37773, il Comune rigettava definitivamente l’istanza di permesso di costruire sul presupposto che il testo della nuova norma del Regolamento di Igiene e Sanità suddetta «proibisce, all’interno dei perimetri indicati, la realizzazione di tutti gli “impianti di trattamento dei rifiuti”, in quanto, in astratto ritenuti “potenzialmente nocivi per la salute dei cittadini”, e non soltanto quelli per cui sia “accertata ed acclarata” la nocività».

2. Tanto premesso, con il primo ricorso _____ ha censurato la modifica regolamentare adottata dal Comune di Anzio per: 1) “carezza assoluta di potere o incompetenza; violazione e falsa applicazione dell’art. 197, comma 1, lett. d),

del D.Lgs. n. 152/2006”; 2) “violazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (par. 26.1), approvato con D.C.R. n. 14/2012”; 3) “eccesso di potere per carenza di istruttoria, manifesta illogicità, violazione del principio di proporzionalità, perplessità, sviamento”; 4) “violazione degli art. 19 e 345 del R.D. 27.7.2934, n. 1265”, essendo stata approvata senza il previo parere del consiglio provinciale di sanità.

2.1. Con il secondo ricorso, _____ ha contestato la legittimità del diniego del permesso di costruire in data 11 luglio 2019, prot. n. 37773, sia per vizi autonomi che per illegittimità derivata. In particolare, quanto ai vizi autonomi, la ricorrente ha dedotto: a) “violazione e falsa applicazione dell’art. 20, commi 6 e 8, d.P.R. n. 380/2001: intervenuta formazione del silenzio assenso”, poiché “il termine entro il quale il Dirigente avrebbe dovuto provvedere sull’istanza di permesso a costruire, pena la formazione del silenzio assenso, scadeva il 24 giugno 2019”, mentre il provvedimento impugnato – privo di data – è stato comunicato via pec solo l’11 luglio 2019, con la conseguenza che si sarebbe formato il silenzio assenso sul permesso a costruire, non essendo il lotto interessato da vincoli ambientali, paesaggistici e culturali; b) “eccesso di potere per illogicità manifesta, contraddittorietà, erroneità e travisamento del presupposto, violazione e falsa applicazione dell’art. 120b del regolamento di igiene e sanità del Comune Anzio”, giacché l’istanza di permesso a costruire della ricorrente sarebbe stata perfettamente assentibile anche alla luce di una corretta esegesi del testo della norma regolamentare, la quale, ancorché illegittima, conterrebbe una preclusione assoluta, nell’area delimitata, per alcune tipologie di impianto di trattamento di rifiuti in quanto potenzialmente nocive per la salute dei cittadini, ammettendo invece tutti gli altri impianti di trattamento dei rifiuti (diversi, evidentemente, da quelli vietati); c) “violazione e falsa applicazione dell’art. 20 d.P.R. n. 380/2001, degli artt. 216 e 217 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 e dell’art. 208 d.lgs. n. 152/2006; eccesso di potere per illogicità manifesta,

erroneità del presupposto, sviamento; incompetenza e carenza di potere”, poiché il Comune avrebbe indebitamente effettuato in sede di rilascio del permesso di costruire una valutazione della compatibilità sanitaria dell’impianto di trattamento rifiuti, che deve essere effettuata esclusivamente nell’ambito del procedimento disciplinato dall’art. 208 del d.lgs. n. 152/2016, dalla Conferenza di servizi ivi prevista.

3. Si è costituito il Comune di Anzio in entrambi i giudizi per resistere ai ricorsi, eccependo in via preliminare: a) l’irricevibilità del ricorso R.G. n. 594/2018 (avverso la modifica regolamentare), perché sarebbe stato proposto oltre i termini decadenziali dalla pubblicazione sull’albo pretorio del Comune (dal 27 febbraio 2017 al 14 marzo 2017) della delibera medesima, nonché l’inammissibilità del medesimo ricorso per omessa impugnazione ad almeno un controinteressato; b) l’inammissibilità del ricorso R.G. n. 10481/2019 (avverso il diniego del permesso di costruire) per l’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”.

4. All’udienza camerale dell’11 dicembre 2019 veniva fissata, ai sensi dell’art. 55, comma 10, c.p.a., l’udienza pubblica del 14 luglio 2020 per la trattazione del merito di entrambi i ricorsi.

5. In vista della discussione del merito entrambe le parti depositavano memorie difensive e di replica. Le cause venivano quindi ritualmente chiamate all’udienza pubblica del 14 luglio 2020, nella quale passavano in decisione sulla base degli atti ai sensi dell’art. 84 del d.l. n. 18/2020.

6. Preliminarmente occorre procedere alla riunione degli odierni ricorsi, in quanto avvinti da un evidente rapporto di connessione oggettiva, qualificabile in termini di vera e propria pregiudizialità.

6.1. Ancora preliminarmente devono essere scrutinate le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità sollevate dalla parte resistente.

6.2. Ebbene, tutte le eccezioni devono essere respinte poiché:

- quanto al ricorso R.G. n. 594/2018, a) non può ritenersi maturata alcuna decadenza in ordine all'impugnazione della modifica regolamentare a decorrere dal momento della pubblicazione sull'Albo Pretorio, trattandosi di atto generale privo di contenuto immediatamente lesivo, sicché, ai fini dell'interesse, la sua impugnazione avrebbe dovuto in ogni caso essere proposta con il ricorso avverso l'atto applicativo (diniego di permesso di costruire), impugnazione puntualmente spiegata con il ricorso R.G. n. 10481/2019; b) deve ritenersi perfezionata per compiuta giacenza la notifica del gravame al Comitato cittadino spontaneo «ANZIO NO BIOGAS», quale soggetto "controinteressato" invitato ad assistere ai lavori della conferenza di servizi relativa all'impianto della ricorrente;

- quanto al ricorso R.G. n. 10481/2019, deve escludersi che il diniego con esso impugnato abbia contenuto "sostanzialmente confermativo" del precedente provvedimento prot. n. 16252/2019 del 25.03.2019, poiché con quest'ultimo l'Amministrazione si è limitata a rilevare l'avvenuta decadenza del permesso di costruire per decorso dei termini entro i quali avviare i lavori (respingendo l'istanza di proroga avanzata dalla ricorrente), mentre con l'atto impugnato l'Amministrazione si è determinata su una nuova richiesta di permesso di costruire, valutandone i presupposti alla luce del mutato quadro regolamentare.

7. Può ora passarsi all'esame del merito dei ricorsi, principiando da quello iscritto al R.G. n. 594/2018, con il quale è stato chiesto l'annullamento della modifica al Regolamento di igiene e sanità del Comune di Anzio, introdotta con l'art.

“120b”, secondo cui *“non sono consentite le realizzazioni di impianti di trattamento dei 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 le cause specifiche di insalubrità, all’atto del rilascio della licenza”*.

7.1. Ebbene, i primi tre motivi di ricorso muovono da un comune presupposto logico-giuridico, secondo il quale il Comune non potrebbe considerarsi competente ad adottare la norma regolamentare appena riportata, trattandosi di una disposizione concernente la “localizzazione” degli impianti di smaltimento di rifiuti.

7.2. L’assunto, alla luce del quadro normativo di riferimento, è fondato.

7.2.1. 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.

7.2.2. 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”*.

7.2.3. 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.

7.2.4. Ebbene, il piano regionale di gestione dei rifiuti della Regione Lazio, approvato con D.C.R. n. 14/2012, dopo aver affermato al par. 26.1, che *“le Regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime”*, alla “tabella 26.4.1. Fattori escludenti per gli aspetti territoriali” precisa che *“sono considerate le distanze fra il luogo di deposito dei rifiuti e ospedali, scuole, impianti sportivi, aree per il tempo libero e centri turistici. Per i nuovi impianti, allo scopo di prevenire situazioni di compromissione o grave disagio, si deve tener conto, in funzione della tipologia di impianto e degli impatti generati, della necessità di garantire una distanza minima tra l’area dove vengono svolte le attività di smaltimento e/o recupero e le funzioni sensibili, a cura delle Province in sede di individuazione delle aree idonee/non idonee”* (cfr. doc. 26). Il piano non indica quindi 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. Ciò, d’altra parte, si pone in linea di coerenza con il quadro delle competenze stabilito dagli artt. 197, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 152/2006 e 11

della L.R. Lazio n. 27/98, i quali assegnano specificamente alla Provincia il potere 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*”.

7.3. Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, chiaramente ispirato 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”), risulta evidente che la disciplina regolamentare introdotta dal Comune resistente con la disposizione impugnata – con la quale si è inteso individuare il limite (fisso) di 1000 metri da determinati siti (centri abitati, scuole, fabbriche alimentari e centri commerciali) quale distanza minima da rispettare per l'autorizzabilità stessa dei nuovi impianti di smaltimento di rifiuti nel territorio comunale di Anzio – si pone in patente contrasto sia con le norme che attribuiscono in via esclusiva alla Regione il potere di autorizzazione degli impianti in questione, nonché quello di pianificazione della gestione dei rifiuti, sia con lo stesso modulo procedimentale stabilito dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, al quale il legislatore nazionale ha demandato espressamente la verifica in concreto, per ciascun impianto sottoposto ad autorizzazione, dell'assenza di pregiudizi per la salute dell'uomo e per l'ambiente, consentendo all'ente locale interessato 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, anche nel rispetto del principio di precauzione.

7.4. Contro tali conclusioni, non colgono nel segno le deduzioni difensive del Comune, secondo le quali la modifica regolamentare impugnata sarebbe, in tesi, (legittima) espressione del potere regolamentare assegnatogli dall'art. 344 del

R.D. 27/07/1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), secondo cui *“I regolamenti locali di igiene e sanità contengono le disposizioni, richieste dalla topografia del comune e dalle altre condizioni locali, per l’assistenza medica, la vigilanza sanitaria, l’igiene del suolo e degli abitati, la purezza dell’acqua potabile, la salubrità e la genuinità degli alimenti e delle bevande, le misure contro la diffusione delle malattie infettive, la polizia mortuaria e in generale l’esecuzione delle disposizioni contenute nel presente testo unico, dirette a evitare e rimuovere ogni causa di insalubrità”*.

7.4.1. Infatti, la portata della norma regolamentare impugnata esula dall’ambito regolamentare suddetto, poiché contiene una prescrizione che incide direttamente sull’individuazione dei siti non idonei ad ospitare gli impianti in questione, dettando un criterio ostativo di natura rigida non previsto nella pianificazione regionale e in palese contrasto con la distribuzione delle competenze specificamente stabilita nella legislazione nazionale sulla materia.

7.5. Né può essere condivisa l’ulteriore deduzione difensiva del Comune secondo cui tale modifica del regolamento sarebbe stata adottata “anche” in esecuzione della mozione del Consiglio comunale n. 2 del 10 febbraio 2016, originata dalla proliferazione degli impianti di trattamento e gestione di rifiuti nel territorio comunale, “ben oltre il fabbisogno locale”, soprattutto nella c.d. Zona _____, che aveva determinato l’Amministrazione comunale a richiedere formalmente uno studio “epidemiologico di corte” per valutare il rischio di salute per i cittadini, prima che fossero “avviati nuovi insediamenti in un’area già fortemente utilizzata”. Sul punto è sufficiente osservare che l’impianto della ricorrente non tratta e non produce biogas e/o biometano, mentre la mozione citata è chiaramente rivolta “contro l’installazione incontrollata di impianti di produzione di biometano ed a favore della corretta chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito comunale o intercomunale”.

7.6. Alla luce delle considerazioni che precedono, quindi, i primi tre motivi del ricorso n. 594/2018 sono fondati e pertanto tale gravame va accolto, con

assorbimento del quarto motivo, dal cui eventuale accoglimento la ricorrente non riceverebbe alcuna utilità, tenuto conto che le ragioni di rilevata illegittimità attengono ai presupposti stessi del potere regolamentare in concreto esercitato. Conseguentemente, la modifica regolamentare introdotta con il citato art. “120b” va annullata.

7.7. Passando ad esaminare il provvedimento di rigetto dell’istanza del permesso di costruire prot. n. 37773/2019 in data 11.07.2019, impugnato con il ricorso R.G. n. 10481/2019, esso risulta espressamente adottato in applicazione della suddetta modifica regolamentare, giacché “il lotto oggetto dell’istanza ricade entro il citato limite di 1.000 metri da alcune strutture indicate”.

7.7.1. Pertanto, dall’annullamento della modifica regolamentare citata consegue l’illegittimità in via derivata anche del permesso impugnato che ne ha fatto concreta applicazione.

7.7.2. A ciò va aggiunto che, sulla base del provvedimento di conclusione della Conferenza di servizi convocata ex art. 208 d.lgs. n. 152/2006:

a) diversamente da quanto affermato nel provvedimento impugnato, la Città Metropolitana aveva invero avvertito che, “in assenza di specifico riscontro da parte del Comune” dell’esito positivo della Conferenza, si sarebbe proceduto “al rilascio dell’autorizzazione esclusivamente per gli aspetti gestionali dei rifiuti rientranti nella competenza” dell’Amministrazione procedente, stralciando quelli per i quali il Comune aveva omesso (nella seduta del 27/7/2018) di rendere il proprio parere “circa gli aspetti di propria competenza”, con riferimento ai CER “di competenza comunale”;

b) il progetto dell’impianto di smaltimento era stato modificato nel corso della Conferenza di servizi anche per venir incontro alle richieste del Comune.

7.8. Quindi, alla luce del comportamento in concreto tenuto dal Comune in sede di Conferenza di servizi (ove avrebbe potuto/dovuto esternare il proprio parere sull’impianto in esame), e considerato altresì che il Comune non ha mai indicato

un luogo alternativo ove poter realizzare l'impianto medesimo, il diniego impugnato realizza *ictu oculi* un sovvertimento dello schema procedimentale autorizzatorio previsto dall'art. 208 citato, secondo cui *“Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza 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?”* (così art. 208, comma 6).

7.9. Infatti, l'autorizzazione unica regionale disciplinata dall'art. 208 costituisce anche titolo abilitativo edilizio alla realizzazione dell'impianto di smaltimento o recupero di rifiuti, posto che le autonome e specifiche attribuzioni in materia spettanti all'amministrazione comunale rifluiscono nella prevista conferenza di servizi, in cui si vede coinvolta la stessa amministrazione comunale e che rappresenta il luogo procedimentale deputato alla complessiva valutazione del progetto presentato. Nel provvedimento autorizzatorio in esame sono state, cioè, riunite e concentrate dal legislatore tutte le competenze amministrative di verifica e controllo di compatibilità con le varie prescrizioni urbanistiche, di pianificazione settoriale, nonché l'accertamento dell'osservanza di ogni possibile vincolo afferente alla realizzazione dell'impianto in armonia col territorio di riferimento, dal momento che l'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006, assegna al provvedimento regionale conclusivo del procedimento una funzione sostitutiva di tutti gli atti e provvedimenti ordinariamente di competenza di altre autorità territoriali, ivi compresa l'eventuale variante urbanistica.

8. Conseguentemente, il provvedimento di diniego impugnato risulta illegittimo tanto in via derivata, quanto in via autonoma per eccesso di potere e violazione degli artt. 20, d.P.R. n. 380/2001, e 208, d.lgs. n. 152/2006, poiché il Comune, in sede di rilascio del permesso di costruire, ha compiuto valutazioni (in ordine alla

compatibilità sanitaria dell'impianto di trattamento rifiuti in questioni) che avrebbero potuto essere effettuate esclusivamente nell'ambito del procedimento disciplinato dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2016, e precisamente nella conferenza di servizi a tal fine prevista (ed in effetti già in tale sede effettuate).

9. In conclusione, tenuto conto di tutte le considerazioni svolte, entrambi i ricorsi sono fondati e quindi, previa loro riunione, vanno accolti.

10. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa loro riunione, li accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Anzio al pagamento in favore della società ricorrente delle spese di lite, che liquida complessivamente in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con l'intervento dei magistrati: