

**ENERGIA: Impianto di produzione di biometano - Autorizzazione - Impugnazione - Legittimazione ad agire del Comune - Censure impicanti la lesione della sfera giuridica di soggetti “terzi” - Non sussiste - Realizzazione di un impianto di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili - In una zona in cui tale opera non sarebbe realizzabile - Variazione della destinazione urbanistica - Ulteriore provvedimento di assenso - Non occorre.**

**Tar Lazio - Roma, Sez. II *quater*, 23 marzo 2022, n. 3322**

1. “[...] *Se è vero [...] che il Comune, quale ente esponenziale degli interessi della comunità locale, è legittimato ad impugnare provvedimenti che incidono lato sensu sul cd. “governo del proprio territorio”, è altrettanto vero che lo stesso non può ritenersi parimenti legittimato - sotto il profilo della rigorosa verifica del cd. interesse a ricorrere - a contestare un provvedimento amministrativo, deducendo censure impicanti la lesione concreta ed immediata della sfera giuridica di soggetti “terzi”, pubblici o privati che essi siano.*

*Sulla base di tali precisazioni [...] il Comune [...] non può allora ritenersi titolare di un interesse proprio, strettamente attinente cioè alla propria sfera giuridica di “competenze”, a censurare la Determinazione Dirigenziale [...] di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio, nel proprio territorio, di un impianto di produzione di biometano, sotto il profilo del mancato coinvolgimento, in sede di Conferenza dei Servizi:*

- *dei soggetti giuridici di diritto privato, proprietari della strada privata ad uso pubblico [...];*
- *del Comune [...] titolare di un tratto della strada in parola nonché della Provincia [...], interessata dagli interventi nella parte relativa alla intersezione con la Via Colle San Clemente.*

*Le censure dedotte sotto il profilo della pretesa frustrazione delle garanzie partecipative endo-procedimentali prospettano, infatti, la lesione della sfera giuridica di soggetti “terzi” rispetto all’amministrazione comunale ricorrente, la quale non ha, dunque, alcun interesse “personale” a porle a fondamento dell’odierno gravame (motivi di gravame sub. 1 e 5).*

[...]”.

2. “[...] *l’autorizzazione alla realizzazione di un impianto di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili in una zona in cui, per i divieti contenuti negli strumenti urbanistici, tale opera non sarebbe realizzabile, determina la variazione della destinazione urbanistica della zona e rende conforme alle disposizioni urbanistiche la localizzazione dell’impianto, senza la necessità di alcun ulteriore provvedimento di assenso all’attività privata.*

*Tale effetto legale non comporta deroga al riparto di competenze e, segnatamente, alle competenze dei Comuni nel governo del territorio. I Comuni risultano, infatti, necessariamente coinvolti nella*

*conferenza di servizi e sono tenuti, in detta sede, ad esercitare le prerogative di tutela dell'ordinato assetto urbanistico (e, in generale, degli interessi della comunità di riferimento), senza, però, che ne possa per ciò solo venire paralizzata l'azione amministrativa, nel caso, come quello qui esaminato, in cui il Comune opponga ragioni di impedimento superate dall'Autorità procedente.*

*Conferma la tesi accolta in giurisprudenza il fatto che l'individuazione delle "aree non idonee" all'insediamento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili è sottratta alla competenza dei Comuni in quanto, ai sensi del paragrafo 1.2. del d.m. 10.9.2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) le sole Regioni e Province autonome possono porre limitazioni e divieti e ciò esclusivamente mediante l'adozione di una attività provvedimentale di tipo programmatorio o pianificatorio, da adottare previa adeguata istruttoria, per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili ed esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17.*

*La disposizione, da leggersi unitamente all'art. 12 del d.lgs. 387/2003, che attribuisce al provvedimento di autorizzazione unica l'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, pone chiaramente un limite, nei sensi sopra spiegati, alla competenza pianificatoria dei Comuni in materia di localizzazione di impianti di produzione di biometano e spiega perché il parere negativo, eventualmente espresso dal Comune, abbia rilevanza solo se motivato su presupposti diversi da quelli che giustificano le scelte generali di governo del territorio. Se, dunque, non è consentito al Comune di individuare le "aree non idonee" in sede di pianificazione, a fortiori, esso non può opporre un divieto di localizzazione in sede di esame del singolo progetto, esprimendo parere negativo [...]".*

## FATTO

Con ricorso notificato in data 9.04.2021 e depositato in data 22.04.2021, il Comune di Velletri ha impugnato la Determinazione Dirigenziale prot. n. 0020446 del 9/2/2021, notificata in data 3 marzo 2021, con cui Città Metropolitana di Roma Capitale, quale ente delegato dalla Regione all'esercizio delle funzioni amministrative di cui all'art. 12 D.lgs. n. 387/2003, preso atto dei verbali della Conferenza dei Servizi, tenutasi, in forma simultanea ed in modalità sincrona, in data 13.01.2020, 22.07.2020, 10 settembre 2020 e 15 ottobre 2020, ha autorizzato la società Latina Biometano s.r.l. alla costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano, alimentato da fonte rinnovabile biomassa, per una portata di 510 Sm<sup>3</sup>/h, con annessa digestione anaerobica e compostaggio della biomassa, da realizzarsi nel territorio comunale di Velletri, Via Colle San Clemente, in area distinta in catasto al foglio 143, part.lle 64 e 155 (in quota parte ), in variante al

P.R.G., da zona agricola E in zona F. L'amministrazione comunale ha, altresì, impugnato il verbale conclusivo della Conferenza di servizi del 5 ottobre 2020 nonché tutti i pareri, favorevoli all'intervento, resi nel corso della Conferenza di Servizi dalle Autorità ed Enti preposti.

Il gravame risulta affidato ai motivi di diritto appresso sintetizzati e raggruppate per censure omogenee.

- "1. - Violazione degli artt. 1, 7 e segg. della legge 7 agosto 1991, n. 241, dell'art. 6 della Convenzione Aarhus del 25/6/1998 "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale" – Violazione del D.M. 10.9.2010. Eccesso di potere per difetto di istruttorie e carenza di motivazione, violazione dell'art. 3 della legge 241/90 e s.m.i."

L'autorizzazione impugnata, adottata sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi, sarebbe illegittima in considerazione della mancata garanzia di ogni forma di pubblicità oltre che di partecipazione da parte dei soggetti direttamente interessati dalla realizzazione dell'intervento proposto dalla società controinteressata, quali i proprietari dei fondi finitimi, destinati a subirne gli effetti, i proprietari privati del tratto di strada denominata "Colle San Clemente", destinata ad assorbire il surplus di traffico indotto dall'impianto, il Comune di Aprilia, titolare di un tratto della strada in parola e la Provincia di Latina, interessata dagli interventi nella parte relativa alla intersezione con la Via Colle San Clemente.

- "2. - Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12, co. 7, del D.Lgs 387/2003; Violazione del D.M. 10.9.2010";

- "3. - Sotto diverso profilo: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12, co. 1 e 3, del D.Lgs 387/2003; Violazione del D.M. 10.9.2010".

La localizzazione dell'impianto di interesse della società controinteressata in una area del P.R.G. originariamente destinata ad esercizio dell'agricoltura (zona E), paesaggisticamente qualificata come "paesaggio agrario di valore" in sede di P.T.P.R., contrasterebbe con le previsioni di cui al DM. 10.09.2010, contenente le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, secondo cui i siti idonei all'installazione di siffatti interventi coinciderebbero con le aree già degradate da attività antropiche, quali i siti industriali, le cave, le discariche ed i siti contaminati ai sensi della parte IV del Titolo V del D.Lgs 152/2006, essendo all'uopo inidonee le zone protette sotto il profilo paesaggistico, ambientale, storico-artistico, delle tradizioni agroalimentari, delle biodiversità e del paesaggio rurale.

Ciò allo scopo di limitare le interferenze sull'ambiente legate all'occupazione del suolo ed alla modificazione del suo utilizzo a scopi produttivi.

Lo stesso art. 12 comma 7 D.lgs. n. 387/2003 subordinerebbe la possibilità di installare gli impianti in parola “anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici” alla condizione che, nella relativa ubicazione, si tenga conto “delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale”.

Siffatta condizione, a detta del Comune, sarebbe stata disattesa in ragione di una pluralità di fattori quali la qualificazione dell'area in parola, in sede di P.T.P.R, quale “paesaggio agrario di rilevante valore”, la presenza in loco di numerose attività produttive di rilevante valore economico per la filiera agro alimentare, dedite alla coltivazione di prodotti tipici e biologici certificati (uva e kiwi di pregio), nonché il riconoscimento dei requisiti di zona DOC per la produzione vitivinicola.

La variante della destinazione urbanistica dell'area oggetto di intervento, da zona E a zona F, così come approvata in sede di Conferenza di servizi e, quindi, mutuata, in sede autorizzatoria, costituirebbe, dunque, un artificio illegittimo in quanto idoneo:

- ad eludere la disciplina normativa che tutela la vocazione agricola della zona, tra cui gli artt. 54 e 56 della L.R. n. 38/99, a norma dei quali la produzione di energie rinnovabili in zona Agricola si attua attraverso il sistema della multiprenditorialità di cui alla L.R. n. 14/2006, caratterizzato da uno stretto rapporto di connessione tra l'attività di produzione di energia e l'esercizio dell'impresa agricola, del tutto assente nel caso in esame;
- a frustrare le scelte pianificatorie, attinenti al governo del territorio, di competenza del Comune di Velletri, secondo cui l'area di interesse della società controinteressata avrebbe dovuto avere una destinazione agricola (E) e non “a servizi” (F).
- “4. - Violazione degli artt. 14 quater e 14 quinquies della legge 7/8/1990, n. 241. Eccesso di potere nella figura sintomatica della carenza di istruttoria”.

La disposta variante al P.R.G. del Comune di Velletri sarebbe affetta da deficit istruttorio e motivazionale giacché, in sede di conferenza di servizi, sarebbe mancata la propedeutica ponderazione di tutti gli interessi in gioco, pubblici e privati, idonea a giustificare la localizzazione dell'impianto di produzione di biometano in un'area, quale quella proposta dalla società controinteressata, avente in origine vocazione agricola.

Considerato il motivato dissenso di cui alla nota prot. 25295 del 12.02.2020, espresso dall'ASL Roma 6 in sede di conferenza di servizi, Città Metropolitana di Roma Capitale avrebbe dovuto sospendere il procedimento e rimettere la questione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri,

secondo quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 14 quater e 14 quinquies L. n. 241/90.

- “5. – Eccesso di potere nella figura sintomatica della carenza di istruttoria, illogicità manifesta, sviamento. Violazione del D.Lgs 285/1992 e del DM 5/11/2001”.

L'appartenenza della via Colle San Clemente, strada privata aperta al pubblico transito, a soggetti terzi, privati e pubblici (Comune di Aprilia) avrebbe richiesto la partecipazione di questi ultimi alla Conferenza di Servizi in quanto direttamente incisi dalla realizzazione ed esercizio dell'impianto e, quindi dal provvedimento conclusivo di autorizzazione oggetto di gravame.

Peraltro la strada in questione, avente dimensioni inferiori a quelle di cui al D.M. 5.11.2021 prot. n. 6792, anche in considerazione della presenza di un piccolo ponte in prossimità delle intersezioni con la strada provinciale SP 87/b, non sarebbe idonea a raccogliere tutto il traffico di mezzi pesanti connesso all'esercizio dell'impianto. Ciò anche in considerazione della pretesa inidoneità delle soluzioni offerte dalla società controinteressata, involgenti l'utilizzo di aree esterne alla carreggiata, di proprietà di soggetti terzi.

Quanto sopra risulterebbe comprovato dalle prescrizioni in proposito imposte soltanto in sede di rilascio dell'autorizzazione - e non anche “concertate” in sede di conferenza di servizi - secondo cui la società proponente, prima dell'avvio dei lavori, dovrà provvedere alla regolarizzazione/autorizzazione dell'intersezione stradale tra la Via Colle San Clemente e la S.P. 87/b Velletri - Nettuno e tra San Clemente e la S.P. Cisterna - Monteleone avanzando formale richiesta ai rispettivi Enti proprietari delle strade (rispettivamente la Città Metropolitana di Roma Capitale e la Provincia di Latina).

- “6. – Eccesso di potere per difetto di istruttoria carente ed inadeguata motivazione – Violazione di legge”.

Il provvedimento autorizzatorio risulterebbe illegittimo in quanto la società controinteressata si sarebbe impegnata ad utilizzare, in via esclusiva, sottoprodotti derivati da colture ed allevamenti animali non presenti ovvero scarsamente presenti nell'area di interesse ed addirittura nell'intero territorio comunale, tanto da necessitare un approvvigionamento da parte di una società con sede nel territorio comunale di Ardea (Green Production S.r.l.) e di un Consorzio, avente sede in Cesena. Premessa l'incapacità della Green Production S.r.l. di soddisfare il fabbisogno della proponente, il piano di approvvigionamento della società controinteressata violerebbe i parametri imposti dal DM 2.03.2010 e collegato D.L. n. 159/2007 in tema di filiera corta, caratterizzata dalla presenza di biomasse prodotte entro il raggio di 70 km dall'impianto di produzione.

- “7. – Eccesso di potere nella figura sintomatica del difetto di istruttoria, dello sviamento, della illogicità manifesta”.

La valutazione di compatibilità paesaggistica dell'intervento, espressa dalla Soprintendenza giusto parere del 5.10.2020, sarebbe illegittima in quanto basata sulle previsioni di un P.T.P.R. successivamente annullato, giusta sentenza della Corte Costituzionale n. 240 del 22.10.2020, allorquando il procedimento non era ancora concluso. Nel corso della conferenza di servizi si sarebbe, dunque, dovuto acquisire un nuovo parere di compatibilità paesaggistica avuto riguardo alle previsioni del PTPQ dei Castelli romani, completamente ignorate.

- “8. - Sotto altro profilo eccesso di potere per carenza di istruttoria e violazione di legge Violazione delle Direttive 2011/92/UE e 85/337/CEE. Violazione del D.Lgs 152/2006”.

Il progetto approvato avrebbe, inoltre, dovuto essere sottoposto a valutazione di impatto ambientale o, quanto meno, a valutazione di assoggettabilità e ciò a prescindere dalle soglie dimensionali dello stesso.

La società Latina Biometano S.r.l., costituitasi in giudizio in data 7.05.2021, dopo aver contestato l'interesse del Comune di Velletri a sollevare le censure di cui ai punti 1), 4), 5) e 7) del ricorso, in quanto prospettanti asseriti profili di illegittimità dell'*agere* pubblico che non interferirebbero con la sfera delle competenze dall'ente locale, ha comunque eccepito nel merito la fondatezza di tutti i motivi di gravame mediante articolate deduzioni difensive.

In particolare, ad avviso della società, la normativa primaria di riferimento, innanzitutto, non prevedrebbe alcun criterio prioritario di localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, quale quello in contestazione, nell'ambito di aree già degradate da attività antropiche, limitandosi a condizionare la localizzazione degli stessi nelle aree a vocazione agricola, anche caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P, I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali), alla relativa integrazione nel contesto di riferimento (art. 16.1 lett. c e 16.4 delle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili approvate con D.M. 10.09.2010, in attuazione dell'art. 12 comma 10 D.lgs. n. 387/2003).

In ogni caso, l'approvazione del progetto proposto dalla Latina Biometano s.r.l. in variante al P.R.G. – variante ritenuta necessaria, nel corso dell'istruttoria, quale condizione per l'assentibilità dello stesso - sarebbe legittimata dalla stessa disposizione normativa di cui all'art. 12 comma 3 D.lgs. n. 387/2003. Tale norma, infatti, nel prevedere che l'autorizzazione unica “costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico”, assegnerebbe al provvedimento autorizzativo in parola l'effetto di variare le previsioni di piano regolatore generale, ove quelle vigenti fossero

ostative all'attuazione del progetto, e ciò anche nel caso in cui – come nella specie - il dissenso sul punto espresso dell'amministrazione comunale risultasse “soccombente”, ex art. 14 ter l. n. 241/90, alla luce delle posizioni prevalenti emerse nel corso della Conferenza dei servizi.

La *ratio legis* della disposizione in esame risiederebbe nel *favor* riconosciuto innanzitutto dal diritto dell'unione europea e, quindi, anche dal nostro ordinamento giuridico, rispetto alla messa in opera di sistemi di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, quali quelle utilizzate dalla ricorrente.

La società resistente ha, inoltre, preso posizione su tutte le altre censure, ivi incluse quelle che si appuntano sulla pretesa indisponibilità, da parte della stessa, delle biomasse mediante l'utilizzo della cd. filiera corta. Siffatto criterio di approvvigionamento, infatti, non condizionerebbe l'autorizzazione all'installazione dell'impianto ma, al più, riguarderebbe la sua gestione. Inoltre, diversamente da quanto sostenuto dall'ente locale, il codice dell'ambiente non assoggetterebbe gli impianti di produzione di biogas-biometano a valutazione di impatto ambientale né a verifica di assoggettabilità.

Città Metropolitana di Roma Capitale ha resistito al gravame mediante articolate e documentate deduzioni difensive, chiedendone il rigetto.

In data 14.05.2021, ha spiegato intervento *ad adiuvandum* il sig. Luigi Ranalli, dichiaratosi proprietario di un terreno limitrofo alla sede di localizzazione del proposto impianto, destinato alla produzione agricola di prodotti tipici del territorio (Kiwi). L'interveniente, oltre a ribadire le censure poste a fondamento del ricorso proposto dal Comune di Velletri, ha altresì proposto autonomi motivi di gravame quali la “Violazione di legge in relazione alla L. n. 241/90 ed eccesso di potere” in considerazione del mutamento delle modalità di funzionamento della conferenza da “asincrona” in “sincrona e simultanea”.

In data 2.09.2021 è, altresì, intervenuta *ad adiuvandum* la società Colle San Clemente, proprietaria di porzioni immobiliari destinate alla produzione agricola, al confine con il sito ove dovrebbe sorgere l'impianto per cui è causa, aderendo alle obiezioni poste a base del ricorso proposto dal Comune di Velletri e chiedendone l'accoglimento.

In data 24.09.2021, Italia Nostra Onlus ha spiegato intervento *ad adiuvandum*, insistendo sulla fondatezza di tutti i motivi di gravame ed asserendo che l'installazione dell'impianto in questione inciderebbe negativamente sull'ambiente e sulla salubrità del contesto territoriale, compromettendo la qualità delle colture praticate, la salute e la sicurezza della flora e della fauna, oltre che delle persone che ivi si recano quotidianamente per svolgere la propria attività lavorativa.

Con memoria difensiva del 25.09.2021, Città Metropolitana di Roma Capitale ha dedotto l'inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* giacché privi della concreta dimostrazione di un effettivo nocumento a carico delle rispettive sfere giuridiche che deriverebbe dal provvedimento autorizzativo in contestazione.

In occasione della camera di consiglio del 28.09.2021, l'istanza di sospensione dell'efficacia dell'autorizzazione unica alla costruzione e conduzione dell'impianto di biomassa è stata rigettata, previa valutazione dell'insussistenza dei relativi presupposti, giusta ordinanza collegiale del 29.09.2021 n. 10030.

Con successive memorie difensive, conclusive e di replica, ciascuna delle parti ha ribadito le rispettive ragioni.

In occasione della pubblica udienza del 15 febbraio 2022, fissata con la sopra richiamata ordinanza n. 10030/2021 in ragione della natura della *res controversa*, la causa è stata trattenuta in decisione

#### DIRITTO

1. Innanzitutto, il Collegio rileva l'inammissibilità dell'intervento proposto dal sig. Ranalli in quanto, lungi dal limitarsi a considerazioni *ad adiuvandum* rispetto al ricorso, propone la formulazione di nuovi motivi di gravame, che avrebbero dovuto essere proposti con autonomo ricorso.

Quanto agli ulteriori interventi, si può prescindere dall'esame di tutte le ulteriori eccezioni di inammissibilità degli stessi, in considerazione dell'infondatezza, nel merito, del ricorso.

2. Preliminare allo scrutinio dei plurimi motivi posti a base dell'odierno gravame, avente ad oggetto l'adozione di un provvedimento amministrativo mediante il modulo procedimentale della Conferenza dei Servizi, nella specie richiamato dall'art. 12 comma 4 del D.lgs. n. 387/2003, è la valutazione circa la legittimazione ad agire, avverso tale provvedimento, in capo ad una delle amministrazioni pubbliche che a siffatta Conferenza abbia partecipato.

Sul punto il Collegio, per come accennato in sede cautelare, aveva evidenziato dubbi in ordine all'esistenza di siffatta legittimazione. Ciò in considerazione dell'interpretazione sistematica e teleologica del disposto di cui agli artt. 14 *quater* e 14 *quinquies* L. n. 241/90, secondo cui, a fronte di una determinazione conclusiva della conferenza di servizio non condivisa, l'amministrazione dissenziente, ove non rientrante tra quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini - le quali hanno la possibilità di presentare opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 14 *quinquies* L. n. 241/90 - non avrebbe altro rimedio che quello di sollecitare l'amministrazione procedente ad assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21<sup>nonies</sup> e 21 *quinquies* l. n.



241/90, pena la violazione del principio di certezza delle situazioni giuridiche nonché la frustrazione della *ratio* di semplificazione e concentrazione sottesa al modulo procedimentale della Conferenza dei servizi ed alla unicità del provvedimento conclusivo.

Tuttavia, a valle del contestuale apprezzamento dell'esigenza di un immediato accesso al sindacato giurisdizionale, maggiormente pregnante in ordinamenti quali il nostro, laddove gli obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa risultano "fragili", in uno all'esistenza di una situazione di "crisi" dei controlli associata ai limiti che incontra l'autotutela amministrativa, il Collegio propende ora per l'orientamento opposto, recentemente espresso dal Consiglio di Stato, secondo cui l'amministrazione dissenziente è legittimata ad impugnare il provvedimento emanato all'esito dei lavori della Conferenza dei Servizi (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13.08.2021, n. 5876),

3. Acclarata la legittimazione anche dell'amministrazione dissenziente ad insorgere avverso tale provvedimento, occorre, tuttavia, valutare se tutte le censure dedotte siano sorrette anche da un interesse proprio, dovendosi precisare, per come recentemente ribadito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza 09/12/2021, n. 22), che la legittimazione ad agire non va sovrapposta al cd. interesse a ricorrere, quest'ultimo inscindibilmente legato ad una lesione attuale e concreta della sfera giuridica del ricorrente (legittimato).

L'autonomia della nozione del cd. interesse al ricorso, rispetto a quella della legittimazione ad agire, per come ribadito dalla Plenaria nella sentenza summenzionata è, invero, *«un dato oramai acquisito, nonostante i dubbi di carattere teorico sollevati in passato (quando l'interesse ad agire era stato definito persino come "la quinta ruota del carro" o considerato, nel processo amministrativo, "ridondante"). Il suo fondamento è rinvenuto, come noto, nell'art. 100 c.p.c., applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a., ed è caratterizzato dalla "prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato" (v. Cons. St., Ad. plen. n. 4/2018, al punto 16.8. Su tale nozione riposa, anche (se non soprattutto), la concezione soggettiva della tutela propria anche del processo amministrativo (sulla quale v. soprattutto Cons. St. Ad. plen. n. 4/2011 e più di recente Corte cost., n. 271/2019), e ad esso è attribuita una funzione di filtro processuale, sino a farne (ma il tema è tra i più sensibili) uno strumento di selezione degli interessi che chiedono tutela secondo la loro "meritevolezza" (per uno spunto, in questo senso, v. Cons. St. Ad. plen. 9/2014, al punto 8.3.4), in una logica non lontana da quella che fonda il divieto degli atti emulativi nel codice civile (art. 833)».*

È stata, invero, ribadita con l'accentuazione della dimensione sostanziale dell'interesse legittimo e l'arricchimento delle tecniche di tutela, «*la necessità di una verifica delle condizioni dell'azione (più) rigorosa*» (Ad. Plen., 09/12/2021, n. 22).

In quest'ottica, la giurisprudenza ha più volte affermato come la lesione della sfera giuridica del ricorrente, idonea ad integrare il cd. interesse a ricorrere, debba essere non soltanto "attuale" ma anche "personale", così da differenziare l'istante da chiunque possa vantare un generico, indifferenziato ovvero anche soltanto "alieno" interesse alla legalità dell'azione amministrativa.

In altri termini, siffatta lesione deve essere "personale" e "diretta", nel senso che deve incidere in maniera immediata nella sfera giuridica di stretta ed esclusiva pertinenza del ricorrente, pena la legittimazione ad un'inammissibile azione surrogatoria rispetto a quella di un altro soggetto giuridico, ancorché portatore di interessi convergenti o connessi (cfr. tra le tante, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 02/03/2021, n. 2513; sez. II, 08/06/2020, n.6094; T.A.R. Puglia Bari, sez. III, 22/10/2020, n. 1309; Consiglio di Stato sez. V, 05/03/2018, n.1342; sez. V, 13 maggio 2014, n. 2439).

4. Siffatti principi generali, in tema di rigorosa verifica delle cd. condizioni dell'azione, valgono, come è ovvio, anche nell'ipotesi in cui la domanda giudiziale di accertamento della legittimità dell'*agere* pubblico venga esperita, come nel caso in esame, da una pubblica amministrazione.

Se è vero, quindi, che il Comune, quale ente esponentiale degli interessi della comunità locale, è legittimato ad impugnare provvedimenti che incidono *lato sensu* sul cd. "*governo del proprio territorio*", è altrettanto vero che lo stesso non può ritenersi parimenti legittimato - sotto il profilo della rigorosa verifica del cd. interesse a ricorrere - a contestare un provvedimento amministrativo, deducendo censure impicanti la lesione concreta ed immediata della sfera giuridica di soggetti "terzi", pubblici o privati che essi siano.

4.1 Sulla base di tali precisazioni, e per come eccepito dalla società controinteressata, il Comune di Velletri non può allora ritenersi titolare di un interesse proprio, strettamente attinente cioè alla propria sfera giuridica di "competenze", a censurare la Determinazione Dirigenziale prot. n. 0020446 del 9/2/2021 di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio, nel proprio territorio, di un impianto di produzione di biometano, sotto il profilo del mancato coinvolgimento, in sede di Conferenza dei Servizi:

- dei soggetti giuridici di diritto privato, proprietari della strada privata ad uso pubblico, denominata Via S. Clemente;
- del Comune di Aprilia, titolare di un tratto della strada in parola nonché della Provincia di Latina, interessata dagli interventi nella parte relativa alla intersezione con la Via Colle San Clemente.

Le censure dedotte sotto il profilo della pretesa frustrazione delle garanzie partecipative endo-procedimentali prospettano, infatti, la lesione della sfera giuridica di soggetti “terzi” rispetto all’amministrazione comunale ricorrente, la quale non ha, dunque, alcun interesse “personale” a porle a fondamento dell’odierno gravame (motivi di gravame sub. 1 e 5).

5. Quanto invece alla censura di “merito” secondo cui, in sede di Conferenza di Servizi, non sarebbe stata correttamente valutata l’incidenza della realizzazione dell’impianto in parola sulla viabilità della Via San Clemente, anche in ragione delle relative dimensioni, e delle relative intersezioni con la S.P. 87/b Velletri - Nettuno (di competenza di Città Metropolitana di Roma Capitale) e con la S.P. Cisterna-Campoleone (di competenza della Provincia di Latina), la stessa si appalesa, nel complesso, infondata.

Ed invero, in ordine all’idoneità della Via S. Clemente ad assorbire, in condizioni di sicurezza, l’incremento di traffico che deriverebbe dall’autorizzazione dell’impianto in parola, le obiezioni del Comune, anticipate in sede di Conferenza di Servizi, risultano essere state affrontate e risolte in sede procedimentale e non efficacemente confutate nell’odierna sede giudiziale.

Più precisamente, in occasione della seduta del 13 gennaio 2020, Città Metropolitana di Roma Capitale, al fine di conoscere l’impatto complessivo dell’impianto sul traffico attuale, ha richiesto alla società integrazioni e documentazione specifica, in particolare “...di eseguire un’attività di monitoraggio del traffico veicolare sulla strada privata ad uso pubblico, da eseguire almeno per 5 giorni lavorativi non consecutivi e trasmettere i dati al Servizio procedente, entro 40 giorni dalla data odierna”.

Inoltre, sempre su impulso del Comune di Velletri, è stato richiesto all’interessata di produrre una sezione del piano stradale. Dalla documentazione prodotta dalla società e dalle dichiarazioni della stessa rilasciate in Conferenza dei Servizi, per come è evincibile dal tenore dei verbali della Conferenza, è risultato che, in linea generale, sulla strada in parola il traffico veicolare risulta essere basso, prevalentemente composto da piccoli mezzi, con un afflusso mediamente pari ad 1 mezzo ogni 6-12 minuti. Siffatta situazione rimarrebbe immutata anche a seguito dell’esercizio dell’impianto, il quale comporterebbe il passaggio di un numero medio di mezzi pari, al massimo di 1 ogni 15 minuti nei periodi di maggiore affluenza e comunque non superiore a 20 mezzi al giorno, i quali, peraltro, percorrerebbero Via Colle San Clemente in un’unica direzione, con un senso unico che prevede l’ingresso da Via Nettuno (SP 87b) e l’uscita nella S.P. Cisterna – Campoleone. All’interno dell’area dell’impianto è stata, inoltre, prevista l’installazione di un sistema semaforico, con rilievo del traffico lungo strada. Il Comune di Velletri, sulla base dei rilievi effettuati della carreggiata, ha inoltre invocato un pronunciamento dei Vigili del Fuoco sulla sicurezza e

sull'idoneità di Via Colle San Clemente ad essere percorsa in situazioni di emergenza, ossia in caso di intervento dei mezzi di soccorso dei Vigili del Fuoco. A tal proposito, in occasione della seduta del 15 ottobre 2020, il rappresentante dei VVF ha confermato la sussistenza delle condizioni per dell'utilizzo della Via Colle San Clemente in termini di sicurezza.

Quanto poi alle implicazioni derivanti dalla percorrenza della strada privata in questione in corrispondenza delle intersezioni con la SP Velletri Nettuno e con la SP Cisterna – Campoleone, se è vero che le stesse sono state valutate a Conferenza di Servizi già definita, in occasione della seduta del 15.10.2020, con l'approvazione del progetto (vedi parere prot. n. 179461 del 14/12/2020 rilasciato dal Dip.VII "Viabilità e Infrastrutture per la Mobilità - Viabilità Zona Sud") è altrettanto vero che la sostanziale "soluzione" delle problematiche in questione è, comunque, avvenuta in sede di rilascio dell'autorizzazione unica di cui alla determinazione dirigenziale 20446 del 9.02.2021.

Ciò mediante la prescrizione - da intendersi quale condizione di efficacia dell'atto autorizzativo, condizionante lo stesso avvio dei lavori di realizzazione dell'impianto - dell'obbligo della società Latina Biometano:

- *«in ottemperanza del Codice della strada (art. 22) e del relativo Regolamento di esecuzione e di attuazione (artt. 44 e 45), e nel rispetto delle norme funzionali e geometriche per la costruzione dell'intersezioni stradali, dettate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con Decreto del 19/04/2006» di «provvedere alla regolarizzazione/autorizzazione dell'intersezione stradale tra la Via*

*Colle San Clemente e la S.P. 87/b Velletri Nettuno, e tra San Clemente e la S.P. Cisterna-Campoleone avanzando formale richiesta ai rispettivi Enti proprietari delle strade (rispettivamente la Città metropolitana di Roma Capitale e la Provincia di Latina)» (cfr. lettera e) della parte dispositiva del provvedimento autorizzatorio);*

- di *«ottenere tutti necessari permessi e/o nulla osta dalla Provincia di Latina Settore Viabilità e dalla Città metropolitana di Roma Capitale Dipartimento Viabilità e Infrastrutture per la Mobilità» (cfr. lettera q) del provvedimento autorizzatorio).*

In assenza di specifiche obiezioni circa l'effettiva attitudine delle prescrizioni imposte da Città Metropolitana di Roma Capitale a dare soluzione concreta alle problematiche legate alla viabilità della Via San Clemente, anche in corrispondenza delle relative intersezioni con le connesse Strade Provinciali, le cesure articolate dal Comune di Velletri si rivelano svuotate di contenuto concreto, appuntandosi esclusivamente su aspetti "formali" e non anche "sostanziali" del procedimento, come tali inidonei a vulnerare la legittimità del provvedimento autorizzativo finale, specie se si ha riguardo alla natura pubblica degli interessi perseguiti dall'amministrazione comunale ricorrente.

6. La censura con cui è stata contestata la violazione dell'art. 6 della Convenzione Aarhus del 25/6/1998 *“Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”* (motivo di gravame n. 1) deve essere scrutinata unitamente all'ultima (motivo di gravame n. 8), con la quale sono state dedotti i vizi di *“eccesso di potere per carenza di istruttoria e violazione di legge Violazione delle Direttive 2011/92/UE e 85/337/CEE. Violazione del D.Lgs 152/2006”*, siccome alla stessa intimamente connessa.

I motivi di gravame in parola non meritano il positivo apprezzamento del Collegio, in considerazione di quanto appresso illustrato.

7. Giova, innanzitutto, premettere che la Latina Biometano, per come accertato all'esito della Conferenza dei Servizi, ha chiesto l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di produzione di biometano da fonte rinnovabile, cd. Biomasse, per una portata di 510 Sm<sup>3</sup>/h con annessa digestione anaerobica e compostaggio della biomassa (tra ci figurano anche: letame bovino e bufalino; liquame bovino e bufalino; Separato solido di liquame bovino).

Giusta il disposto di cui all'art. 7 bis commi 2 bis e comma 3 del D.lgs. n. 152/2006:

- *«2-bis. Le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), predisposto in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, come individuati nell'Allegato I-bis, e le opere ad essi connesse costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti»;*

- *«3. Fatto salvo quanto previsto dal comma 2-bis, sono sottoposti a VIA in sede regionale, i progetti di cui all'allegato III alla parte seconda del presente decreto. Sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale i progetti di cui all'allegato IV alla parte seconda del presente decreto».*

Orbene, gli impianti quale quelli proposto dalla società controinteressata, ossia un impianto di produzione di biometano, alimentato da fonte rinnovabile biomassa, per una portata di 510 sm<sup>3</sup>/h con annessa digestione anaerobica e compostaggio della biomassa con opere connesse non rientra in nessuno dei progetti di cui all'allegato III alla parte seconda del cd. Codice Ambiente.

Del resto, l'amministrazione comunale di Velletri si è limitata ad affermare apoditticamente l'assoggettabilità a VIA, senza tuttavia chiarirne in concreto le ragioni, ossia senza indicare a quali dei progetti di cui all'allegato III sopra citato sarebbe riconducibile quello proposto dalla Latina Biometano.

Analogo deficit di allegazione è riscontrabile in ordine all'obiezione secondo cui il progetto in esame avrebbe dovuto, comunque, essere sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale.

Anche in questo caso, infatti, il Comune di Velletri, nell'argomentare la censura in sede di ricorso, si è astenuto dal ricondurre il progetto in contestazione ad uno di quelli di cui all'allegato IV alla parte II del Codice dell'Ambiente.

Soltanto nel prosieguo del giudizio, l'amministrazione comunale ha motivato la riconducibilità del progetto a verifica di assoggettabilità a VIA in considerazione della pretesa qualificabilità dei materiali utilizzati dalla Latina Biometano in termini di "rifiuto".

Il riferimento corre, quindi, al punto 7, lett. z.b) dell'allegato IV alla parte II del Codice ambiente, secondo cui devono esperire la procedura di assoggettabilità a VIA tutti gli impianti nei quali siano svolte operazioni di recupero di rifiuti non pericolosi (operazioni da R1 a R9) con capacità di trattamento superiore a 10 t/giorno.

L'apprezzamento della fondatezza di siffatta censura passa, quindi, dal preliminare accertamento dell'eventuale qualificabilità, dal punto di vista tecnico-normativo, del materiale destinato ad alimentare l'impianto di digestione anaerobica progettato dalla Latina Biometano – e, in particolare, gli effluenti di allevamento – in termini di "rifiuto".

In caso affermativo, infatti, l'attività di digestione anaerobica costituirebbe un'attività di recupero R3 e, pertanto, sarebbe necessaria la procedura di screening (verifica di assoggettabilità a VIA).

Ove invece così non fosse, il procedimento di autorizzazione unica ex art. 12 D.lgs. n. 387/03, avviato ad istanza della società controinteressata, sarebbe stato correttamente concluso da Città Metropolitana di Roma Capitale senza esperire preventivamente nessuna delle procedure previste dalla parte II del c.d. Codice dell'ambiente.

8. Soccorre a tale proposito, innanzitutto, la disposizione normativa di cui all'art. 185 del Codice Ambiente, secondo cui:

*«1. Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto:*

*[...]*

*f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del*

*luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.*

*2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento:*

[...]

*b) i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio».*

Tra i sottoprodotti di origine animale (cd. S.O.A.) disciplinati dal Regolamento 1069/2009/CE – che ha abrogato e sostituito il Regolamento 1774/2002/CE – viene annoverato anche lo “stallatico”, definito dall’art. 3, n. 20, dello stesso Regolamento come «*gli escrementi e/o l’urina di animali di allevamento diversi dai pesci d’allevamento, con o senza lettiera*».

Pertanto, gli effluenti di allevamento, rientrando nella definizione di “stallatico”, ricadono nel campo di applicazione del Regolamento 1069/2009/CE.

Ad essi è applicabile anche la parte quarta del D.lgs. n. 152/2006 che disciplina la materia dei rifiuti, nel caso in cui gli effluenti siano destinati ad incenerimento, smaltimento in discarica o utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio.

Considerato che gli impianti di produzione di biometano sono assimilabili agli impianti di produzione di biogas, gli effluenti di allevamento utilizzati per alimentare tali impianti sono soggetti anche alla parte quarta del D.lgs. 152/2006.

Tuttavia, per come chiarito da condivisibile giurisprudenza amministrativa, siffatta circostanza non implica l’automatica qualificabilità di siffatto materiale in termini di “rifiuto”.

Ciò se solo si considera che, all’interno della parte quarta del D.lgs. 152/06, accanto alla nozione di “rifiuto” di cui all’art. 183 lett. a), è espressamente contemplata e disciplinata la nozione di “sottoprodotto”, il quale è definito dall’art. 183 lett. qq) come “*qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all’ articolo 184-bis, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all’ articolo 184-bis, comma 2*”.

L’art. 184-bis, a sua volta, così dispone:

*«1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell’articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:*

*a) la sostanza o l’oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;*

*b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;*

*c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;*

*d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.*

*2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria”.*

8.1 Dall'interpretazione sistematica delle disposizioni normative sopra indicate si evince che gli effluenti di allevamento utilizzati in impianti di produzione di biogas/biometano, pur rientrando nel campo di applicazione della parte quarta del D.lgs. 152/2006, non necessariamente devono essere qualificati come rifiuti, bensì possono essere qualificati come sottoprodotti ove rispettino le condizioni stabilite dall'art. 184-bis dello stesso decreto legislativo.

Tale possibilità è espressamente contemplata in diversi atti normativi.

Soccorre, in proposito, innanzitutto il D.M. 13.10.2016 n. 264, adottato in attuazione dell'art. 184-bis, comma 2, D.lgs. n. 152/06.

Con tale decreto il Ministero dell'ambiente, oltre a fornire alle imprese un vademecum generale utile a dimostrare che i residui della loro produzione possono essere qualificati come sottoprodotti, prende in esame specifiche categorie di residui produttivi.

In particolare, l'allegato 1, sezione 1, del D.M. 264/2016 indica le biomasse residuali – ossia le biomasse che costituiscono residuo di un'attività produttiva – che possono essere impiegate come sottoprodotto in impianti energetici per la produzione di biogas.

Tra queste biomasse residuali figurano espressamente gli “effluenti zootecnici” e vengono indicate quali possibili operazioni preliminari costituenti normale pratica industriale la fermentazione naturale, la centrifugazione, la disidratazione, la sedimentazione e la chiarificazione.

Gli effluenti di allevamento possono, dunque, assumere la qualifica di sottoprodotto ove impiegati in impianti energetici per la produzione di biogas, assimilabili agli impianti per la produzione di biometano.



A comprova di ciò, basti considerare che l'art. 52, comma 2-bis, del D.L. 83/2012 conv. in L. 134/2012, avuto specifico riguardo al materiale di "risulta" del processo di digestione anaerobica della biomassa, cd. "digestato", così dispone:

*«Ai sensi dell'articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è considerato sottoprodotto il digestato ottenuto in impianti aziendali o interaziendali dalla digestione anaerobica, eventualmente associata anche ad altri trattamenti di tipo fisico-meccanico, di effluenti di allevamento o residui di origine vegetale o residui delle trasformazioni o delle valorizzazioni delle produzioni vegetali effettuate dall'agro-industria, conferiti come sottoprodotti, anche se miscelati fra loro, e utilizzato ai fini agronomici. Con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono definite le caratteristiche e le modalità di impiego del digestato equiparabile, per quanto attiene agli effetti fertilizzanti e all'efficienza di uso, ai concimi di origine chimica, nonché le modalità di classificazione delle operazioni di disidratazione, sedimentazione, chiarificazione, centrifugazione ed essiccazione».*

Pertanto, la norma in questione non solo riconosce che gli effluenti di allevamento e determinati residui vegetabili possono essere impiegati come "sottoprodotto" in impianti di digestione anaerobica, ma prevede che anche il "digestato", quale prodotto della digestione anaerobica, possa assumere la qualifica di sottoprodotto ove utilizzato a fini agronomici.

In attuazione dell'art. 52, comma 2-bis, del D.L. 83/2012, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha adottato il D.M. 25.02.2016, recante "*Criteria e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché per la produzione e l'utilizzazione agronomica del digestato*", il quale all'art. 22, così dispone:

*«1. Ai fini di cui al presente decreto, il digestato destinato ad utilizzazione agronomica è prodotto da impianti aziendali o interaziendali alimentati esclusivamente con i seguenti materiali e sostanze, da soli o in miscela tra loro:*

*a) paglia, sfalci e potature, nonché' altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso di cui all'art.185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;*

*b) materiale agricolo derivante da colture agrarie. Fatti salvi gli impianti da realizzarsi ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81, per gli impianti autorizzati successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, tale materiale non potrà superare il 30 per cento in termini di peso complessivo;*

*c) effluenti di allevamento, come definiti all'art. 3, comma 1, lettera c) del presente decreto;*

- d) le acque reflue, come definite all'art. 3, comma 1, lettera f) del presente decreto;*
- e) residui dell'attività agroalimentare di cui all'art. 3, comma 1 lettera i) del presente decreto, a condizione che non contengano sostanze pericolose conformemente al regolamento (CE) n. 1907/2006;*
- f) acque di vegetazione dei frantoi oleari e sanse umide anche denocciolate di cui alla legge 11 novembre 1996, n. 574;*
- g) i sottoprodotti di origine animale, utilizzati in conformita' con quanto previsto nel regolamento (CE) 1069/2009 e nel regolamento di implementazione (UE) 142/2011, nonche' delle disposizioni approvate nell'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome;*
- h) materiale agricolo e forestale non destinato al consumo alimentare di cui alla tabella 1B del decreto del Ministro dello sviluppo economico 6 luglio 2012.*

*2. Il digestato di cui al comma 1, è considerato sottoprodotto ai sensi dell'art. 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora prodotto da impianti aziendali o interaziendali alimentati esclusivamente con materiali e sostanze di cui al comma 1 e destinato ad utilizzazione agronomica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente titolo.*

*3. Ai fini del presente decreto, il digestato agrozootecnico e' prodotto con materiali e sostanze di cui al comma 1, lettere a),b), c) e h). Il digestato agroindustriale e' prodotto con i materiali di cui al comma 1, lettere d), e), f) e g), eventualmente anche in miscela con materiali e sostanze di cui al comma 1, lettere a), b), c) e h)»*

9. L'interpretazione delle disposizioni normative summenzionate ha, dunque, indotto la giurisprudenza amministrativa, condivisa dal Collegio, a ritenere la possibilità di qualificare come "sottoprodotti" e non come "rifiuti" le deiezioni animali impiegate in processi di digestione anaerobica finalizzati alla produzione di biogas/biometano (cfr. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 14.06.2021, n. 328; TAR Emilia Romagna, Parma, 25.07.2013, n. 236; TAR Veneto, Sez. III, 09.02.2015 n. 155; TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 27.04.2015, n. 395; Consiglio di Stato, Sez. V, 07.10.2009, n. 6117).

Quanto sopra, fermo restando che l'effettiva sussistenza dei presupposti di cui al primo comma dell'art. 184 bis Codice Ambiente per la qualificabilità in termini di "sottoprodotto" (e non anche di "rifiuto") degli effluenti di allevamento che saranno di fatto utilizzati dalla società controinteressata nell'esercizio dell'impianto - [*a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; b) e' certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la*

*sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana»]* – dovrà essere verificata in concreto dalla competente Autorità amministrativa nella successiva fase di attivazione dell'impianto e non anche in quella precedente di rilascio dell'autorizzazione ex art. 12 D.lgs. n. 387/2003.

9.1 Le superiori considerazioni consentono di apprezzare la legittimità della Determina Dirigenziale del 9.02.2021 con cui Città Metropolitana di Roma Capitale ha autorizzato la società controinteressata alla realizzazione dell'impianto in contestazione, in assenza dell'attivazione del procedimento di VIA ovvero di verifica di assoggettabilità a VIA.

Tale autorizzazione risulta, infatti, espressamente rilasciata (cfr. “*Presa d'atto*” di cui alla Determina Dirigenziale n. 20446 del 9.02.2021) sul presupposto che, per come evincibile dal progetto proposto - successivamente integrato/modificato nel corso del procedimento e, come tale, puntualmente messo a conoscenza, tra le altre, anche dell'Autorità Amministrativa che siffatti procedimenti di natura “ambientale” avrebbe eventualmente dovuto definire, ossia la Direzione regionale “Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti” della Regione Lazio - «*L'impianto è alimentato esclusivamente da biomasse (Allegato n. 2 – Piano di Approvvigionamento) costituite esclusivamente da sottoprodotti come definiti dal comma 2 art. 184bis del D. Lgs 152/06, rientranti nelle lettere d), e), f), j), m), r) della Parte A dell'Allegato 3 al DM 10.10.2014 come:*

*sottoprodotti derivanti dalla lavorazione delle olive svolte da soggetti terzi e conferiti in forma di patè o sansa;*

*sansa;*

*scarti di frutta e verdura;*

*pollina di ovaiole, di tacchino;*

*letame bovino e bufalino;*

*liquame bovino e bufalino;*

*Separato solido di liquame bovino;*

*sfalci dei campi;*

*scarto della lavorazione dei fagioli;*

*scarto della lavorazione del tabacco.*

*Al fine di trasformare il digestato prodotto dai processi di digestione anaerobica della biomassa in compost è necessario condurre in impianto il substrato paglioso, per un totale di 8.500-9.500*

*ton/anno (in funzione del paniere di approvvigionamento). Tale substrato paglioso è rappresentato da biomassa, sottoprodotti e prodotti esclusivamente agricoli, a basso grado di umidità quali ad esempio: materiale lignoso cellulosico, segatura, cippati da legno.*

*Le biomasse di cui sopra sono caratterizzate per loro natura intrinseca da una assenza di elementi potenzialmente inquinanti quali metalli, etc.*

*Il biogas prodotto dal processo di digestione anaerobica della biomassa viene depurato nel sistema di upgrading trasformandosi in BIOMETANO con caratteristiche idonee ad essere immesso in rete. Il biometano uscirà dall'unità di upgrading saturo di umidità, ad una temperatura di circa 10°C e pressione pari a 8 bar, e per essere commercializzato dovrà passare attraverso un sistema di essiccamento.*

*La soluzione tecnica di connessione alla rete di trasporto del gas naturale gestita da SNAM Rete Gas prevede che il biometano prodotto dall'impianto di Velletri venga consegnato ad una pressione massima di 64 bar. Pertanto, il biometano viene compresso da 8 a 64 bar per alimentare la cabina di interfaccia con la rete di trasporto del gas naturale.*

*La digestione anaerobica, oltre a produrre biogas, ha la proprietà di stabilizzare, eliminando gli odori sgradevoli, la sostanza organica contenuta nelle materie in ingresso all'impianto e di migliorarne le potenzialità fertilizzanti. Il residuo della digestione anaerobica, il cosiddetto digestato, va quindi a chiudere il ciclo biologico aziendale se ritorna sui terreni agricoli, ai quali cede i nutrienti per le colture.*

*Il digestato "tal quale" uscito dai processi di digestione anaerobica (uscita dai post fermentatori) verrà inviato in quota parte alla sezione di compostaggio e nella restante quota parte verrà inviato al separatore dove verrà separato nella sua frazione liquida e solida. Il digestato liquido, a valle della separazione, verrà stoccato nella vasca di stoccaggio o nel lagunaggio per poi essere sottoposto a spandimento sui campi mentre il digestato solido verrà stoccato nelle trincee apposite per poi essere condotti ai campi o alle serre».*

Il procedimento di autorizzazione unica sfociato nell'adozione dell'autorizzazione oggetto di gravame risulta, dunque, correttamente rilasciato, in considerazione della capacità produttiva dell'impianto e dei processi di lavorazione ivi descritti.

10. Ferma l'infondatezza della deduzione, si rileva, ad abundantiam, che il Comune di Velletri, nel corso del procedimento culminato con l'adozione dell'autorizzazione unica oggetto di gravame, non ha mai messo in discussione la qualificazione dell'impianto, pacificamente emersa nel corso della Conferenza di Servizi, come alimentato esclusivamente da "biomasse", da intendersi non già in termini di "rifiuto" bensì di "sottoprodotti", ex art. 184bis D.lgs. n. 152/06, con conseguente

esclusione del relativo progetto dal novero di quelli sottoposti a VIA, ai sensi dell'allegato III alla parte seconda del D.lgs. n. 152/2006, ovvero a verifica di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'allegato IV alla medesima parte seconda (cfr. art. 7 bis comma 3 D.lgs. n. 152/200).

È, quindi, possibile ritenere che l'amministrazione comunale abbia prestato acquiescenza, sotto tale profilo, alla determinazione impugnata, con conseguente carenza di interesse a contestare l'autorizzazione unica rilasciata in favore della società controinteressata (cfr. Cons. St., sez. IV, 16/4/2012, n. 2170).

Sotto altro profilo, la società Latina Biometano, nel corso del procedimento, ha in più occasioni ribadito la non assoggettabilità dell'impianto proposto a VIA regionale ovvero alla cd. Valutazione di Incidenza e tale precisazione non ha mai incontrato alcuna obiezione da parte del Rappresentante Unico Regionale (cd. R.U.R.), individuato dalla Regione Lazio proprio nel Dirigente dell'Area "Qualità Ambientale" della Direzione regionale "Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti", partecipante alla Conferenza dei servizi (si vedano proposito: nota del 18.07.2020 assunta al prot. n. 0107619; nota del 22.09.2020 assunta al prot. n. 0134179 e nota di trasmissione della documentazione prodotta dal proponente a tutte le amministrazioni partecipanti Protocollo: CMRC-2020-0134427 del 23.09.2020, doc. all.ti n. 31, 43 e 44a della produzione documentale di Città Metropolitana del 14.05.2021).

11. A ciò si aggiunga che l'area ove sorgerà l'impianto non risulta essere "vicina" ad importanti siti della Rete Natura 2000 - quindi né in siti ZSC (Zone Speciali di Conservazione) né ZPS (Zone di protezione speciale) - così da essere "potenzialmente" in grado di incidere sui medesimi.

Ne consegue, anche sotto tale profilo, la mancata necessità di assoggettare l'impianto a VIA, secondo quanto previsto dall'art. 6 del DPR n. 120 del 12 marzo 2003, non essendo coinvolti atti programmatori su siti di interesse comunitario. La probabilità o il rischio del pregiudizio non è, dunque, supportata da contestazioni specifiche.

Per converso, nel corso del procedimento, la società controinteressata, pur non essendovi tenuta, ha depositato agli atti una Valutazione Preliminare Ambientale (Pre-Screening) da cui emerge l'assenza di impatti ambientali significativi da parte dell'iniziativa proposta.

Su specifica richiesta da parte del Comune di Velletri, la società ha anche depositato una Relazione in merito agli impatti sulle aree circostanti dove viene ribadito che impianti di digestione anaerobica alimentati da sottoprodotti non hanno effetti negativi sull'uso del suolo nelle aree circostanti bensì effetti positivi perché, a differenza degli impianti alimentati con colture dedicate, non competono per l'uso del suolo e non ne cambiano la destinazione produttiva, producendo un fertilizzante che può essere usato al posto dei concimi chimici.

Siffatti approfondimenti istruttori, così come tutti gli altri, risultano essere stati comunicati anche al Dirigente dell'Area "*Qualità Ambientale*" della Direzione regionale "*Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti*" il quale, nel rilasciare, come si vedrà innanzi, il parere unico favorevole della Regione Lazio, ne ha evidentemente preso atto, condividendoli.

12. Quanto, poi, alla pretesa violazione delle disposizioni euro-unitarie in tema di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale, note come Convenzione di Aarhus, ratificata dallo Stato Italiano con Legge n. 108 del 16.3.2001, le quali prevedono la partecipazione del pubblico ai procedimenti autorizzativi di interventi rilevanti dal punto di vista ambientale e la pubblicità dei progetti, anche in questo caso la censura non coglie nel segno.

Ciò nella misura in cui siffatte disposizioni fanno riferimento a principi, procedure e valutazioni da effettuare nell'ambito della procedura di VIA che, nella specie, non avrebbe dovuto essere azionata.

In ogni caso, il punto 4.1 dell'Allegato al DM 52 del 30.03.15 esclude l'applicabilità del criterio del cumulo con altri progetti per il caso di specie in quanto nella fascia di 1 km non sono presenti nuove realizzazioni appartenenti alla stessa categoria progettuale (cfr. in proposito, T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 14.06.2021, n. 328).

13. Parimenti priva di pregio si appalesa la censura secondo cui il provvedimento autorizzatorio sarebbe stato rilasciato nonostante il parere contrario dell'A.S.L. Roma 6, di cui alla nota prot. n. 25925 del 12.02.2020, quindi, la relativa efficacia avrebbe dovuto essere sospesa al fine di rimettere la questione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 14 *quater* e *quinquies* L. n. 241/90.

Ed invero, dall'esame di tutti gli atti istruttori depositati in giudizio da Città Metropolitana di Roma Capitale, si evince come, a valle del procedimento, l'A.S.L. Roma 6 abbia conclusivamente espresso, per quanto di sua stretta competenza, un parere favorevole, limitandosi ad evidenziare delle "criticità", in punto di localizzazione dell'impianto, la cui valutazione è stata, tuttavia, dalla stessa A.S.L. espressamente demandata all'Autorità Amministrativa competente, presente in Conferenza di Servizi, ossia alla Direzione regionale "*Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti*".

La determinazione conclusiva del procedimento è stata, dunque, assunta tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in Conferenza dai rappresentanti degli enti convocati, che erano di assenso rispetto al progetto tranne quella dell'odierno ricorrente, essendo il parere negativo ASL da intendersi superato dal Parere unico regionale. Di talché nessuna sospensione dell'efficacia del provvedimento avrebbe dovuto essere disposta.

13.1 Quanto sopra si evince dallo stesso tenore testuale del parere di cui alla nota prot. n. 25925 del 12.02.2020, laddove, al punto 1.6, si legge che *«In riferimento a quanto controdedotto dal proponente, si specifica che la scrivente ASL non ha mai opposto rifiuto all'espressione del parere sui emi igienico-sanitari di competenza»*, altresì aggiungendo che *«si rappresenta al RUR che la normativa nazionale e regionale di settore in materia di fonti energetiche rinnovabili non prevede specifiche competenze per le ASL nell'ambito dell'espressione dei parere nei procedimenti autorizzativi/abilitativi relativi a tali tipologie di impianti»*.

Ed allora, giova ricostruire quali siano gli aspetti rispetto ai quali l'ASL Roma 6, nel corso del parere in questione, nonostante le integrazioni progettuali all'uopo fornite dalla Latina Biometano, consistenti in uno Studio previsionale dell'impatto odorigeno, nella Valutazione preliminare Ambientale e in una Relazione sull'impatto ambientale, economico e sociale, ha continuato a manifestare "perplexità", di fatto tuttavia rimettendosi, in via definitiva, all'autorità competente, ossia al Responsabile Unico Regionale, chiamato ad esprimere un unico parere in relazione ai pareri espressi dalle strutture regionali e dagli enti riconducibili alla Regione, competenti ad esprimersi in riferimento al progetto.

Si tratta, innanzitutto, delle immissioni odorogene derivanti dall'esercizio dell'impianto.

A tale proposito, l'ASL, pur accogliendo *«favorevolmente le integrazioni presentate ed in particolare lo "Studio Previsionale Impatto Odorigeno"»* ha rilevato come lo stesso faccia riferimento a normative di altre regioni e che, in assenza di specifiche indicazioni della Regione Lazio sul punto, non si sarebbe potuta determinare, così espressamente *«rimandando al RUR ogni ulteriore approfondimento»*.

Analoghe considerazioni in termini di rilievi non rientranti nelle specifiche competenze dell'A.S.L. ma da quest'ultima, comunque, messe in evidenza affinché fosse il Responsabile Unico Regionale, in sede di parere unico regionale, a valutarle, valgono avuto riguardo alla tematica:

- a) delle eventuali interferenze dell'esercizio dell'impianto nell'area circostante, caratterizzata da produzione biologiche, produzioni DOP, IGP, STG, DOC, DOCG e produzioni tradizionali;
- b) della mancata previsione del *“coinvolgimento dei cittadini in un processo di comunicazione e informazione preliminare all'autorizzazione”*, costituente uno dei criteri da utilizzare al fine di valutare il "merito" del progetto medesimo – e non anche dell'assentibilità, *ab imis*, dello stesso - quanto previsto dal DM 10.09.2010, parte IV, art. 16 punto 16.1, con cui sono state approvate le Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Premesso, quindi, che, per come chiarito nella stessa nota del 13.02.2020, l'A.S.L., nella sostanza, non ha *“mai opposto rifiuto all'espressione del parere sui temi igienico-sanitari di competenza”*, le

tematiche da quest'ultima comunque "attenzionate" devono ritenersi essere state esaminate dal Responsabile Unico Regionale e da questo positivamente valutate, in sede di adozione del Parere Unico Regionale Favorevole, da ultimo adottato in data 24.09.2020.

Ed invero, già in occasione dei precedenti Pareri Unici del 17.07.2020 e del 3.09.202, il Responsabile Unico, dopo aver espressamente richiamato anche il Parere del 13/02/2020 con il quale, in sostanza, l'ASL Roma 6 gli aveva demandato la valutazione delle problematiche sopra evidenziate, si era espresso in senso contrario all'approvazione dell'impianto avuto esclusivo riguardo:

- a) alla tematica dell'incidenza dell'impianto all'interno della fascia di rispetto di 150 m dal fosso tutelato;
- b) al parere negativo espresso dalla Direzione Regionale per le Politiche Abitative e La Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica in relazione alla problematica legata alla variante del P.R.G. del Comune di Velletri.

Successivamente, nel corso del procedimento, sono sopravvenuti:

- il deposito, da parte della società controinteressata, di una planimetria aggiornata dell'impianto con cui sono state recepite le indicazioni utili ai fini della riconsiderazione del dissenso espresso dalla Regione Lazio Area Urbanistica [La nuova soluzione tecnica proposta, come dichiarato dalla società, in sintesi, rispetta integralmente la fascia di non edificabilità di 150 mt dal fosso soggetto a vincolo paesaggistico; effettua uno spostamento con riduzione volumetrica della cd laguna (invaso coibentato di contenimento del digestato chiarificato), mantenendo la capacità di stoccaggio del digestato chiarificato comunque superiore al livello di 120 gg, livello minimo previsto dalla normativa; non modifica nessun altro aspetto dell'impianto (flussi in ingresso, flussi in uscita, tipologia dei materiali di alimentazione, etc.; cfr. doc. all.ti 31 e 32 della produzione documentale di Roma Capitale)];
- la presentazione della richiesta di variante al P.R.G. da parte della società istante, ritenuta dall'Area Urbanistica della Regione condizione indefettibile per il rilascio dell'autorizzazione;
- ulteriore documentazione integrativa, acquisita con nota prot. n. 134427 del 23/09/2020, presentata dalla Società tra cui, per quanto qui di interesse, il computo metrico dismissione aggiornato e una puntuale relazione in merito agli impatti sulle circostanti aree agricole (doc. all.ti da Città Metropolitana).

A valle delle suddette integrazioni istruttorie, il Responsabile Unico del Procedimento, dopo aver ripercorso tutto l'iter istruttorio, ivi incluso il parere dell'ASL del 13.02.2020, dal contenuto "devolutorio" sopra evidenziato, e dopo aver precisato che *«l'esame istruttorio e le valutazioni*



*finalizzate all'espressione di parere hanno avuto ad oggetto gli elaborati progettuali depositati alla conferenza», ha espresso Parere Unico Favorevole «in relazione ai pareri espressi dalle strutture regionali e dagli enti riconducibili alla Regione, competenti ad esprimersi in riferimento al progetto».*

14. *Rebus sic stantibus* non vi è alcun motivo per dubitare che, mediante il rilascio di siffatto Parere Unico Favorevole, lo si ribadisce espresso previa valutazione del progetto e di tutte le integrazioni documentali offerte dal proponente (Studio previsionale dell'impatto odorigeno; Valutazione preliminare Ambientale; Relazione sull'impatto ambientale, economico e sociale; computo metrico di emissione aggiornato ed ulteriore relazione in merito agli impatti sulle circostanti aree agricole), il Responsabile Unico Regionale, identificato nel Dirigente dell'Area Qualità dell'Ambiente della Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti, abbia positivamente superato tutte le "criticità" evidenziate dall'ASL con il parere del 13.02.2020 ed espressamente devolute alla cognizione dello stesso.

In considerazione di quanto sopra, appare priva di qualsiasi fondamento non soltanto la censura formulata dal Comune ricorrente sull'erroneo presupposto della natura "negativa" del parere espresso dall'ASL ma anche quella secondo cui l'autorizzazione in contestazione sarebbe affetta da un deficit istruttorio, non essendo stati adeguatamente valutati tutti gli interessi in gioco.

15. Le superiori considerazioni consentono, altresì, di valutare l'infondatezza delle ulteriori censure secondo cui l'autorizzazione rilasciata in favore della controinteressata violerebbe:

- l'art. 12 comma 7 del D.lgs. n. 387/2003 laddove, prescrive che la localizzazione degli impianti in parola in zona agricola, debba tener conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale;

- le cd. Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui al sopra citato D.M. 10.09.2000, laddove:

a) all'art. 16 comma 1 lett. d) avrebbe previsto, quale criterio prioritario di localizzazione degli impianti, le aree già degradate da attività antropiche, tra cui i siti industriali, cave, discariche;

b) all'art. 16 comma 4, impone di verificare che l'insediamento e l'esercizio dell'impianto non arrechino pregiudizio alle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale e, quindi, non compromettano le tradizioni agroalimentari locali, la tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

L'apprezzamento dell'infondatezza di siffatta censura passa dalla preliminare considerazione del fatto che la disposizione normativa di rango primario di riferimento (art. 12 D.lgs. n. 387/2003) non contiene alcun divieto di installazione degli impianti in parola nell'ambito delle zone agricole.

Al contrario, il comma 7 dell'art. 12 citato D.lgs. prevede espressamente che gli impianti in questione possano essere ubicati *«anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici»*, con la precisazione che nella localizzazione degli stessi *«si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14»*.

In perfetta coerenza con la disposizione in parola, il Ministero dello Sviluppo Economico, nel dettare le linee guida per l'autorizzazione degli impianti, lungi dal predeterminare localizzazioni preferenziali rispetto ad altre nell'ambito del territorio di riferimento, ha stabilito un ventaglio di requisiti – enucleati dalla lettera a) alla lettera h) - i quali atomisticamente ovvero cumulativamente considerati concorrono alla valutazione positiva di merito dei progetti.

Così, infatti, per quanto qui di interesse, recita l'art. 16 dell'allegato 1 al D.M. 10.09.2010, rubricato "Criteri generali":

*«16.1. La sussistenza di uno o più dei seguenti requisiti è, in generale, elemento per la valutazione positiva dei progetti:*

[...]

*d) il riutilizzo di aree già degradate da attività antropiche, pregresse o in atto (brownfield), tra cui siti industriali, cave, discariche, siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V del decreto legislativo n. 152 del 2006, consentendo la minimizzazione di interferenze dirette e indirette sull'ambiente legate all'occupazione del suolo ed alla modificazione del suo utilizzo a scopi produttivi, con particolare riferimento ai territori non coperti da superfici artificiali o greenfield, la minimizzazione delle interferenze derivanti dalle nuove infrastrutture funzionali all'impianto mediante lo sfruttamento di infrastrutture esistenti e, dove necessari, la bonifica e il ripristino ambientale dei suoli e/o delle acque sotterranee;*

*e) una progettazione legata alle specificità dell'area in cui viene realizzato l'intervento; con riguardo alla localizzazione in aree agricole, assume rilevanza l'integrazione dell'impianto nel contesto delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale, sia per quanto attiene alla sua realizzazione che al suo esercizio».*

Diversamente da quanto sostenuto dal Comune di Velletri, quindi, la scelta di un'area già "contaminata" rispetto ad una a vocazione agricola, quale sito di installazione dell'impianto, non è stata affatto considerata dal Ministero, in sede di regolamentare (D.M. 10.09.2010), né avrebbe potuto esserlo pena l'insanabile contrasto con la norma primaria da attuare, quale scelta di natura "preferenziale".

È, vero, invece che, per come previsto dal comma 7 del citato art. 12 D.lgs. n. 387/2003 e, dunque, specularmente, anche dal comma 4 dell'art. 16 D.M. 10.09.2010, nell'autorizzare l'installazione di impianti in aree del territorio interessate da produzioni agroalimentari di qualità, l'amministrazione precedente deve verificare che siffatta installazione non comprometta ovvero interferisca negativamente con le disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo.

Ebbene, nella fattispecie in esame, siffatta valutazione risulta essere stata ampiamente effettuata tanto da Città Metropolitana di Roma Capitale quanto dalla Regione Lazio la quale, per il tramite del Responsabile Unico Regionale, ha all'uopo espresso il parere favorevole n. 0820550 del 24.09.2020.

Ciò se solo si considerano, per come sopra già evidenziato, le plurime integrazioni documentali all'uopo richieste ed offerte dalla società controinteressata nel corso del complesso iter procedimentale svolto mediante il modulo della cd. Conferenza di servizi (cfr, Valutazione preliminare Ambientale; Relazione sull'impatto ambientale, economico e sociale; computo metrico dismissione aggiornato ed ulteriore relazione in merito agli impatti sulle circostanti aree agricole, versati agli atti del procedimento ed allegati in giudizio).

16. Quanto, fin qui evidenziato disvela, nel contempo, la fragilità dell'ulteriore obiezione mossa dal Comune di Velletri secondo cui l'approvazione del progetto proposto da Latina Biometano, siccome disposta in variante al P.R.G., con conseguente modifica della destinazione agricola dell'area di interesse da zona E a zona F, si tradurrebbe in una elusione delle disposizioni normative di rango primario, sopra indicate, tendenti alla tutela del settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

16.1 A ben vedere, l'approvazione del progetto in variante al P.R.G. è, innanzitutto, coerente con la *voluntas legis* giacché, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 12 comma 3 D.lgs. n. 387/2003, l'autorizzazione unica «*costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico*».

Nel caso in esame, siffatta variante al P.R.G. del Comune di Velletri si è resa necessaria non già, per come riferito dall'amministrazione comunale, al fine di aggirare le disposizioni normative di rango primario di riferimento (D.lgs. n. 387/2003 e D.M. 10.09.2010), poste a tutela del settore

agricolo, quanto piuttosto in considerazione del fatto che, nel territorio della Regione Lazio, secondo quanto previsto dall'art. 54 comma 2 della Legge Regionale del 22.12.1999, n. 38, la produzione di energie rinnovabili, anche attraverso la realizzazione di impianti di trattamento degli scarti delle colture e dei liquami prodotti dagli impianti di allevamento del bestiame, è possibile “a regime” soltanto in presenza di attività multiprenditoriali integrate e complementari con le attività agricole aziendali, secondo specifici regimi di “connessione”, disciplinati dal Regolamento Regionale 5.01.2018. n. 1, nella specie obiettivamente inesistenti.

Tale specifico regime normativo dettato dalla Regione Lazio avuto riguardo all'utilizzo delle aree aventi destinazione agricola ha, dunque, necessitato in coerenza con quanto previsto dall'art. 12 comma 3 D.lgs. n. 387/2003 (“*ove occorra*”) l'approvazione del progetto in variante al P.R.G., ossia previa variazione della destinazione agricola dell'area di interesse da zona E a zona F.

16.2 Né è possibile ritenere, per come parimenti affermato dal Comune di Velletri, che siffatta variante risulti illegittima in quanto contrastante proprio con le disposizioni normative regionali di riferimento.

Ed invero, ove si ritenesse che Città Metropolitana di Roma Capitale non possa approvare il progetto in variante al P.R.G. in quanto, così facendo, si eluderebbero le disposizioni di cui alla legge regionale sopra citate, si porrebbe il problema di un'eventuale incostituzionalità della legislazione regionale summenzionata per contrasto con l'art. 117 comma 3 della Costituzione [quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), al decreto interministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), da ora: Linee guida, e al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE)].

In proposito, la Corte Costituzionale ha in più occasioni ribadito che le disposizioni normative di rango primario sopra citate sono riconducibili, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., alla potestà legislativa concorrente in materia di «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*», i cui principi fondamentali, in materia di regimi autorizzativi, sono contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003 e nel d.lgs. n. 28 del 2011.

In base a tali disposizioni ed in coerenza con il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile, come chiarito dalla Corte, spetta soltanto allo Stato fissare i principi generali che attengono alla localizzazione degli impianti in parola, per come desumibili dalle norme di rango primario sopra citate, mentre le Regioni, secondo quanto previsto dal D.M. 10.09.2010, possono porre limitazioni e divieti di installazione esclusivamente mediante l'adozione di appositi provvedimenti amministrativi di tipo programmatico ovvero pianificatorio, adottati a valle di istruttorie *ad hoc*, avuto riguardo a specifiche tipologie di impianti ed esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17 del medesimo D.M.

Le Regioni non possono, pertanto, stabilire limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, in quanto ciò contrasterebbe con i principi fissati dal Legislatore con la normativa di rango primario sopra indicata, ivi incluso il D.lgs. n. 387/2003, con conseguente frustrazione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117 comma 3 della Costituzione, oltre che con il principio di derivazione comunitaria di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili.

Più precisamente, la Corte Costituzionale, con le sentenze n. 308 del 2011, n. 99 del 2012, n. 13 del 2014 e n. 69 del 5.04.2018, ha ritenuto che, in base alle disposizioni normative di rango nazionale sopra richiamate, dettate dal Legislatore nell'esercizio della sua potestà normativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzionale nazionale dell'energia», alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «*aree e siti non idonei*», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le Regioni prescrivano limiti generali - quali quelli, ad avviso del Collegio, di cui all'art. 54 comma 2 L.R. Lazio n. 38/99, secondo cui l'installazione di impianti di produzione delle energie rinnovabili in area agricola è possibile sempre e soltanto a condizione che risultino «connessi» ad attività agricole aziendali - perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.

Nella sentenza della Corte n. 69/2018, è stato da ultimo ribadito che: «*Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (sentenze n. 13 del 2014 e 224 del 2012), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida, secondo cui*

«[...] l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione [...]».

È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.».

Ove, quindi, si accedesse alla tesi del Comune di Velletri, secondo cui la variante della destinazione urbanistica dell'area di localizzazione dell'impianto da zona E a zona F, disposta dall'autorizzazione rilasciata in favore della controinteressata, sarebbe illegittima in quanto sostanzialmente elusiva delle disposizioni legislative regionali di cui all'art. 54 comma 2 L.R. n. 38/1999, si porrebbe un problema di legittimità costituzionale della normativa da ultimo citata per contrasto con l'art. 12 comma 3 D.lgs. n. 387/2003, che siffatta variante dispone *ope legis* e, quindi, con l'art. 117 comma 3 Cost.

Viceversa, siffatta questione di legittimità costituzionale risulta, ad avviso del Collegio, "irrilevante" proprio in ragione della legittimità della variante della destinazione urbanistica dell'area di riferimento, disposta dal provvedimento autorizzativo in parola in forza di quanto previsto *ope legis* dall'art. 12 comma 3 D.lgs. n. 387/2003.

17. Fuori fuoco risulta l'ennesima censura secondo cui la variante in questione, siccome disposta da Città Metropolitana di Roma Capitale con il solo assenso della Regione e nonostante la ferma

opposizione del Comune di Velletri, violerebbe la sfera di competenze di quest'ultimo avuto riguardo al "governo" del proprio territorio.

Quanto dedotto dal Comune si pone in aperta collisione con quel costante orientamento giurisprudenziale, condiviso dal Collegio, secondo cui l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili in una zona in cui, per i divieti contenuti negli strumenti urbanistici, tale opera non sarebbe realizzabile, determina la variazione della destinazione urbanistica della zona e rende conforme alle disposizioni urbanistiche la localizzazione dell'impianto, senza la necessità di alcun ulteriore provvedimento di assenso all'attività privata.

Tale effetto legale non comporta deroga al riparto di competenze e, segnatamente, alle competenze dei Comuni nel governo del territorio. I Comuni risultano, infatti, necessariamente coinvolti nella conferenza di servizi e sono tenuti, in detta sede, ad esercitare le prerogative di tutela dell'ordinato assetto urbanistico (e, in generale, degli interessi della comunità di riferimento), senza, però, che ne possa per ciò solo venire paralizzata l'azione amministrativa, nel caso, come quello qui esaminato, in cui il Comune opponga ragioni di impedimento superate dall'Autorità procedente.

Conferma la tesi accolta in giurisprudenza il fatto che l'individuazione delle "*aree non idonee*" all'insediamento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili è sottratta alla competenza dei Comuni in quanto, ai sensi del paragrafo 1.2. del d.m. 10.9.2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) le sole Regioni e Province autonome possono porre limitazioni e divieti e ciò esclusivamente mediante l'adozione di una attività provvedimentale di tipo programmatico o pianificatorio, da adottare previa adeguata istruttoria, per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili ed esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17.

La disposizione, da leggersi unitamente all'art. 12 del d.lgs. 387/2003, che attribuisce al provvedimento di autorizzazione unica l'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, pone chiaramente un limite, nei sensi sopra spiegati, alla competenza pianificatoria dei Comuni in materia di localizzazione di impianti di produzione di biometano e spiega perché il parere negativo, eventualmente espresso dal Comune, abbia rilevanza solo se motivato su presupposti diversi da quelli che giustificano le scelte generali di governo del territorio. Se, dunque, non è consentito al Comune di individuare le "*aree non idonee*" in sede di pianificazione, *a fortiori*, esso non può opporre un divieto di localizzazione in sede di esame del singolo progetto, esprimendo parere negativo (cfr. in proposito Consiglio di Stato sez. V, 29/04/2020, n. 2724; Cons. Stato, V, 15 gennaio 2020, n. 377; V, 13 marzo 2014, n. 1180).

18. Parimenti infondate si appalesano le obiezioni che riguardano la valutazione paesaggistica favorevole resa dalla Soprintendenza nel corso del procedimento, giusto parere del 5.10.2020 e che muovono dal presupposto che il PTPR di riferimento sia stato successivamente annullato dalla Corte Costituzionale, cosicché a detta del Comune di Velletri, l'autorità tutoria avrebbe dovuto rinnovare la propria valutazione sulla base delle previsioni di cui al PTPQ dei Castelli Romani.

La censura in parola, oltre ad essere del tutto generica – giacché non è stato comprendere se ed in quale misura le previsioni di siffatto PTPQ sarebbero risultate ostative - si scontra, innanzitutto, con la considerazione che l'area oggetto di intervento, per come puntualmente dedotto da Città Metropolitana di Roma Capitale, non risulta gravata da alcun vincolo paesaggistico di natura dichiarativa, ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettere a), b) e c) D.lgs. n. 42/2004. Anche il PTPR adottato con le delibere del 2007 classificava la zona in contestazione come "*Paesaggio agrario di valore*" senza, tuttavia, alcuna efficacia "precettiva" proprio in considerazione dell'assenza di vincoli di natura dichiarativa.

Ed invero, i cd. Sistemi ed Ambiti di Paesaggio, la cui identificazione costituisce espressione del potere assegnato alle Regioni dall'art. 135 comma 2 e dall'art. 143 D.lgs. n. 42/2004, hanno natura prescrittiva esclusivamente per le aree sottoposte a vincolo ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettere a), b) e c), del Codice (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II Quater, 18.02.2022, n. 1991).

L'area risulta parzialmente vincolata esclusivamente in considerazione della presenza del fosso di "Forma del Bove" ed in ragione di siffatto vincolo la società controinteressata risulta aver modificato il progetto, con conseguenziale superamento delle obiezioni in proposito espresse dalla Regione (cfr. parere favorevole del 22.09.2020).

In ogni caso, per come osservato dall'amministrazione precedente, l'annullamento del PTPR ad opera della Corte Costituzionale di cui alla sentenza n. 240 del 22.10.2020 è avvenuto in epoca successiva all'approvazione del progetto in occasione della seduta della Conferenza dei Servizi del 15.10.2020, con conseguenziale irrilevanza dello stesso.

19. Quanto, infine, al motivo di gravame che si appunta sul mancato rispetto del sistema di approvvigionamento identificato nella cd. filiera corta, convincono le obiezioni della società controinteressata secondo cui, in assenza di disposizioni normative condizionanti, il rilascio del provvedimento autorizzativo non è subordinato a tale accertamento, trattandosi di questioni che attengono alla fase della gestione dell'impianto, con le conseguenti esigenze in termini di controllo da parte della competente autorità amministrativa.

20. In conclusione, il ricorso è infondato e, come tale, deve essere rigettato.



21. Le spese seguono la soccombenza e possono essere liquidate come in dispositivo, con compensazione delle stesse nei confronti degli interventori *ad adiuvandum* in ragione della peculiarità della *res controversa*.

P.Q.M.

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

Dichiara inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* proposto dal sig. Ranalli.

Condanna il Comune di Velletri al pagamento in favore della Città Metropolitana di Roma Capitale e della società Latino Biometano srl della complessiva somma di € 4.000,00 ciascuno, oltre rimborso forfettario, IVA e CPA come per legge; compensa le spese nei confronti degli interventori *ad adiuvandum* Colle San Clemente Società Agricola Semplice e Italia Nostra onlus.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Marco Bignami, Consigliere

Roberta Mazzulla, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Roberta Mazzulla**

**IL PRESIDENTE**

**Donatella Scala**

**IL SEGRETARIO**