

# Parere negativo di valutazione di impatto ambientale su un progetto per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi con produzione di biometano

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I quater 7 aprile 2022, n. 4040 - Anastasi, pres.; Lanzafame, est. - Green Future 2015 S.r.l. (avv. Falconi) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

## Ambiente - Parere negativo di valutazione di impatto ambientale su un progetto per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi con produzione di biometano.

(*Omissis*)

### FATTO

1. In data 2 settembre 2015, la società Green Future 2015 s.r.l. ha presentato alla Regione Lazio, Area Qualità dell'Ambiente e VIA, alla Città Metropolitana di Roma Capitale e al Comune di Anzio, apposita istanza, ai sensi dell'art. 23, d.lgs. n. 152/2006, per l'approvazione di un progetto denominato «*Realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi con produzione di biometano*», nel Comune di Anzio (RM), località Padiglione.

2. Con provvedimento Regione Lazio, Direzione politiche ambientali ciclo rifiuti, 21 giugno 2019, n G08460, notificato l'8 luglio 2019, l'amministrazione regionale – all'esito di articolata attività istruttoria e dopo aver comunicato preavviso di diniego – ha espresso parere negativo di valutazione di impatto ambientale con riferimento al progetto proposto da Green Future 2015, evidenziando che «*la presenza della scuola dell'infanzia e primaria "Splaviera" situata a circa 300 m dall'area di progetto costituisce fattore escludente ai sensi del vigente Piano dei Rifiuti [e, segnatamente, con il punto 16.4.1 della Delibera Consiglio Regionale n. 141/2012]*».

Nello stesso provvedimento, l'amministrazione ha altresì specificato di aver atteso «*per la conclusione del procedimento [...] anche che la Città Metropolitana di Roma Capitale fornisca la planimetria con le aree idonee alla localizzazione degli impianti, poi pervenuta con nota prot.n. 2479 dell'8 gennaio 2019, da tale planimetria l'area risulta interessata da fattori di attenzione progettuale*»; ha sottolineato che la criticità della presenza dell'insediamento scolastico «*è stata riconosciuta da questa Direzione regionale con un parere contrario rilasciato per la realizzazione di un impianto di messa in riserva e recupero di rifiuti non pericolosi attualmente in istruttoria ai sensi dell'art. 208 presso la Città Metropolitana di Roma Capitale*»; ha notato che la Città Metropolitana di Roma Capitale medesima con nota 15 maggio 2019, n. 76313 ha ritenuto che «*la presenza di un edificio sensibile a distanza inferiore ai 1.000 metri comporta che l'area in oggetto rientra nella casistica di area interessata da fattori escludenti*»; ha evidenziato, infine, che il Comune di Anzio ha espresso parere negativo, atteso che «*il Regolamento di igiene e sanità del Comune di Anzio, secondo le modifiche del febbraio 2017, non consente la realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti entro il limite di 1.000 m da centri abitati, scuole, fabbriche alimentari e centri commerciali*».

4. Con ricorso dell'1 ottobre 2019, la società ha quindi impugnato il provvedimento adottato dall'amministrazione, contestandone la legittimità sotto diversi profili.

4.1. Con un primo motivo di ricorso, Green Future 2015 ha lamentato l'illegittimità dell'atto gravato per «*violazione di legge per errata applicazione dei fattori escludenti, difetto di motivazione ed eccesso di potere per difetto di istruttoria*», osservando – in sostanza – che «*la distanza di 1000 metri lineari come fascia di rispetto dell'impianto di recupero rifiuti dalla scuola è presente unicamente nella proposta di Piano rifiuti adottato ex art. 5 L.R. 22/1998 dagli Uffici della Provincia di Roma [e che tuttavia] detta proposta non è mai stata approvata dal Consiglio Provinciale e pertanto non efficace*».

Con lo stesso motivo di ricorso, la ricorrente ha inoltre rilevato che «*il Piano regionale rifiuti stabilisce che i piani provinciali devono fissare la distanza di sicurezza in funzione del tipo di attività e degli impatti ambientali che l'impianto genera ed in particolare per le tipologie di edifici sensibili*» e che «*la Regione assumendo la distanza di 1000 metri dalla scuola presente nella zona come criterio principale per negare la realizzazione dell'impianto della Green Future, in coerenza con il punto 16.4.1 della Delibera di Consiglio Regionale n. 14/2012 (Piano regionale rifiuti) ha ommesso di effettuare quella Valutazione di Impatto Ambientale dell'impianto stesso che era proprio l'oggetto dell'istanza presentata il 2 settembre 2015*».

4.2. Con il secondo motivo di gravame, la ricorrente ha osservato che «*il provvedimento impugnato è stato adottato in violazione della procedura dettata dall'art. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 14-quinquies della legge 241/1990, anche come riformata dal d.lgs. 30 giugno 2016*», evidenziando – in particolar modo – che l'adozione dell'atto gravato è avvenuta ben oltre il termine procedurale previsto dalla normativa di riferimento.

4.3. Con il terzo motivo, la società ha sostenuto che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo per «*violazione e*



falsa applicazione dell'art. 14 e segg. l. n. 241/1990 e art. 5 dpr n. 509/1997 come modificato dall'art. 75 l.r. n. 4/2003», atteso che – a dire della ricorrente – il provvedimento negativo emesso dalla Regione si fonderebbe su pareri («decisivi ai fini del decidere nella vicenda che ci occupa») che sono stati emessi dopo la fine della conferenza di servizi e, quindi, in violazione delle disposizioni di legge vigenti in materia.

Con lo stesso motivo, inoltre, la società ricorrente ha lamentato l'illegittimità del provvedimento per eccesso di potere, rilevando che l'impianto oggetto del progetto sarebbe «così all'avanguardia da superare tutte le censure che sono poste alla base del parere negativo in quanto l'impianto in parola, come si evince dalla relazione tecnica allegata a far parte integrante non produce alcuna forma di impatto ambientale, non essendoci emissioni di natura odorigena e/o emissioni legate a combustione e/o altre forme di inquinamento ambientale del suolo e/o corsi d'acqua o falde acquifere e comunque del territorio circostante attese le misure prese dai progettisti per la prevenzione».

4.4. Infine – con il quarto e ultimo motivo di gravame – la ricorrente ha sostenuto che il provvedimento gravato sarebbe illegittimo in quanto la stessa Regione, con determina 4 luglio 2017, n. G09256 avrebbe autorizzato un impianto simile a quello oggetto dell'istanza di Green Future 2015 (peraltro caratterizzato da «una tecnologia ormai desueta»; progettato per trattare «quantità più elevate di umido»; e destinato ad avere un maggiore impatto ambientale «in quanto lo stesso produce energia dalla combustione del biometano») a una distanza di 349,55 m dalla scuola.

4.5. Sulla base di tali censure in diritto, la società ricorrente ha quindi chiesto a questo Tribunale di annullare, previa sospensione cautelare, il provvedimento gravato.

5. Con memoria del 20 novembre 2019, la Regione Lazio ha insistito per il rigetto del ricorso proposto da Green Future 2015.

5.1 In particolare l'amministrazione ha evidenziato l'infondatezza del primo motivo di ricorso, atteso che «il Piano di gestione dei rifiuti della Regione Lazio (DCR 14/2012) annovera, al punto 16.4.1 dell'art. 16 “Criteri di localizzazione degli impianti”, tra i fattori che rendono incompatibile la localizzazione di impianti di gestione dei rifiuti “la presenza di edifici sensibili quali scuole, ospedali, centri turistici [...]”».

La stessa amministrazione ha inoltre evidenziato che le ulteriori indicazioni in ordine alla localizzazione degli impianti adottate dalla Città metropolitana di Roma ai sensi del punto 16.1 del Piano regionale dei rifiuti erano vincolanti ancorché ancora non approvate dal Consiglio metropolitano, atteso che «con la sola adozione si attivano le misure di salvaguardia che impediscono, nelle more dell'approvazione definitiva, l'emanazione di provvedimenti in contrasto con il Piano».

5.2. Con riferimento alla censura avanzata dalla ricorrente nel secondo motivo, la Regione Lazio ha innanzitutto osservato che «il contestato mancato rispetto dei termini previsti per lo svolgimento della procedura di VIA non è dipeso da circostanze determinate dall'amministrazione regionale».

5.3. Rispetto alle contestazioni svolte dalla ricorrente in ordine all'acquisizione dei pareri resi fuori dalla conferenza dei servizi, l'amministrazione regionale ha evidenziato che «la normativa applicabile al tempo della presentazione dell'istanza della Green Future 2015 srl è il d.lgs. n.152/2006, ante riforma del 2016 [il quale prevedeva] una conferenza di servizi eventuale e non obbligatoria». La stessa amministrazione ha inoltre evidenziato che «tutti i pareri resi sono anteriori alla Conferenza del 17 ottobre 2017 e, quindi portati tutti in conferenza».

5.4. In ordine alla disparità di trattamento lamentata dalla ricorrente, la Regione ha osservato che «l'istanza di procedura di VIA [...] della società CO.GE.C. s.r.l., a cui è subentrata poi la società Anziobiowaste s.r.l., è stata trasmessa all'amministrazione in data 21 luglio 2011 ed il relativo procedimento si è concluso in data 4 luglio 2017», ovvero prima «della chiusura dei lavori della cabina di regia ministeriale e [del] successivo pronunciamento di Città Metropolitana di Roma Capitale del 16 maggio 2019, che ha definitivamente decretato che l'area su cui ricade l'intervento rientra tra le aree interessate da fattori escludenti, per la presenza di un edificio sensibile (scuola) ad una distanza inferiore a 1000 m».

6. Con memoria del 20 novembre 2019, la Città metropolitana di Roma ha precisato che in relazione «all'eccezione di inefficacia del provvedimento provinciale di individuazione delle aree idonee/non idonee in ragione della sua mancata approvazione dal parte del Consiglio, si ritiene opportuno rammentare che l'art. 197 del d.lgs. n. 152/2006 comma 1 lett. d), laddove assegna alle province la competenza ad “individuare, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, le zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché le zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti”, non attribuisce all'Ente potestà pianificatorie», sottolineando che «l'individuazione delle aree idonee, di competenza della CMRC, è atto tecnico ricognitivo privo di discrezionalità e consegue dalla mera sovrapposizione tra piano territoriale provinciale e vincoli di altri piani urbanistici o provvedimenti di tutela delle aree». Sempre in ordine alla prima censura svolta dalla ricorrente, l'ente locale ha inoltre evidenziato che «il d.lgs. n.152/2006, nel definire le funzioni delle province e delle Città metropolitane, ha escluso le pregresse competenze di carattere pianificatorio in materia di rifiuti già previste dal d.lgs. n. 22/1997, riservando ogni aspetto di pianificazione alle Regioni».

7. Con memoria del 23 novembre 2019, il Comune di Anzio ha insistito, a sua volta, per il rigetto del ricorso, notando, tra l'altro, che «l'art. 120 B del proprio Regolamento di Igiene e Sanità sancisce che “non sono consentite le realizzazioni



di impianto di trattamento di rifiuti (biogas, inceneritori, ecc) potenzialmente nocivi per la salute dei cittadini entro il limite di 1000mt da: centri abitati, scuole, fabbriche alimentari e centri commerciali”».

8. Alla camera di consiglio del 26 novembre 2019, parte ricorrente ha rinunciato alla domanda di sospensione cautelare del provvedimento impugnato.

9. Con note d’udienza dell’11 marzo 2022, la ricorrente ha insistito per la decisione di merito del ricorso «in quanto l’impianto a realizzarsi ha tutti i requisiti tecnici richiesti dalla vigente legislazione per evitare danni all’ambiente ed alle persone ed inoltre la regione ha basato il diniego su presupposti erronei».

10. All’udienza del 15 marzo 2022, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e deve essere respinto per le seguenti motivazioni.

2. È innanzitutto infondato il primo motivo, con cui la società ricorrente ha sostenuto l’illegittimità del diniego prestato dalla Regione, atteso che «la distanza di 1000 metri lineari come fascia di rispetto dell’impianto di recupero rifiuti dalla scuola è presente unicamente nella proposta di Piano rifiuti adottato ex art. 5 L.R. 22/1998 dagli Uffici della Provincia di Roma [e che tuttavia] detta proposta non è mai stata approvata dal Consiglio Provinciale e pertanto non efficace».

La censura non coglie nel segno.

2.1. A tal proposito, è innanzitutto opportuno chiarire quanto segue in ordine al quadro normativo di riferimento, alle prescrizioni del Piano regionale dei rifiuti della Regione Lazio e alle motivazioni su cui l’amministrazione regionale ha fondato il provvedimento gravato.

2.1.1. La distribuzione delle competenze in materia di rifiuti tra i diversi enti costitutivi della Repubblica sono definite dagli artt. 195 e ss. d.lgs. n. 152/2006.

In particolare, la prima disposizione attribuisce allo Stato il potere di determinare i criteri generali per la elaborazione dei piani regionali ed il coordinamento dei piani stessi (cfr. art. 195, comma 1, lett. m), nonché «l’indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (art. 195, comma 1, lett. p).

L’art. 196, d.lgs. n. 152/2006 attribuisce alle Regioni il potere di definire «i criteri per l’individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell’articolo 195, comma 1, lettera p)» (art. 196, comma 1, lett. n), nonché «i criteri per l’individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all’articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare». L’art. 199, d.lgs. n. 152/2006 chiarisce poi che lo strumento attraverso cui le Regioni sono chiamate a fissare tali criteri (per l’individuazione delle aree non idonee/idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti) sono i cd. Piani regionali.

L’art. 197 del summenzionato decreto, infine, stabilisce che spetta alle Province (e, oggi, agli enti di governo d’area vasta così come ridisegnati dalla l. n. 56/2014) la concreta individuazione «sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all’articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all’articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l’Autorità d’ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti».

2.1.2. Nell’ambito dei poteri attribuiti all’amministrazione regionale dagli artt. 195 e 199, d.lgs. n. 152/2006, la Regione Lazio ha adottato – con delibera del Consiglio Regionale n. 141/2012 – il proprio Piano regionale dei rifiuti (d’ora in poi anche PRR).

Il punto n. 16 del PRR ha inteso definire – ferme le attribuzioni degli enti d’area vasta ex art. 197, d.lgs. n. 152/2006 – i criteri di individuazione delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti.

Il punto n. 16 del Piano, dopo aver specificato che «i criteri stabili in via generale sono applicabili a tutte le tipologie impiantistiche» ha individuato tre distinte tipologie di criteri, denominati rispettivamente a) fattori escludenti, b) fattori di attenzione progettuale e c) fattori preferenziali.

I fattori escludenti – ai quali, come si vedrà, appartiene quello che viene in rilievo nel caso di specie – «sono quei fattori che precludono la localizzazione di impianti a causa della presenza di vincoli condizionanti o destinazioni d’uso del suolo incompatibili con la presenza degli impianti stessi» (v. doc. 2 estratto PRR, allegato alla memoria della Città metropolitana del 20 novembre 2019, pag. 8). Gli stessi, per espressa previsione del Piano, hanno «valenza di vincolo e sono determinati sulla base della normativa vigente e degli obiettivi di tutela fissati dagli strumenti pianificatori regionali».

Diversamente, i fattori di attenzione progettuale «sono quei fattori che rendono necessari ulteriori approfondimenti per valutare la realizzabilità degli interventi, in presenza di interventi di mitigazione, in relazione agli specifici usi del suolo e alle caratteristiche morfologiche dell’area». A tal proposito il piano specifica che «gli approfondimenti sono rimandati a cura dei soggetti competenti ex lege: le Province, nell’ambito dei rispettivi strumenti di pianificazione territoriale, nel rispetto dell’art. 199, comma 3, lett. h) del d.lgs. n. 152/2006» (cfr. sempre doc. 2 estratto PRR, allegato alla memoria





della Città metropolitana del 20 novembre 2019, pag. 8).

Infine, i fattori preferenziali *«sono quei fattori che per le loro caratteristiche intrinseche dovrebbero favorire la realizzazione degli impianti»*.

Il Piano ha quindi organizzato i criteri di localizzazione in tre macro gruppi: quelli inerenti ad aspetti ambientali (disciplinati dal punto 16.2 del PRR), quelli relativi ad aspetti idrogeologici e di difesa del suolo (disciplinati dal punto 16.3 del PRR) e quelli relativi ad aspetti territoriali (di cui al punto 16.4 del PRR).

Il punto 16.4.1 del PPR ha quindi individuato tra i “fattori escludenti” relativi agli aspetti territoriali la *«presenza di edifici sensibili quali scuole, ospedali, centri turistici, impianti sportivi a distanza minima»*, specificando che per i nuovi impianti deve essere garantita 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»*.

Tale fattore escludente è previsto dal Piano come “assoluto” (ovvero come vincolo che rende *«incompatibile la localizzazione degli impianti»*), a differenza degli altri fattori escludenti previsti dal punto 16.4.1 (come quelli relativi alla montagna e alle aree con interferenze visuali con grandi vie di comunicazione e percorsi di importanza storica e naturalistica) che sono stati espressamente individuati come “condizionanti” (cioè come fattori che *«condizionano la localizzazione dell’opera a una idonea verifica procedurale amministrativa nelle sedi opportune ai fini delle valutazioni di localizzazione in coerenza degli obiettivi di tutela fissati dalla legge o dagli strumenti pianificatori»*).

È inoltre opportuno rilevare che il punto 16.4.2 del PRR ha individuato, invece, tra i fattori di attenzione progettuale *«l’assenza di idonea distanza»* tra gli impianti di trattamento e l’edificato urbano, specificando che *«le distanze richieste non devono essere inferiori a 1000 m [o] in presenza di case sparse a 500 m»*.

2.1.3. In considerazione del quadro normativo di riferimento e delle disposizioni del PRR, l’amministrazione regionale ha adottato – in relazione all’istanza proposta dalla ricorrente – il parere negativo di valutazione di impatto ambientale, evidenziando che *«la presenza della scuola dell’infanzia e primaria “Splaviera” situata a circa 300 m dall’area di progetto costituisce fattore escludente ai sensi del vigente Piano dei Rifiuti [e, segnatamente, con il punto 16.4.1 della Delibera Consiglio Regionale n. 141/2012]»*.

2.2. Alla luce di quanto sopra evidenziato, è chiara l’infondatezza della censura svolta dalla ricorrente con il primo motivo di ricorso.

2.2.1. E, infatti, la fonte da cui deriva il vincolo escludente non è – come pure sembra sostenere la ricorrente – la nota Provincia di Roma, 7 giugno 2012, n. 90247 (né la relazione tecnica a essa allegata) avente come oggetto una prima individuazione in concreto – da parte del Direttore del servizio rifiuti dell’ente d’area vasta – delle aree idonee (e non idonee) in ragione dei criteri stabiliti dal PRR.

Il vincolo opposto dalla Regione, infatti, è contenuto integralmente nel punto 16.4.1 del PRR ai sensi del quale – come si è già detto – costituisce fattore escludente (non condizionante) ai fini della localizzazione dell’impianto la *«presenza di edifici sensibili quali scuole, ospedali, centri turistici, impianti sportivi a distanza minima»*, quale è – come si specificherà ancora *infra* – quella di m. 300 di cui alla fattispecie oggetto del presente giudizio.

La circostanza che il provvedimento regionale si fondi in via assorbente sul vincolo di cui al piano regionale (e non sul contenuto della relazione del 2012, neppure citata dall’atto gravato) si desume anche dal tenore letterale del provvedimento impugnato, nel quale è specificato che *«la presenza della scuola dell’infanzia e primaria “Spaviera” situata a circa 300 m dall’area di progetto costituisce fattore escludente ai sensi del vigente Piano regionale dei rifiuti»*.

Le ulteriori considerazioni svolte dalla Città metropolitana e dal Comune di Anzio, pur riportate nel provvedimento (nel quale si dà correttamente conto di tutta l’attività istruttoria svolta dall’ente), costituiscono argomentazioni aggiuntive che si affiancano a quella principale, ovvero alla circostanza che già le prescrizioni del Piano regionale risultano ostative alla realizzazione dell’impianto.

2.2.2. È evidente, a tal proposito, che la disposizione di cui al punto 16.4.1. del PRR che esclude la realizzazione degli impianti in caso di *«presenza di edifici sensibili quali scuole, ospedali, centri turistici, impianti sportivi a distanza minima»* contiene un nucleo immediatamente operativo (fatti salvi i poteri degli enti d’area vasta ex art. 197, d.lgs. n. 152/2006) finalizzato a proteggere una pluralità di interessi, anche di rilievo costituzionale (artt. 9, 32, 34 Cost.), che coincide con la fissazione di una distanza minima inderogabile (o quantomeno con una distanza minima standard, differenziabile solo mediante la successiva pianificazione ex art. 197), la cui misura va individuata mediante la lettura congiunta di tutte le disposizioni del piano che rispondono alla medesima finalità di tutela.

Tra queste, come si è detto, vi è l’art. 16.4.2. che stabilisce – ai fini dell’operatività del “fattore di attenzione” derivante dalla vicinanza con i centri abitati – una soglia di distanza minima di 1000 metri (nell’ipotesi di centro edificato urbano) e di 500 metri (nell’ipotesi di case sparse).

È ragionevole ritenere che tale ultima soglia di distanza fissata dal PRR (in ragione della quale, la presenza di abitazioni sparse a meno di 500 m deve essere considerata come “fattore di attenzione” in sede di localizzazione), costituisca anche parametro utile a integrare, nelle more della concreta individuazione dei siti a livello provinciale, la distanza minima che, ai sensi del PRR, deve essere garantita tra gli impianti e i siti sensibili.

È ragionevole, infatti, ritenere che se la presenza di case sparse entro 500 metri dal sito costituisce un fattore di attenzione che obbliga la p.a. a svolgere i necessari approfondimenti istruttori, la presenza di uno qualsiasi dei siti sensibili indicati

entro tale distanza comporti la sussistenza del fattore escludente di cui al punto 16.4.1. del Piano regionale dei rifiuti. Salva, naturalmente, la possibilità che a livello provinciale/metropolitano sia determinato un aumento della soglia di tutela, ovvero siano previste distanze maggiore dai siti sensibili, o ancora siano previste distanze differenziate *«in funzione della tipologia di impianto e degli impatti generati»*.

Una siffatta interpretazione, d'altronde, è confortata dallo stesso testo della relazione allegata alla nota Provincia di Roma, 7 giugno 2012, n. 90247, nella quale è indicato che *«la normativa prevede di considerare le distanze effettive tra il luogo di deposizione dei rifiuti e ospedali, scuole, impianti sportivi ed aree per il tempo libero, centri turistici. Le distanze richieste devono essere comprese, a seconda dell'importanza della struttura, tra 500 e 1000 ml. Non essendo riportato un criterio per determinare l'importanza degli edifici e degli impianti si è deciso di determinare un buffer di 1000 ml per tutti gli edifici che siano stati catalogati come edifici sensibili»*.

Alla luce di quanto sopra, l'asserita circostanza che l'individuazione dei siti non idonei da parte della Città metropolitana di Roma (ovvero la previsione del limite di 1000 mt dagli edifici sensibili) sia avvenuta attraverso un atto non approvato dal Consiglio metropolitano può quindi essere idonea a contestare la legittimità di pareri negativi rilasciati in relazione a impianti situati oltre la soglia di 500 m da siti sensibili (individuabile quale "minimo" o "standard" di tutela fissato dal PRR per ogni edificio sensibile e ogni impianto) ma entro la più ampia soglia di 1000 m stabilita a livello provinciale.

È evidente, infatti, che la fissazione da parte degli enti d'area vasta, ex art. 197 d.lgs. n. 152/2006, di criteri e limiti più stringenti di quelli previsti dal PRR (ovvero una distanza minima dai siti sensibili maggiore di quella ricavabile dalle disposizioni del Piano), o ancora di criteri differenziati in ragione delle diverse tipologie di impianto e dell'impatto degli stessi, presuppone l'adozione degli stessi secondo le procedure previste dalla legge per gli atti regolamentari e di pianificazione.

Nel caso di specie, trovandosi l'impianto a circa 300 m da una scuola elementare, non v'è dubbio che l'impianto da realizzare si ponga direttamente in contrasto con il nucleo duro della disposizione prevista dall'art. 16.4.1 del PRR, con tutto ciò che ne consegue in termini di carattere vincolato del parere negativo espresso dalla Regione Lazio.

2.2.3. Non può d'altronde ritenersi – come pare prospettare la società ricorrente – che nelle more dell'approvazione da parte della Città metropolitana di Roma (da parte dell'organo competente che non può che essere il Consiglio metropolitano, ex art. 42 TUEL e art. 1, comma 8, d.lgs. n. 56/2014) il vincolo escludente di cui al punto 16.4.1. non sia operativo.

A tal proposito, va innanzitutto ricordato che la giurisprudenza ha già affermato che *«il fatto che il Piano provinciale di gestione dei rifiuti non racchiuda fattori escludenti (né vincoli penalizzanti) e non indichi fasce di rispetto non esime l'autorità procedente dall'osservanza della pertinente normativa di rango regionale, immediatamente cogente dalla sua entrata in vigore, salvo l'obbligo di adeguamento degli Enti locali»*, Tar Brescia, I, 1 marzo 2018, n. 247.

Più in generale, costituisce principio generale dell'ordinamento l'assunto secondo cui, in caso di competenza concorrente di più livelli di governo nella disciplina di una determinata materia, l'inerzia di un determinato livello nell'adozione degli atti di propria competenza ha come inevitabile conseguenza l'immediata applicabilità delle disposizioni – incondizionatamente efficaci e sufficientemente precise – adottate dai livelli di governo superiori nel legittimo esercizio delle proprie competenze.

Ciò significa, pertanto, che nelle more dell'individuazione concreta – da parte degli organi competenti della Città metropolitana di Roma ex art. 42 TUEL, art. 1, c. 8, l. n. 56/2014 e art. 197, d.lgs. n. 152/2006 – dei siti idonei e non idonei alla localizzazione degli impianti, si applicano direttamente le prescrizioni di cui al PRR, nonché i limiti in esso contenuti – o da questo ricavabili in via interpretativa – tutti espressione delle finalità di tutela degli interessi pubblici cui è ricollegato il potere di pianificazione in materia di rifiuti tanto a livello regionale quanto a livello d'area vasta.

Conseguentemente, con riferimento alla distanza minima da edifici sensibili prevista quale "fattore escludente" dal punto 16.4.1. del PRR – fatta salva l'individuazione da parte del livello di governo metropolitano di un limite più ampio, o di distanze diversificate determinate *«in funzione della tipologia di impianto e degli impatti generati»*, mediante deliberazioni adottate dagli organi competenti – si applicherà direttamente il limite della distanza minima di 500 m, ricavabile in via ermeneutica così come spiegato *supra sub 2.2.2.*

2.3. Fermo restando quanto sopra evidenziato, il Collegio ritiene comunque opportuno notare che – anche a ritenere che non sia ricavabile in via interpretativa una distanza minima direttamente fissata dalle prescrizioni del PRR al fine dell'individuazione dei siti inidonei – dato il criterio generale della *«presenza di edifici sensibili quali scuole, ospedali, centri turistici, impianti sportivi a distanza minima»* quale fattore escludente alla localizzazione degli impianti, la decisione dell'amministrazione nella vicenda di specie (che ha ad oggetto un impianto che avrebbe dovuto realizzarsi a 300 metri da una scuola elementare) costituirebbe comunque una ragionevole espressione della discrezionalità della pubblica amministrazione, coerente con i criteri fissati nel PRR e idonea a garantire il giusto temperamento di tutte le esigenze rappresentate, specie dagli enti territoriali e in particolar modo dal Comune di Anzio, in sede istruttoria.

2.4. Alla luce di quanto sopra, il primo motivo di ricorso è infondato e non può essere accolto.

3. È infondato anche il secondo motivo di ricorso, con cui la Green Future 2015 ha lamentato, in sostanza, l'illegittimità del provvedimento impugnato perché adottato oltre i termini previsti dalla normativa vigente *ratione temporis* in materia di conferenza dei servizi.

A tal proposito, è sufficiente ricordare che «salvi i casi espressamente previsti dalla legge, la scadenza del termine massimo di durata del procedimento (anche quando si tratti di un procedimento riguardante una conferenza di servizi) non incide di per sé né sulla sussistenza del potere di provvedere, né sulla legittimità del provvedimento conclusivo del procedimento» (cfr. Consiglio di Stato, V, 26 gennaio 2015, n. 313) e che – com'è oltremodo noto – l'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990 esclude espressamente l'operatività del meccanismo del silenzio-assenso «agli atti e procedimenti riguardanti ... l'ambiente».

4. Privo di fondamento è altresì il terzo motivo di ricorso, che ricollega l'illegittimità del provvedimento impugnato al fatto che i pareri «decisivi ai fini del decidere nella vicenda che ci occupa sono stati emessi dopo la fine della conferenza di servizi».

4.1. A tal proposito è sufficiente rilevare:

- che il provvedimento adottato dalla Regione Lazio aveva carattere sostanzialmente vincolato in ragione della prescrizione di cui all'art. 14.6.1 del PRR (così come evidenziato *sopra sub 2.2.2.*);
- che la presenza di una scuola a circa 300 m dal sito oggetto dell'istanza (ovvero la circostanza idonea a fondare il provvedimento negativo) è stata rilevata dal Comune di Anzio nel parere del 16 ottobre 2017, regolarmente portato in conferenza dei servizi dall'amministrazione procedente in data 17 ottobre 2017 (circostanza notata dalla Regione nelle proprie difese e non contestata);
- che conseguentemente nessuno dei pareri espressi dalla Città metropolitana (gli unici acquisiti dalla Regione dopo la conferenza dei servizi del 17 ottobre 2017) può essere considerato in alcun modo avente carattere "decisivo" ai fini del diniego.

4.2. Fermo restando quanto sopra, deve altresì evidenziarsi che la conferenza di servizi indetta dall'amministrazione ai sensi dell'art. 25, d.lgs. n. 152/2006 è una conferenza istruttoria e non decisoria, ovvero rappresenta uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti, disciplinata peraltro da una norma con indubbi caratteri di specialità rispetto al modello generale di cui agli artt. 14 e ss., l. n. 241/1990.

Alla stessa, quindi, non possono applicarsi quei meccanismi di accelerazione e semplificazione procedimentale previsti dalla disciplina generale sopra richiamata (e invocata dal ricorrente a sostegno della propria tesi), che consentono di configurare ipotesi di assenso tacito e connessa decadenza dal potere di provvedere nei confronti dei soggetti assenti o che hanno emesso i loro pareri al di fuori della conferenza.

4.3. Sono inoltre infondate le ulteriori doglianze svolte dal ricorrente nel medesimo motivo di ricorso, con cui la società ha lamentato che «l'istruttoria svolta non ha tenuto in alcun conto che l'impianto proposto dalla società ricorrente è stato progettato per prevenire emissioni e/miasmi di qualsiasi genere fin dalla fase iniziale».

A tal proposito, vanno richiamate innanzitutto le considerazioni già espresse *supra sub 2.2.2.* in ordine al carattere sostanzialmente vincolato dell'atto adottato dalla pubblica amministrazione e va evidenziato che ai sensi del punto 16 del PRR (non oggetto di impugnazione) tutti «i criteri stabili in via generale [ivi compreso il fattore escludente di cui all'art. 16.4.1.] sono applicabili a tutte le tipologie impiantistiche».

5. Parimenti infondata, infine, è la censura spiegata in ordine alla presunta disparità di trattamento, invocata dalla società in considerazione dell'autorizzazione rilasciata dalla Regione ad altro operatore economico per la realizzazione «di un impianto di tecnologia sicuramente superata e inquinante a una distanza di 349,55 m dalla scuola».

Ciò sulla base di un duplice ordine di considerazioni.

5.1. Da un lato, infatti, se è noto che la disparità di trattamento costituisce una figura sintomatica dell'eccesso di potere che va valutata con particolare rigore dal g.a. in quanto integra la lesione di principi di rilievo costituzionale ed eurounitario (v. art. 3 e 97 Cost. e – con riferimento all'attività degli operatori economici – art. 41 e 117, c. 2, lett. e) Cost. e art. 3.3. TUE), è altrettanto risaputo che tale figura sintomatica dell'eccesso di potere «non è configurabile laddove [...] la condotta dell'amministrazione non involga aspetti di discrezionalità amministrativa, ma sia interamente astretta da una disciplina normativa di natura vincolante» (cfr. Tar Lecce, II, 5 agosto 2019, n. 1399).

Tale principio, com'è evidente, non può che applicarsi anche nei casi in cui l'assenza di discrezionalità dipenda dall'esistenza di una disposizione vincolante esistente in un atto generale di pianificazione (peraltro non impugnata, né oggetto di qualsivoglia tipo di contestazione da parte della ricorrente).

Si è già notato, infatti, che dal punto 16.4.1. del PRR della Regione Lazio è possibile ricavare l'esistenza di un vincolo assoluto che impediva alla pubblica amministrazione resistente di rilasciare un provvedimento diverso da quello adottato nel caso di specie (cfr. *supra sub 2.2.2.*).

In considerazione di quanto sopra, eventuali provvedimenti rilasciati dalla Regione in favore di altri operatori economici in violazione di siffatta disposizione del Piano Regionale dei Rifiuti, com'è evidente, sarebbero illegittimi e, in quanto tali, non idonei a costituire utile paradigma ai fini della configurabilità della figura sintomatica dell'eccesso di potere per disparità di trattamento (cfr. Tar Bari, I, 17 luglio 2002, n. 3369).

5.2. Fermo restando quanto sopra (oltreché quanto osservato *sub 2.2.2.* sulla natura vincolata del provvedimento espresso dalla p.a.), il Collegio ritiene opportuno evidenziare che, anche a ritenere che il parere negativo rilasciato dall'amministrazione sia frutto di attività discrezionale (ovvero a ritenere che dal PRR non sia ricavabile un vincolo escludente di carattere assoluto ostativo alla realizzazione dell'impianto), la giurisprudenza è consolidata nel ritenere che

la figura sintomatica di eccesso di potere per disparità di trattamento «*si configura in presenza di situazioni assolutamente identiche e nondimeno oggetto di trattamento differenziato*» (cfr. Consiglio di Stato, V, 5 ottobre 2018, n. 5922).

Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, atteso che l'esistenza di un altro impianto per il trattamento dei rifiuti insistente nell'area in oggetto (invocata dalla società ricorrente come *tertium comparationis* a sostegno della disparità di trattamento) è di per sé idonea ad integrare proprio quella diversità di situazioni che impedisce di invocare il vizio di eccesso di potere. È infatti evidente che l'amministrazione, nel valutare tutti gli interessi pubblici in gioco, avrebbe potuto legittimamente ritenere compatibile con i criteri stabiliti dal PRR – «*in funzione della tipologia di impianto e degli impatti generati*» – la presenza di n. 1 impianto nei pressi della scuola, ritenendo al contrario incompatibile con le finalità di tutela previste dal punto 16.4.1. del PRR la presenza di un secondo impianto a circa 300 metri dall'istituto scolastico.

5.3. Anche sotto tale profilo, quindi, il ricorso proposto da Green Future 2015 non può trovare accoglimento.

6. Per tutti i superiori motivi il ricorso è infondato e va respinto, con conseguente condanna di Green Future 2015 al pagamento delle spese legali – liquidate come in dispositivo – nei confronti delle amministrazioni costituite in giudizio. Nulla, invece, è dovuto a titolo di spese nei confronti delle p.a. non costituite.

*(Omissis)*

