

Localizzazione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani e valutazioni discrezionali della P.A. in merito alla compatibilità ambientale

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 19 marzo 2026, n. 257 - Scala, pres.; Torano, est. - Verdi Ambiente e Società APS ONLUS ed a. (avv.ti Libutti e Trotta) c. Regione Lazio (avv. Caprio) ed a.

Ambiente - Discarica per rifiuti non pericolosi - Autorizzazione integrata ambientale relativa alla proposta di localizzazione e realizzazione di un deposito definitivo di rifiuti - Localizzazione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani.

(*Omissis*)

FATTO

1. – Con nota acquisita dalla Regione Lazio al prot. n. 1228129 del 5 dicembre 2022, Frales s.r.l. ha domandato il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (p.a.u.r.) previsto dall'art. 27-*bis*, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, per il progetto di localizzazione e realizzazione, in località Sant'Apollonia nel Comune di Aprilia, di un deposito definitivo di rifiuti atto a garantire l'autosufficienza dell'ambito territoriale ottimale (ATO) di Latina (n. 108/2022 del registro elenco progetti). Si tratta, in particolare, di una discarica per rifiuti non pericolosi, ascritta al codice IPPC 5.4, a termini dell'all. VIII, parte II, d.lgs. n. 152 del 2006, il quale identifica gli impianti idonei a ricevere più di 10 tonnellate al giorno di rifiuti o con una capacità totale di oltre 25.000 mc, ad esclusione delle discariche per rifiuti inerti. Il progetto in argomento prevede, quindi, tre diversi lotti da realizzare e gestire in tempi successivi ed è destinato a ricevere le tipologie di rifiuto cod. EER 190501, 190503 e 191212, provenienti da impianti di trattamento di rifiuti urbani indifferenziati e non altrimenti recuperabili. L'area di sedime della discarica *de qua* è identificata al foglio n. 88, mappali nn. 133 parte, 135, 140, 147 parte, 150, 152, del locale catasto terreni, ed al foglio n. 88, mappale n. 151 subalterni 1, 2, 3, 4 del locale catasto fabbricati per una superficie da destinare all'impianto di mq. 58.110,00, di cui 46.480,00 mq per vasche, 9.000,00 mq per viabilità, 1.880,00 mq per servizi e 750,00 mq per sistemazione a verde. Infine, la capacità dell'impianto in discorso è pari ad un volume lordo complessivo di mc 1.104.340,49 e netto di mc 940.742,22.

Con nota prot. n. 99451 del 27 gennaio 2023, la Regione Lazio, Direzione regionale ambiente, cambiamenti climatici, transizione energetica, sostenibilità e parchi, Area valutazione impatto ambientale (v.i.a.), ha inoltrato a tutte le amministrazioni interessate la comunicazione prevista dall'art. 27-*bis*, commi 2 e 3, d.lgs. n. 152 cit., dando atto della pubblicazione dell'avviso predisposto dalla società proponente a termini dell'art. 23, comma 1, lett. e), del medesimo decreto legislativo e fornendo i riferimenti necessari per la consultazione delle pagine *web* istituzionali sulle quali è stata divulgata la documentazione presentata da Frales s.r.l., incluso lo studio di impatto ambientale.

In vista della prima riunione della conferenza di servizi decisoria, tenutasi il 23 gennaio 2024, sul progetto *de quo* sono pervenuti:

- 1) il parere favorevole della Regione Lazio, Direzione regionale ambiente, area protezione e gestione delle biodiversità, con il quale si esclude che il progetto possa avere interferenze dirette o indirette su siti afferenti alla rete "Natura 2000", in ragione della rilevante distanza esistente da quelli più vicini (nota prot. n. 515441 del 12 maggio 2023);
- 2) il parere favorevole con prescrizioni, ai soli fini idraulici, del Consorzio di bonifica litorale nord (nota prot. n. 1457971 del 15 dicembre 2023);
- 3) il parere favorevole della Regione Lazio, Direzione regionale ciclo dei rifiuti, Area rifiuti, concernente la coerenza del progetto stesso rispetto alle previsioni del piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) 2019-2025, approvato con deliberazione consiliare n. 4 del 5 agosto 2020, rilevandosi che nell'ATO di Latina non vi sono impianti di discarica attivi e che gli scarti di trattamento vengono conseguentemente conferiti fuori di esso e fuori dalla regione e che sul punto pende una procedura di pre-infrazione avviata dall'Unione europea (nota prot. n. 91739 del 22 gennaio 2024);
- 4) il parere favorevole con prescrizioni di ARPA Lazio, ove sono fornite circostanziate indicazioni circa le modalità di monitoraggio e di controllo del sito e formulate osservazioni concernenti l'assetto gestionale dell'impianto, affinché le attività proposte siano realizzate garantendo un adeguato livello di tutela dell'ambiente e controlli di efficacia (nota prot. n. 92642 del 22 gennaio 2024);
- 5) il parere non favorevole sulla necessaria variante urbanistica da parte del Comune di Aprilia (nota prot. n. 94609 del 23 gennaio 2024).

Previa indizione di un tavolo tecnico il 20 maggio 2024, la conferenza di servizi si è nuovamente riunita il 26 novembre 2024 acquisendo:

- 1) il parere favorevole con prescrizioni dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino centrale, Settore gestione rischio idraulico (nota prot. n. 1390389 del 12 novembre 2024);
 - 2) il parere non favorevole del Comune di Aprilia in relazione allo stato della viabilità locale, alla pendenza di un procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area denominata "*Campagna romana*", che comprende anche la superficie interessata dal progetto, nonché alla contrarietà espressa dal consiglio comunale nei confronti dell'adozione della relativa variante urbanistica (nota prot. n. 1450600 del 25 novembre 2024);
 - 3) il parere favorevole della Provincia di Latina per quanto concerne gli aspetti afferenti alle funzioni in materia difesa del suolo e di risorse idriche ex art. 9, l. reg. 11 dicembre 1998 n. 53 e di assetto idrogeologico (nota prot. n. 1452921 del 26 novembre 2024);
 - 4) il parere favorevole con prescrizioni della ASL di Latina per quanto concerne gli aspetti di insalubrità derivanti dall'impatto olfattivo dell'impianto e dalla presenza di remote discariche da bonificare (nota prot. n. 26798 del 10 gennaio 2025). La conferenza di servizi si è ancora riunita l'11 marzo 2025 e in tale occasione sono stati acquisiti:
 - 1) la relazione tecnica di ARPA Lazio, contenente le indicazioni circa le modalità di monitoraggio e controllo da prevedere per l'impianto da autorizzare e le osservazioni in merito all'assetto tecnologico dell'impianto, affinché l'autorità competente definisca le opportune condizioni di autorizzazione affinché le attività proposte siano realizzate garantendo un adeguato livello di tutela dell'ambiente e controlli efficaci (nota prot. n. 125479 del 31 gennaio 2025);
 - 2) il parere favorevole della Direzione regionale ciclo dei rifiuti, Area bonifica siti inquinati, mediante conformazione alle considerazioni tecniche ed alle puntuali valutazioni e indicazioni fornite da ARPA Lazio nella citata relazione del 31 gennaio 2025 (nota prot. n. 271427 del 4 marzo 2025);
 - 3) il parere favorevole della Provincia di Latina per gli aspetti di tutela del territorio, sviluppo sostenibile ed ambiente (nota prot. n. 298470 del 10 marzo 2025);
 - 4) il parere favorevole condizionato della Regione Lazio, Direzione regionale ambiente, transizione energetica e ciclo dei rifiuti, Area a.i.a., con valore prescrittivo rispetto alle richieste avanzate da ARPA Lazio nel già citato parere del 31 gennaio 2025 (nota prot. n. 300216 dell'11 marzo 2025).
- In occasione dell'ultima riunione svoltasi il 14 aprile 2025 sono pervenuti:
- 1) il parere definitivo favorevole della Provincia di Latina (nota prot. n. 434074 del 14 aprile 2025);
 - 2) il parere negativo del Ministero della cultura, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Frosinone e Latina, ove si richiama, tra l'altro, il fatto che con nota prot. n. 8274 del 31 luglio 2024, pubblicata sull'albo pretorio civico l'8 agosto 2024, è stato avviato il procedimento di dichiarazione di notevole interesse ex art. 136, comma 1, lett. c), d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, per l'area denominata "*La campagna romana*", che include anche il sito di progetto (nota prot. n. 437860 del 14 aprile 2025);
 - 3) la comunicazione del Comune di Aprilia con cui si informa della citata proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico pendente per l'area denominata "*La campagna romana*" (nota prot. n. 434077 del 14 aprile 2025);
 - 4) il parere favorevole con prescrizioni del rappresentante unico regionale (nota prot. n. 407861 del 4 aprile 2025).
- Sulla base dei complessi lavori sopra descritti, la conferenza di servizi decisoria del 14 aprile 2025 si è conclusa favorevolmente per le ragioni di Frales s.r.l. e, quindi, sono stati poi adottati i seguenti provvedimenti regionali consequenziali:
- 1) determinazione dirigenziale n. G06469 del 23 maggio 2025, pubblicata sul BUR n. 46, suppl. n. 1, del 10 giugno 2025, con la quale è stata resa pronuncia di compatibilità ambientale del progetto n. 108/2022 con annessa relazione istruttoria recante 44 prescrizioni per la realizzazione del citato impianto di Frales s.r.l., sulla base degli accertamenti condotti dalla Direzione ambiente, cambiamenti climatici, transizione energetica, sostenibilità e parchi, Area v.i.a., della Regione Lazio;
 - 2) determinazione dirigenziale n. G06688 del 29 maggio 2025, pubblicata sul BUR n. 47, suppl. n. 1, del 12 giugno 2025, con la quale è stata rilasciata l'autorizzazione integrata ambientale, che include 121 prescrizioni per la realizzazione e messa in esercizio dell'impianto di discarica *de quo*;
 - 3) determinazione dirigenziale n. G08042 del 23 giugno 2025, pubblicata sul BUR n. 55, suppl. n. 1, dell'8 luglio 2025 e recante il provvedimento autorizzatorio unico regionale sul progetto di cui è causa.
2. – In relazione alla vicenda sopra descritta, con il ricorso all'esame, notificato il 13 giugno 2025 e depositato il successivo giorno 17, Verdi Ambiente e Società APS ONLUS (associazione di protezione ambientale riconosciuta con d.m. 29 marzo 1994, ai sensi dell'art. 13, l. 8 luglio 1986 n. 349) ed il comitato informale di via Scrivia (dichiaratamente composto da cittadini residenti nei pressi della futura discarica) hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe lamentando:
- I) violazione degli artt. 9, 31, 41 e 97 Cost., del PRGR 2019-2025, oltre ad eccesso di potere, perché il sito prescelto sarebbe controindicato per la presenza di fattori progettuali ostativi, come nuclei abitati e case sparse;
 - II) violazione degli artt. 97 Cost., 208, comma 3, d.lgs. n. 152 cit., 3 e 14-ter, l. 7 agosto 1990 n. 241, nonché eccesso di potere, perché non sarebbero chiare le ragioni che hanno condotto l'amministrazione regionale al giudizio di prevalenza delle posizioni espresse dai vari soggetti istituzionali intervenuti alla conferenza di servizi;
 - III) violazione degli artt. 9 Cost., 136 e ss., d.lgs. n. 42 del 2004, 242, comma 13-ter, d.lgs. n. 152 cit., eccesso di potere in varie forme, perché l'area prescelta per il sito: a) è interessata da una procedura per l'apposizione di un vincolo paesaggistico; b) confina con una preesistente discarica da bonificare grazie a finanziamenti PNRR e, quindi, si trova in un contesto potenzialmente contaminato che precluderebbe l'intervento;



IV) violazione dell'art. 117 Cost., del reg. (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura, del reg. (UE) 2022/869 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee, come integrato dal reg. (UE) 2023/2486 della Commissione del 27 giugno 2023, nonché eccesso di potere, perché l'impianto oggetto di giudizio sarebbe stato assentito senza un'approfondita analisi degli impatti ambientali cumulativi, in violazione del principio di precauzione, del principio del "Do not Significant Harm" (DNSH), con formulazione di due questioni di pregiudizialità comunitaria circa il fatto che il citato reg. (UE) n. 2024/1991: a) osti alla possibilità di autorizzare un deposito definitivo di rifiuti in zona agricola senza previa adozione delle misure di ripristino e compensazione degli habitat naturali e della biodiversità; b) obblighi ad assegnare priorità alle superfici artificiali ed edificate per collocarvi siti di smaltimento di rifiuti, impedendo così di dislocarli in aree agricole;

V) violazione dell'art. 191, d.lgs. n. 152 cit., eccesso di potere e violazione del PRGR, dato che l'attuale capacità impiantistica sarebbe sovradimensionata rispetto al fabbisogno dell'ATO e che il sito prescelto non è stato comparato con altre aree collocate sul territorio provinciale e riguarda comunque un tipo di struttura, la discarica, che è considerata residuale rispetto a quelle destinate al recupero;

VI) violazione degli artt. 179, d.lgs. n. 152 cit., 4 e 13, dir. 98/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, del d.m. 24 agosto 2022 n. 257 recante il programma nazionale di gestione rifiuti (PNGR), perché i provvedimenti impugnati violerebbero il principio di precauzione ed il principio della c.d. gerarchia dei rifiuti, dato che lo smaltimento mediante conferimento in discarica sarebbe l'*extrema ratio* a cui dovrebbero essere sempre preferite modalità di gestione diverse.

Il ricorso in parola è stato inizialmente radicato innanzi alla sede di Roma del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ove ha preso grado al n.r.g. 7134 del 2025.

I lavori di realizzazione dell'impianto hanno quindi avuto avvio il 30 giugno 2025.

3. – Con atto di motivi aggiunti notificato il 6 luglio 2025 e depositato il successivo giorno 11, parte ricorrente ha esteso le censure già formulate con l'atto introduttivo del giudizio al provvedimento autorizzatorio unico regionale indicato in epigrafe.

4. – In pendenza del giudizio, con d.m. 31 luglio 2025 n. 167, pubblicato sulla GU n. 183 dell'8 agosto 2025, è stata adottata la dichiarazione di notevole interesse pubblico ex artt. 136, comma 1, lett. c) e d), 138, comma 3, 141, d.lgs. n. 42 cit., dell'area denominata "La campagna romana" posta nel Comune di Aprilia, nella quale è incluso anche il perimetro della costruenda discarica. Quindi, con nota prot. n. MIC/SABAP-LAZIO_UO3/14/08/2025/0009085 del 14 agosto 2025, la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Frosinone e Latina ha: a) sospeso ogni intervento di Frales s.r.l. in assenza di autorizzazione paesaggistica; b) ordinato alla Regione Lazio di verificare lo stato dei lavori e la presenza dei titoli abilitativi prescritti e di eventuali violazioni dell'art. 146, d.lgs. n. 42 cit., successive alla pubblicazione del vincolo in data 8 agosto 2025.

5. – Con ordinanza cautelare 12 settembre 2025 n. 4972 è stata rigettata la domanda di rilascio di misure interinali ed è stata disposta la trasmissione del fascicolo al presidente del TAR del Lazio affinché decidesse sulla questione rilevata d'ufficio in ordine all'appartenenza della lite alla cognizione della sezione staccata di Latina, ai sensi degli artt. 47 e 73 cod. proc. amm.

Con ordinanza presidenziale 17 settembre 2025 n. 301, quindi, è stata dichiarata la competenza di questa sezione staccata in ordine alla decisione del ricorso all'esame, alla quale è stato trasmesso e dove è stato allibrato al n.r.g. 796 del 2025.

Con ordinanza 17 ottobre 2025 n. 3760, il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha accolto l'appello cautelare n.r.g. 7242 del 2025 interposto nei confronti della citata ordinanza cautelare del 12 settembre 2025, ritenendo necessario pervenire *re adhuc integra* alla discussione del merito del gravame. L'efficacia della sospensione *de qua* è stata confermata con successiva ordinanza del giudice superiore 6 novembre 2025 n. 4088, resa su una richiesta formulata ex art. 58 cod. proc. amm. dalla società odierna controinteressata.

6. – Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, la quale ha argomentato per l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, osservando in merito ai singoli mezzi di gravame interposti quanto segue:

i) il primo motivo di impugnazione è infondato, perché l'area di sedime della discarica non è assoggettata a fattori escludenti di alcun tipo ma solo a fattori di attenzione progettuale che sono stati adeguatamente considerati e ponderati attraverso le prescrizioni nn. 29 e 30 della citata determinazione dirigenziale del 23 maggio 2025, le quali sono proprio dirette a contenere l'impatto odorigeno dell'impianto sulle case sparse situate in prossimità;

ii) il secondo ordine di censure è privo di fondamento perché la decisione controversa è stata assunta sulla base delle posizioni prevalenti, in presenza di pareri negativi emessi soltanto dal Comune di Aprilia e dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Frosinone e Latina, senza che sia neppure seguita alcuna opposizione, da parte del Ministero della cultura, alla Presidenza del consiglio dei ministri ex art. 14-*quinquies*, l. n. 241 del 1990;

iii) non condivisibile è il terzo mezzo di gravame, perché il procedimento vincolistico ex artt. 136, comma 1, lett. c) e d) e 138, comma 3, d.lgs. n. 42 cit., è decaduto, sì che il sito di cui è causa non ricade in una zona vincolata sotto il profilo paesaggistico;

iv) il quarto motivo di impugnazione è privo di basi perché: *a)* la fattispecie controversa non rientra nel perimetro applicativo del reg. (UE) 2024/1991 cit., che introduce obblighi di ripristino e non deterioramento degli ecosistemi c.d. prioritari, con particolare riferimento ai siti compresi nella rete “Natura 2000” e nei piani nazionali di ripristino, che tuttavia non riguardano il territorio del Comune di Aprilia e specialmente quello di interesse per la localizzazione della discarica; *b)* il principio DNSH è applicabile agli interventi finanziati con specifiche fonti di finanziamento a carico del bilancio dell’Unione europea, il che non avviene nel caso di specie, ove la struttura da realizzare è completamente privata;

v) il quinto ordine di censure non è accoglibile perché: *a)* allo stato non vi sono sul territorio dell’ATO di Latina impianti di discarica in fase di gestione operativa disponibili all’abbancamento di volumetrie di rifiuti, sì che gli scarti di trattamento vengono conferiti fuori della provincia e della regione con ingenti costi; *b)* il decreto n. 1 del 16 giugno 2022 dal commissario *ad acta* nominato dal Presidente della Regione Lazio, che individuava tre siti alternativi, è stato annullato in parte dal TAR di Latina; *c)* l’assenza di impianti di discarica nel Lazio è stata attenzionata dall’Unione europea mediante la procedura di pre-infrazione EU Pilot n. (2019) 9541 ENVI; *d)* il progetto proposto è conforme al principio di autosufficienza degli ATO fatto proprio dal PRGR 2019-2025;

vi) il sesto motivo non è utilmente delibabile, perché il c.d. principio della gerarchia dei rifiuti non preclude *tout court* le attività di smaltimento, limitandosi ad istituire un rapporto di residualità rispetto alle forme di gestione alternative che assicurano maggiori profili di circolarità, mentre un’eliminazione completa delle discariche non consentirebbe, ad oggi, di chiudere il ciclo dei rifiuti, sì che i relativi impianti sono ancora oggi indispensabili, come anche comprovato dalla citata procedura di pre-infrazione.

7. – Si è costituito con memoria di puro stile il Ministero della cultura, che ha depositato in data 4 settembre 2025 la relazione illustrativa predisposta dagli uffici sui fatti di causa, ripercorrendo la vicenda dell’apposizione del vincolo dalla proposta formulata con note prot. nn. 8271 e 8274 del 31 luglio 2024 sino al citato decreto del 31 luglio 2025.

8. – Si è costituita anche la controinteressata Frales s.r.l., la quale ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità parziale del ricorso per difetto di legittimazione di Francesca Romana Tintori, la quale non potrebbe vantare alcuno stabile collegamento con il sito, dato che risiede a oltre 10 km di distanza né avrebbe comprovato la sua qualità di legale rappresentante del comitato informale via Scrivia. Nel merito, poi, ha rilevato che:

i) il primo motivo di ricorso è infondato in quanto: *a)* la distanza dal sito di case sparse ed altri agglomerati è stata valutata e non ritenuta preclusiva della localizzazione alla stregua dei criteri enunciati dall’all. A del vigente PRGR, ravvisandosi solo fattori di attenzione progettuale e non fattori ostativi; *b)* la collocazione di impianti di trattamento di rifiuti in aree industriali è indicata dall’art. 196, comma 3, d.lgs. n. 152 cit. come meramente preferenziale e, in ogni caso, non riguarda le discariche; *c)* parte ricorrente non chiarisce per quali ragioni tecniche, in rapporto alle specifiche tipologie di discarica e di rifiuti, le distanze indicate dal PRGR non sarebbero sufficienti a garantire la compatibilità ambientale del progetto;

ii) il secondo mezzo di gravame non è condivisibile perché: *a)* la motivazione di un provvedimento si desume dal complesso degli atti del relativo procedimento, che si è caratterizzato per un’istruttoria particolarmente lunga e complessa nel corso della quale sono stati acquisiti i soli pareri negativi del Comune di Aprilia e della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Frosinone e Latina, nessuno dei quali costituente ostacolo definitivo perché la variante urbanistica è effetto naturale dell’autorizzazione all’insediamento dell’impianto e perché, alla data di adozione delle decisioni in questa sede gravate, alcun vincolo paesaggistico insisteva sull’area; *b)* nessuna opposizione è stata proposta dal Ministero della cultura a termini dell’art. 14-*quinquies*, l. n. 241 cit.; *c)* la prevalenza delle posizioni emerse in conferenza di servizi appare evidente sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo;

iii) il terzo ordine di censure è privo di base giuridica perché: *a)* alcun vincolo paesistico sussisteva all’epoca di adozione degli atti gravati e quello successivamente introdotto con d.m. 31 luglio 2025 non è opponibile ai precedenti titoli autorizzativi, fermo restando che, in ogni caso, classifica la zona come paesaggio agrario di valore ove è possibile la prosecuzione dell’attività di discariche già autorizzate e l’apertura di nuove; *b)* parte ricorrente non ha impugnato la classificazione paesistica introdotta dal d.m. 31 luglio 2025; *c)* il sito di progetto non è contaminato, come accertato dagli organi tecnici regionali, pur confinando con aree che un tempo ospitavano discariche, e non è soggetto ad obblighi di preventiva bonifica;

iv) il quarto motivo è destituito di fondamento perché, oltre a non specificare in che modo gli atti impugnati violerebbero le fonti euro-unitarie ivi indicate: *a)* si fonda sulla presunta inosservanza di disposizioni programmatiche, posto che l’unica vincolante è quella che impone la redazione di un piano nazionale di ripristino, e trascura il fatto che il Comune di Aprilia non ospita sul proprio territorio siti di importanza comunitaria o zone di protezione speciale; *b)* chiama in causa il principio del DNSH che riguarda solo i progetti finanziati con fondi europei e non quelli sostenuti con risorse esclusivamente private, come è nella vicenda che ci occupa; *c)* il piano nazionale di ripristino non è stato ancora adottato e, a tal fine, lo Stato ha tempo sino al 1° settembre 2026, sì che alcuna violazione dello stesso è oggi configurabile; *d)* le questioni pregiudiziali dedotte sono palesemente inconferenti rispetto all’oggetto della decisione;

v) il quinto mezzo di gravame è del tutto non condivisibile, sol che si consideri che il PRGR 2019-2025 statuisce che “*la maggiore criticità al momento presente nella Regione è la scarsa disponibilità di discariche per lo smaltimento degli scari derivanti dal trattamento del rifiuto indifferenziato e dagli scari derivanti dal recupero della frazione differenziata. L’esigenza di volumi disponibili di discarica rappresenta una fase indispensabile del ciclo. Questo principio implica che*



ogni ATO debba essere dotato di almeno una discarica per lo smaltimento dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani” (pag. 341-342) e che l’ATO di Latina è strutturalmente deficitario, non essendovi allocata alcuna discarica attiva, tanto che la Regione Lazio esporta un gran quantitativo di rifiuti, al punto da aver catalizzato l’attenzione della Commissione europea mediante la procedura di pre-infrazione EU Pilot n. (2019) 9541 ENVI;

vi) il sesto ordine di censure è infondato perché: *a)* non illustra le ragioni tecniche del ravvisato contrasto con i principi di precauzione e di gerarchia dei rifiuti; *b)* l’istruttoria svolta, che ha acquisito pareri convergenti favorevoli da parte dei diversi organi amministrativi competenti, preclude in radice ogni possibilità che operi il principio di precauzione, il quale riguarda esclusivamente le situazioni di oggettiva incertezza tecnico-scientifica; *c)* il programma nazionale di gestione dei rifiuti si limita a fissare i macro-obiettivi, i criteri e le linee strategiche per l’elaborazione dei piani locali, sì che non è predicabile neppure in astratto un immediato e diretto contrasto tra questo e provvedimenti singolari non di pianificazione ma di autorizzazione di singoli impianti che per legge devono essere conformi alla sola pianificazione regionale di settore; *d)* la c.d. gerarchia dei rifiuti costituisce un criterio di priorità generale e programmatico che non è affatto inderogabile in assoluto.

9. – In vista della discussione del merito del ricorso, le parti si sono scambiate scritti difensivi volti a ribadire le rispettive posizioni e ad illustrare l’evoluzione della situazione nell’autunno 2025, alla luce: *a)* dell’intervenuta esecuzione, sotto la vigilanza della Regione Lazio, di lavori di messa in sicurezza dei luoghi ritenuti dal giudice di seconde cure compatibili con la disposta sospensione dell’efficacia degli atti impugnati; *b)* degli effetti del vincolo paesaggistico sopravvenuto. Alla pubblica udienza dell’11 febbraio 2026, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

10. – Il ricorso integrato dal primo atto di motivi aggiunti è complessivamente infondato e da rigettare, potendosi prescindere dalle questioni preliminari concernenti la legittimazione e l’interesse ad agire della persona fisica che, in asserita rappresentanza di un comitato di residenti, ha presentato il gravame unitamente all’associazione ambientalista. Ciò in applicazione del principio della ragione più liquida e, quindi, degli artt. 24 e 111 Cost., che consentono di decidere la causa sulla base della questione di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza necessità di esaminare previamente le altre, imponendosi, a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, un approccio interpretativo che comporti la verifica delle soluzioni sul piano dell’impatto operativo piuttosto che su quello della coerenza logico sistematica e sostituisca il profilo dell’evidenza a quello dell’ordine delle questioni da trattare (Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2015 n. 5; ad. plen., 25 febbraio 2014 n. 9; TAR Lazio, Latina, sez. I, 31 gennaio 2026 n. 79; TAR Campania, Salerno, sez. II, 24 dicembre 2025 n. 2239; TAR Veneto, sez. II, 14 ottobre 2025 n. 1789; TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 23 aprile 2025 n. 1432; TAR Lazio, Roma, sez. IV-bis, 7 marzo 2024 n. 4612; Latina, sez. I, 5 gennaio 2024 n. 4; Roma, sez. I, 7 dicembre 2023 n. 18458; sez. II, 29 novembre 2023 n.17960; sez. II, 28 novembre 2023 n. 17826).

10.1 In via preliminare, rileva il collegio utile ripercorrere in sintesi le coordinate essenziali che caratterizzano le scelte amministrative in materia ambientale e dei limiti al sindacato del giudice amministrativo su tali atti.

Ebbene, il giudizio sulla compatibilità ambientale di un dato intervento umano di trasformazione del territorio ha, per pacifica giurisprudenza, natura ampiamente discrezionale alla luce dei valori primari ed assoluti in esso coinvolti (Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2025 nn. 5888 e 5889; sez. IV, 5 maggio 2025 n. 3795; sez. IV, 1° ottobre 2024 n. 7884; sez. IV, 14 marzo 2022 n. 1761; v. anche: Corte UE, 25 luglio 2008, causa C-142/07; Corte cost. 7 novembre 2007 n. 367). Più in particolare, nell’esercizio delle potestà pubbliche in detta materia, l’amministrazione procedente pone in essere un’attività che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma che presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all’apprezzamento dei diversi interessi pubblici e privati coinvolti (Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2025 n. 5888; sez. IV, 25 giugno 2025 n. 5519; sez. IV, 1° ottobre 2024 n. 7884). La compatibilità di un determinato progetto di intervento, quindi, viene apprezzata alla luce di una valutazione del complessivo sacrificio imposto all’ambiente rispetto all’utilità socio-economica perseguita che, pur presentando una componente di discrezionalità tecnica, è espressione soprattutto di scelte amministrative discrezionali e che, in conseguenza di ciò, non è sindacabile da parte del giudice amministrativo se non laddove ricorrano evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errore di fatto (Cons. Stato, sez. VII, 23 luglio 2025 n. 6550; sez. IV, 17 giugno 2025 n. 5285; sez. IV, 4 ottobre 2024 n. 7987).

In altri termini, la valutazione di impatto ambientale – e quindi i successivi provvedimenti che su di essa si fondano e ne conseguono – non è un mero atto tecnico di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con il quale viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati (Cons. Stato, sez. VII, 23 luglio 2025 n. 6550; sez. IV, 26 giugno 2025 n. 5466; sez. IV, 17 giugno 2025 n. 5285; sez. IV, 4 ottobre 2024 n. 7987; sez. II, 6 aprile 2020 n. 2248; sez. IV, 10 febbraio 2017 n. 575; Cons. Sic., sez. giur., 5 gennaio 2022 n. 15; sez. riun., parere 9 agosto 2021 n. 271).



Dalla sopra richiamata natura del provvedimento di v.i.a. deriva la pacifica ammissibilità di clausole prescrittive (facoltà questa ampiamente esercitata dall'amministrazione regionale nella vicenda che ci occupa), che trova fondamento nella spiccata discrezionalità della decisione, a tutela di tutti quei beni che possono essere incisi dalla realizzazione del progetto (Cons. Stato, sez. IV, 4 ottobre 2024 n. 7987; sez. IV, 8 aprile 2024 n. 3204; sez. IV, 23 giugno 2023 n. 6190).

In definitiva, ai fini della disamina dei motivi di ricorso proposti, occorre tenere presente che, sussistendo ampi margini di discrezionalità tecnica ed amministrativa, il sindacato di questo tribunale può avvenire, oltre che nei limiti della violazione di legge, in quelli propri dell'eccesso di potere e, quindi, solo in presenza di valutazioni illogiche, incongrue, irrazionali, contraddittorie o fondate su un quadro fattuale travisato.

10.2 – Con il primo ordine di censure, riprodotto nei motivi aggiunti, la parte ricorrente ha dedotto violazione degli artt. 9, 31, 41 e 97 Cost., del PRGR 2019-2025, oltre ad eccesso di potere, perché il sito prescelto sarebbe controindicato per la presenza di fattori progettuali ostativi, come nuclei abitati e case sparse.

Il motivo è destituito di fondamento.

Al riguardo, si rileva che i fattori che parte ricorrente qualifica impropriamente come “*escludenti*” sono, in realtà, “*di attenzione progettuale*” (cfr. pag. 41 della determinazione dirigenziale del 23 maggio 2025), cioè non direttamente ostativi alla realizzazione del progetto.

Infatti, l'all. A del PRGR (pag. 590 e ss.) indica i criteri generali di localizzazione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani, partitamente per gli aspetti ambientali (§ 1.1.3), idrogeologici e di difesa del suolo (§ 1.1.4), territoriali (§ 1.1.5) e per tipologia di struttura (§ 1.1.6 e § 1.1.6.1 per le discariche), individuando così i fattori che devono essere considerati ai fini autorizzatori ed elencando per ognuno di tali aspetti quelli escludenti, di attenzione progettuale e preferenziali da considerare. Solo i fattori c.d. escludenti 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, hanno valenza di vincolo e sono determinati sulla base della normativa vigente e degli obiettivi di tutela fissati dagli strumenti pianificatori regionali (p. 593). Al contrario, i fattori di attenzione progettuale rendono soltanto 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 (p. 593).

Premesso che gli elementi indicati da parte ricorrente rientrano tra i fattori di attenzione progettuale e non tra quelli escludenti, si rileva che essi sono stati comunque considerati e ponderati nell'ambito della complessa valutazione operata dalla Regione Lazio (cfr. il parere favorevole della Direzione regionale ciclo dei rifiuti, Area rifiuti del 22 gennaio 2024), come testimoniato dalle prescrizioni nn. 29 e 30 (pag. 69) della citata determinazione dirigenziale del 23 maggio 2025 e nn. 41 (pag. 80), 98-102 (pag. 85) della determinazione dirigenziale del 29 maggio 2025, tutte concernenti le emissioni odorigene. Prescrizioni apposte nell'esercizio di una potestà tecnico-discrezionale di governo del territorio e delle quali parte ricorrente non ha meglio argomentato l'inattendibilità per la presenza di elementi sintomatici di irragionevolezza, irrazionalità, sproporzione o travisamento. Ciò tenuto anche conto che l'art. 196, comma 3, d.lgs. n. 152 cit., indica come solo preferenziale il criterio di localizzazione in aree industriali degli impianti di trattamento e deposito di rifiuti ma che tale disposizione non si applica alle discariche per espressa esclusione fatta dalla legge.

10.3 – Con il secondo motivo di ricorso è stata denunciata violazione degli artt. 97 Cost., 208, comma 3, d.lgs. n. 152 cit., 3 e 14-ter, l. n. 241 cit., nonché eccesso di potere, perché non sarebbero chiare le ragioni che hanno condotto l'amministrazione al giudizio di prevalenza delle posizioni espresse dai vari soggetti istituzionali intervenuti alla conferenza di servizi.

Il motivo è infondato.

Infatti, è pacifico in atti che la decisione di consentire la localizzazione e l'esercizio dell'impianto di Frales s.r.l. è stata assunta dalla conferenza di servizi alla stregua di una valutazione ampiamente discrezionale fondata sulle “*posizioni prevalenti*” espresse dalle amministrazioni partecipanti e che, mediante l'apposizione di prescrizioni, sia stato tenuto conto delle varie criticità sollevate dai diversi enti intervenuti ed anche dissenzienti. Nell'ambito della regola decisoria imperniata sul criterio delle c.d. posizioni prevalenti, poi, è noto che “*riveste particolare rilevanza l'obbligo generale dell'amministrazione di indicare, nella motivazione, le ragioni che l'hanno indotta ad assumere la determinazione finale*” (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2025 n. 8524; sez. IV, 4 settembre 2024 n. 7413; sez. IV, 4 aprile 2023 n. 3479). A tale ultimo riguardo, alla stregua di una concezione funzionale e non meramente formale o strutturale della motivazione del provvedimento, l'obbligo di cui all'art. 3, l. n. 241 cit., “*può ritenersi violato solo quando nemmeno sulla base degli atti del procedimento sia possibile ricostruire il percorso logico-giuridico seguito dall'autorità e quindi le ragioni sottostanti alla determinazione finale assunta*” (Cons. Stato, sez. V, 1° giugno 2022 n. 4487; sez. VII, 16 marzo 2022 n. 1889; sez. VI, 3 agosto 2021 n. 5727; sez. IV, 21 febbraio 2020 n. 1341; sez. V, 14 febbraio 2020 n. 1180).

Ebbene, dalla complessa motivazione desumibile non solo dal verbale finale della conferenza di servizi svoltasi nella seduta del 14 aprile 2025, ma anche, *per relationem*, dai numerosi atti e pareri da esso richiamati, si ricava che la decisione di assentire l'intervento di cui è causa è stata essenzialmente determinata dalla necessità di dotare l'ambito territoriale della Provincia di Latina di una discarica operativa, della quale è privo dal 2015. Finalità questa che, oltretutto, era già palesata nella stessa istanza di autorizzazione dell'impianto presentata dal privato il 5 dicembre 2022.

Il procedimento avviato sulla citata istanza si è svolto attraverso una lunga e partecipata istruttoria tecnico-amministrativa

nel quale tutti i soggetti istituzionali coinvolti dalla scelta hanno potuto apportare il proprio contributo ed esprimere il parere di competenza che, peraltro, può considerarsi propriamente ed univocamente negativo soltanto per il Comune di Aprilia e per il Ministero della cultura. Infatti, nella posizione esternata dalla ASL di Latina mancano le caratteristiche di un univoco dissenso, posto che, il suo parere è propriamente qualificabile come favorevole ma condizionato. In tal senso, la nota aziendale dell'8 febbraio 2024 contiene indicazioni utili ad orientare l'esecuzione del progetto a tutela e salvaguardia della salute della popolazione residente nella zona, con riguardo agli *“aspetti olfattivi derivanti dall'attività di discarica, dalla raccolta e gestione del percolato derivante nonché quelli derivanti dall'aumentato traffico veicolare che graverà sulla zona che potrebbero esporre la popolazione ad ulteriori fattori di insalubrità”*. Una simile formulazione deve ritenersi favorevole con condizioni alla luce dei canoni che governano l'interpretazione degli atti amministrativi, che sono le stesse regole dettate dagli artt. 1362 cod. civ. e ss. per i contratti, *“tra le quali assume carattere preminente quella collegata alla interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo”* (Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2023 n. 5992; sez. VI, 14 dicembre 2022 n. 10937; sez. III, 23 dicembre 2022 n. 10301; TAR Lazio, Latina, sez. I, 3 ottobre 2025 n. 797; sez. I, 26 febbraio 2024 n. 167). Peraltro, come si è già detto, le indicazioni della ASL di Latina sono state poi recepite nelle prescrizioni nn. 29 e 30 (pag. 69) della citata determinazione dirigenziale del 23 maggio 2025 e nn. 41 (pag. 80), 98-102 (pag. 85) della predetta determinazione dirigenziale del 29 maggio 2025.

Ciò stante, la prevalenza quantitativa e qualitativa delle posizioni favorevoli è un dato fattuale del tutto auto-evidente, atteso che a fronte dei soli dissensi del Comune di Aprilia e del Ministero della cultura – quest'ultimo reso in assenza di un vincolo paesaggistico o culturale efficace al momento della sua esternazione e, quindi, mediante un parere privo di valore vincolante – risulta acquisito l'assenso, espresso o tacito, dei seguenti soggetti istituzionali: Regione Lazio (costituente l'amministrazione procedente titolare della competenza finale a provvedere, che ha reso parere favorevole per tutti i diversi interessi pubblici intestati alle sue articolazioni organizzative a vario titolo coinvolte), Provincia di Latina, Presidenza del Consiglio dei ministri, ARPA Lazio, Comando scuole della 3° Regione aerea dell'Aeronautica militare, Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino centrale, Consorzio di bonifica Litorale Nord, ASL di Latina e Comando provinciale vigili del fuoco di Latina.

Appare così rispettata la regola operativa di cui all'art. 14-ter, comma 7, l. n. 241 cit., secondo cui la decisione si forma *“sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”*, la quale non si ispira ad un criterio di carattere meramente quantitativo, ma è intesa a fissare l'esigenza, tipica del modulo decisorio *de quo* incentrato sulla valutazione contestuale e condivisa degli interessi pubblici coinvolti, di superare un metodo di gestione solitaria e frammentaria del procedimento (o dei procedimenti connessi o collegati) e degli interessi pubblici sottesi, sulla scorta di un apprezzamento congiunto degli stessi, indipendentemente dalla relativa imputazione soggettiva, la cui sintesi viene demandata all'amministrazione procedente sulla base delle *“posizioni prevalenti”* emerse in seno alla conferenza stessa (TAR Campania, Napoli, sez. VII, 19 febbraio 2026 n. 1213; in termini v. Cons. Stato, sez. III, 23 marzo 2022 n.2127).

10.4 – Mediante il terzo mezzo di impugnazione, parte ricorrente ha dedotto violazione degli artt. 9 Cost., 136 e ss., d.lgs. n. 42 del 2004, 242, comma 13-ter, d.lgs. n. 152 cit., eccesso di potere in varie forme, perché l'area prescelta per il sito: a) è interessata da una procedura per l'apposizione di un vincolo paesaggistico; b) confina con una preesistente discarica da bonificare grazie a finanziamenti PNRR e, quindi, si trova in un contesto potenzialmente contaminato che precluderebbe l'intervento.

Il motivo è essenzialmente infondato in fatto.

10.4.1 Sotto il primo profilo, è incontrovertito in atti che alcun vincolo paesistico sussisteva all'epoca di adozione degli atti impugnati e cioè né al 14 aprile 2025 (chiusura della conferenza di servizi decisoria), né al 23 maggio 2025 (adozione del provvedimento di v.i.a. favorevole), 29 maggio 2025 (adozione del provvedimento di a.i.a.) o 23 giugno 2025 (adozione del provvedimento di p.a.u.r.).

Infatti, la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Frosinone e Latina ha reso in conferenza di servizi con la citata nota del 14 aprile 2025 un parere negativo, che non è stato però seguito dalla presentazione, da parte del Ministero della cultura, dell'opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della decisione finale della conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 14-quinquies, l. n. 241 cit. Inoltre, come detto, l'area di interesse del progetto, non era attinta non solo da vincolo ma neanche da misure di salvaguardia, perché il procedimento avviato con la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico per un'ampia area del Comune di Aprilia (denominata *“La campagna romana”*), ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c) e d), d.lgs. n. 42 cit., di cui alle citate note del 31 luglio 2024, non si è concluso entro i termini sì che, come ammesso dallo stesso organo ministeriale, le misure di salvaguardia in precedenza disposte sono decadute il 2 febbraio 2025 (cfr. pag. 3 del citato parere del 14 aprile 2025). Ad ogni buon conto, le prescrizioni nn. 11-13 e 24-25 della determinazione dirigenziale del 23 maggio 2025 sono state impartite proprio per tenere conto delle indicazioni formulate dalla soprintendenza, obbligandosi tra l'altro Frales s.r.l. a sottoporre l'intervento alla seconda fase delle procedure di verifica preventiva di interesse archeologico, ai sensi dell'all. I.8, commi 7 e ss., d.lgs. n. 36 del 2003, ed a mantenere, per quanto possibile, le testimonianze presenti della pregressa antropizzazione dei luoghi a fini agricoli. Sul punto, rileva il collegio che parte ricorrente nulla ha argomentato in merito all'inattendibilità, sotto il profilo tecnico-discrezionale, delle suddette prescrizioni rispetto alla finalità conservativa in vista della quale sono state

dettate.

Quanto, invece, al già citato d.m. 31 luglio 2025, pubblicato sulla GU n. 183 dell'8 agosto 2025, che reca la dichiarazione di notevole interesse pubblico ex artt. 136, comma 1, lett. c) e d), 138, comma 3, 141, d.lgs. n. 42 cit., dell'area denominata "La campagna romana" posta nel Comune di Aprilia, esso è pacificamente successivo rispetto alla chiusura della conferenza di servizi ed all'adozione dei tre provvedimenti abilitativi conseguenti, sì che, come chiarito dalla giurisprudenza in vicende analoghe, "il vincolo sopravvenuto non rileva" (Cons. Stato, sez. IV, 1° aprile 2025 n. 2758) e "non è opponibile" alle precedenti autorizzazioni (TAR Lazio, Roma, sez. II-quater, 28 luglio 2020 n. 8818). Peraltro, l'area interessata dal progetto è stata zonizzata come "paesaggio agrario di valore" che consente sia la prosecuzione delle discariche già autorizzate sia l'avvio di nuove attività (cfr. art. 26, tav. B, punto 4.8, n.t.a. del PTPR approvato con deliberazione consiliare n. 5 del 21 aprile 2021, pubblicata sul BUR n. 56, suppl. n. 2, del 10 giugno 2021).

10.4.2 Circa la presunta contaminazione, invece, gli atti inclusi nel fascicolo processuale (ad es. il certificato di destinazione urbanistica prot. n. 16132 del 13 febbraio 2023, la relazione ARPA del 31 gennaio 2025, ecc.) mostrano che il sito prescelto per impiantare la discarica di Frales s.r.l. non è direttamente inquinato e neppure è oggetto di un procedimento di bonifica, non essendovi sovrapposizione fisica – ma solo contiguità – tra l'area oggetto di intervento ed i diversi luoghi attinti da pericolo di contaminazione e con iter procedurale attualmente in corso denominati LT008_C e LT008_D, che si trovano nei pressi e che in passato erano già coltivati a discarica.

Ne consegue che non può parlarsi propriamente di un effetto accumulo di plurime conseguenze ambientali sfavorevoli su un medesimo suolo da bonificare, né può applicarsi la specifica disposizione censurata da parte ricorrente.

Del resto, la relazione tecnica di ARPA Lazio del 31 gennaio 2025 si è specificamente soffermata sul tema in discorso senza rilevare ragioni ostative alla fattibilità del progetto e non appare sul punto inattendibile.

Al riguardo, occorre premettere che, come anche affermato nella sentenza della Corte costituzionale 7 giugno 2017 n. 132, le attribuzioni delle agenzie regionali di protezione ambientale riguardano le attività tecnico-discrezionali di prevenzione, vigilanza e controllo, ma escludono le funzioni di amministrazione attiva connotate da discrezionalità amministrativa propriamente detta. Queste ultime, infatti, comportano una ponderazione degli interessi coinvolti e, quindi, sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della politica ambientale, sì che gli esiti dell'attività tecnica, consultiva ed istruttoria svolta dall'ARPA "confluiscono quali elementi, certo fondamentali ma non definitivi, nell'ambito del perimetro decisionale dell'amministrazione competente" (Cons. Stato, sez. V, 12 marzo 2021 n. 2149).

Nella specie, l'ARPA Lazio ha rilevato, in primo luogo, che il sondaggio S3 è stato eseguito dalla stessa agenzia su un terreno che, pur di proprietà di Frales s.r.l., non rientra nel perimetro del progetto controverso e che i successivi carotaggi dell'11 dicembre 2024 non hanno confermato la presenza di un rischio di potenziale contaminazione dell'area di discarica, facendo emergere l'esistenza "terreni a matrice vulcanica privi di qualsivoglia evidenza circa la presenza di rifiuti". Inoltre, anche con riguardo ai valori rilevati in passato come superiori alle concentrazioni soglie di contaminazione fissate per legge per i parametri di berillio, vanadio, arsenico, tallio, stagno, piombo e cobalto, l'ARPA Lazio ha dato atto che i successivi accertamenti svolti il 15, 16, 18 e 22 luglio 2024 hanno confermato la loro riconducibilità ad un'origine naturale e, quindi, alle condizioni geologiche relative al contesto territoriale all'interno del quale è collocato il sito, per l'effetto non rilevando, neppure a tale stregua, la presenza di fattori ostativi collegati a fenomeni di inquinamento direttamente afferenti al sito qui di interesse.

In definitiva, considerato che l'ARPA Lazio è titolare della competenza consultiva tecnica primaria in materia di ambiente, se fosse stata accertata, sotto il profilo tecnico-scientifico, una situazione ambientale incompatibile con la realizzazione del progetto in ragione dei sopra descritti fenomeni, l'ente stesso non si sarebbe limitato a rimettere all'amministrazione regionale ogni apprezzamento ampiamente discrezionale circa eventuali approfondimenti e valutazioni in relazione alla perimetrazione delle aree in discorso ed all'esito dei sondaggi, ma avrebbe opposto un circostanziato diniego sulla base delle sue conoscenze specialistiche. Invece, il tenore della posizione assunta dal suddetto organo regionale sulla base dell'istruttoria svolta è stata quella di consentire, sotto il profilo tecnico, l'intervento richiesto dal privato, sia pur con le cautele operative poi confluite nelle prescrizioni contenute nei provvedimenti impugnati.

Ne consegue che gli elementi posti da parte ricorrente a fondamento del motivo di impugnazione in esame non sono tali da far ritenere inattendibile la valutazione tecnico-discrezionale di compatibilità ambientale del progetto, che è stata operata dall'ARPA Lazio alla stregua di una valutazione di carattere scientifico la quale, pur potendo risultare opinabile in ragione della complessità degli accertamenti svolti, non è comunque irrazionale, irragionevole, arbitraria o travisata.

10.5 – A mezzo del quarto ordine di censure, le ricorrenti hanno lamentato violazione dell'art. 117 Cost., del reg. (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura, del reg. (UE) 2022/869 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee, come integrato dal reg. (UE) 2023/2486 della Commissione, nonché eccesso di potere, perché l'impianto oggetto di giudizio è stato approvato senza un'approfondita analisi degli impatti ambientali cumulativi, in violazione del principio di precauzione, del principio del DNSH, con formulazione di due questioni di pregiudizialità comunitaria circa il fatto che il citato reg. (UE) n. 2024/1991: a) osti alla possibilità di autorizzare un deposito definitivo di rifiuti in zona agricola senza previa adozione delle misure di ripristino e compensazione degli habitat naturali e della biodiversità; b) obblighi ad assegnare priorità alle superfici artificiali ed edificate per collocarvi siti di smaltimento di rifiuti, impedendo di dislocarli in aree agricole.

Il motivo, a prescindere dai profili di inammissibilità per genericità che lo caratterizzano, non è comunque favorevolmente scrutinabile nel merito.

Infatti, il reg. (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura, che ha modificato il reg. (UE) 2022/869, mira a riportare la natura e gli ecosistemi a un buono stato di conservazione, fissando un obiettivo vincolante a livello di Unione europea che impone agli Stati membri di predisporre un progetto di piano nazionale di ripristino da sottoporre alla Commissione entro il 1° ottobre 2026 e, quindi, di attuarlo per coprire, entro il 2030, almeno il 20% delle zone terrestri e marine dell'UE ed entro il 2050 per tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino. Detto regolamento, pertanto, come chiarito da recente giurisprudenza formatasi in una vicenda analoga, alla quale può farsi riferimento, *“pone solo obiettivi per il ‘ripristino della natura’ e, quindi, nessun contrasto si pone tra quest’ultimo”* e i provvedimenti autorizzativi all'avvio ed all'esercizio di un singolo impianto di trattamento rifiuti (Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 2026 n. 953; sez. IV, 2 febbraio 2026 n. 875). Del tutto inconferente rispetto alle caratteristiche della vicenda all'esame, poi, è il principio del DNSH evocato da parte ricorrente, dal momento che esso vieta di arrecare un danno significativo all'ambiente per le attività finanziate dall'Unione europea, cosa questa pacificamente esclusa nella specie, dato che il progetto di Frales s.r.l. è sostenuto unicamente da risorse private.

In conseguenza di quanto sopra, le due questioni di pregiudizialità comunitaria sollevate da parte ricorrente sono irrilevanti ai fini della risoluzione della controversia all'esame, posto che essa non richiede l'applicazione del citato reg. (UE) 2024/1991.

10.6 – Il quinto motivo di ricorso concerne la presunta violazione dell'art. 191, d.lgs. n. 152 cit., oltre eccesso di potere e violazione del PRGR vigente, dato che l'attuale capacità impiantistica esistente nella Provincia di Latina sarebbe sovradimensionata rispetto al fabbisogno dell'ATO, il sito prescelto non sarebbe stato comparato con altre aree collocate sul territorio provinciale e riguarderebbe comunque un tipo di struttura, la discarica, che è residuale rispetto a quelle destinate al recupero.

Il motivo è destituito del benché minimo fondamento.

In primo luogo, l'asserzione del ricorrente per cui l'ATO di Latina verserebbe in una situazione di sovracapacità impiantistica per le discariche è palesemente smentita dagli atti di causa, atteso che il PRGR 2019-2025 afferma in linea generale proprio che *“la maggiore criticità al momento presente nella Regione è la scarsa disponibilità di discariche per lo smaltimento degli scari derivanti dal trattamento del rifiuto indifferenziato e dagli scari derivanti dal recupero della frazione differenziata. L'esigenza di volumi disponibili di discarica rappresenta una fase indispensabile del ciclo. Questo principio implica che ogni ATO debba essere dotato di almeno una discarica per lo smaltimento dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani”* (pag. 341-342). Del resto, la gravità della situazione è testimoniata dal fatto che la Commissione europea ha avviato sul punto la procedura di pre-infrazione EU Pilot n. (2019) 9541 ENVI.

Inoltre, quanto alla specifica situazione dell'ATO di Latina, è pacifico in atti che vi sia una strutturale deficienza di impianti di discarica, sia perché parte ricorrente non ha individuato quali sarebbero gli impianti attivi sia perché la Provincia di Latina ha fatto presente già in sede di osservazioni all'adottando PRGR, presentate il 14 maggio 2019, che v'è una carenza di discariche e che è necessario che il piano *“dia una soluzione a tale questione, affinché ciascun ATO raggiunga la propria autosufficienza”* (cfr. pag. 651 del PRGR). In definitiva, il presupposto stesso dell'avvio e dell'approvazione del progetto di Frales s.r.l., cioè la constatazione che allo stato non vi sono sul territorio dell'ATO di Latina impianti di discarica in fase di gestione operativa disponibili all'abbancamento di volumetrie di rifiuti, è del tutto fuori da ogni possibile contestazione, così come il fatto che il progetto proposto sia pienamente rispondente al principio di autosufficienza degli ATO fatto proprio dal PRGR 2019-2025.

Infine, in merito all'assenza di alternative progettuali, si tratta di un dato di fatto altrettanto inoppugnabile e ben tenuto presente nel corso dei lavori della procedura, posto che alla data del 14 aprile 2025 era stata già da tempo pronunciata nei confronti della Regione Lazio e della Provincia di Latina, e passata in giudicato, la sentenza di questo tribunale 8 gennaio 2024 n. 12. Si tratta della prima delle tre decisioni giurisdizionali che hanno annullato il decreto del 16 giugno 2022, con il quale il commissario *ad acta* nominato dalla Regione Lazio aveva individuato tre siti nel territorio della Provincia di Latina idonei alla localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti per garantire l'autosufficienza dell'ATO. Ebbene, già la citata sentenza dell'8 gennaio 2024 esplicita chiaramente che l'annullamento *de quo*, pur disposto nei limiti dell'interesse azionato dalla parte ricorrente, si fonda sulla presenza di un vizio di istruttoria e di motivazione astrattamente idoneo a travolgere il provvedimento nella sua interezza, come poi è effettivamente avvenuto per effetto delle successive sentenze 22 aprile 2025 n. 366 e 19 luglio 2025 n. 646, tutte passate in giudicato.

Rimane quindi confermato che il progetto di Frales s.r.l. non aveva – e ancor oggi non ha – alternative concretamente percorribili.

10.7 – Il sesto ordine di censure, infine, riguarda la presunta violazione degli artt. 179, d.lgs. n. 152 cit., 4 e 13, dir. 98/2008/CE, relativa ai rifiuti, del d.m. 24 agosto 2022 n. 257 recante il programma nazionale di gestione rifiuti (PNGR), perché i provvedimenti impugnati entrerebbero in contrasto con il principio di precauzione ed il principio della c.d. gerarchia dei rifiuti, dato che lo smaltimento dei rifiuti mediante conferimento in discarica sarebbe l'*extrema ratio* a cui dovrebbero essere sempre preferite modalità di gestione diverse.

Il motivo è infondato.

10.7.1 Si premette che la c.d. gerarchia dei rifiuti, introdotta dall'art. 4, comma 1, della citata dir. 2008/98/CE, ripreso dall'art. 179, d.lgs. n. 152 cit., individua l'ordine di priorità da seguire nella legislazione e nella politica di prevenzione e gestione dei rifiuti al fine di ridurre al minimo gli impatti negativi della produzione e gestione dei rifiuti e di migliorare l'efficienza delle risorse. Sebbene detta gerarchia privilegi, nell'ordine, la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e le altre forme di recupero, essa non esclude a priori, collocandola quale ultima opzione, quello dello smaltimento. Inoltre, secondo la giurisprudenza europea (Corte UE, 8 maggio 2019, causa C-305/18) *“la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione”*. Ciò anche in ragione del fatto che l'art. 4, comma 1, dir. 2008/98/CE non introduce una disposizione immediatamente precettiva bensì stabilisce che la gerarchia dei rifiuti deve essere attuata nella normativa e nella politica di settore (Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2024 n. 1349; TAR Lazio, Roma, sez. V, 19 luglio 2023 n. 12165).

Ne consegue che il principio in esame, oltre a non essere immediatamente precettivo, non appare applicabile ad un procedimento di puntuale autorizzazione di un singolo impianto che, oltretutto, è preposto a colmare la conclamata carenza impiantistica di una parte del territorio regionale rispetto alla capacità di smaltimento, che rappresenta una delle possibilità di gestione dei rifiuti pacificamente consentite dalla normativa euro-unitaria e nazionale.

10.7.2 Quanto al principio di precauzione, poi, esso è palesemente inconferente rispetto ai fatti di causa.

Il principio in parola, infatti, designa un approccio alla gestione del rischio codificato dall'art. 191 TFUE per cui, qualora sia possibile che una determinata politica o azione possa arrecare danno ai cittadini o all'ambiente e qualora non vi sia ancora un consenso scientifico sulla questione, quella politica o azione non dovrebbero essere perseguite, ferma la possibilità di riesaminarle non appena si rendano disponibili maggiori informazioni scientifiche.

Tenuto conto che il principio *de quo* può essere invocato solo in caso di rischio potenziale, esso non è in alcun modo applicabile alla vicenda di cui è causa, perché non v'è alcuna incertezza tecnico-scientifica in ordine agli effetti negativi che qualsiasi discarica, inclusa quella di Frales s.r.l., produce sull'ambiente circostante (sull'applicabilità del principio in parola alle sole situazioni di incertezza scientifica di un pericolo v. TAR Lazio, Roma, sez. III, 16 aprile 2025 nn. 7509 e 7513; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 16 ottobre 2023 n. 1134; TAR Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 5 giugno 2023 n. 485). Dette esternalità negative sono, infatti, ben conosciute, sono state ponderate nel corso dell'istruttoria svolta e sono state ritenute recessive da parte della Regione Lazio, alla stregua di un bilanciamento ampio discrezionale dei diversi interessi coinvolti, rispetto alla prioritaria ed imperativa esigenza di interesse pubblico di avviare l'impianto e dotare anche l'ATO di Latina di una discarica funzionante e disponibile all'abbancamento di volumi di rifiuti. Peraltro, allo scopo di controllare e mitigare l'impatto dei suddetti effetti negativi, l'amministrazione ha impartito a Frales s.r.l. numerose circostanziate prescrizioni il cui rispetto sarà oggetto di vigilanza ed eventuale sanzione nel corso della vita dell'impianto autorizzato e ciò nell'esercizio delle ordinarie potestà pubblicistiche di controllo dell'uso del territorio da parte dei privati.

11. – Per tutte le ragioni sopra chiarite il ricorso integrato da motivi aggiunti è infondato e da rigettare.

12. – Sussistono giusti motivi, in considerazione della complessità, novità e delicatezza delle questioni trattate, per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina (sezione prima), definitivamente pronunciando sul ricorso integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

(Omissis)