

Sulla realizzazione di un impianto di termovalorizzazione autorizzato

Cons. Stato, Sez. IV 19 giugno 2024, n. 5481 - Neri, pres.; Martino, est. - Legambiente Nazionale Aps - Rete Associativa - Ets (avv.ti Chiesa e Fantigrossi) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Impianto di termovalorizzazione autorizzato - Realizzazione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado l'odierna appellante, unitamente a WWF Italia Onlus, ha chiesto l'annullamento degli atti mediante i quali il Commissario straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 ha disposto la realizzazione, da parte di Roma Capitale, di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1 di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, nell'area sita nell'ultimo lembo a sud di Roma in zona Santa Palomba, a stretto confine con la località Cecchina, nel Comune di Albano Laziale.

1.1. In precedenza, con decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 2022 (successivamente, modificato con decreto del Presidente della Repubblica 21 giugno 2022, avviso Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 165 del 16 luglio 2022), il Sindaco di Roma Roberto Gualtieri era stato nominato Commissario Straordinario di Governo al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nell'ambito del territorio di Roma Capitale.

1.2. Successivamente, con l'art. 13 del decreto legge n. 50 del 17 maggio 2022, recante "*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*", convertito in legge n. 91 del 15 luglio 2022, il Commissario Straordinario del Governo, limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale, tenuto altresì conto di quanto disposto dall'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, è stato autorizzato ad esercitare le competenze assegnate alle Regioni ai sensi degli articoli 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

In particolare, il Commissario;

"a) predispone e adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 15 e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006; b) regola le attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi;

c) elabora e approva il piano per la bonifica delle aree inquinate;

d) approva i progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, assicura la realizzazione di tali impianti e autorizza le modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui agli articoli 7, comma 4-bis e 195, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 152 del 2006;

e) autorizza l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 7, comma 4-bis del decreto legislativo n.152 del 2006".

1.3. In data 4 agosto 2022 il Commissario Straordinario ha predisposto la proposta del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, ai sensi del citato art. 13, in seguito approvato con ordinanza n. 3 del 4 agosto 2022 prot. n. 64.

1.4. Quindi, con Ordinanza n. 7 del 1 dicembre 2022 il Commissario ha dichiarato la conclusione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) relativa al Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale e al contempo ha approvato i documenti allegati (nello specifico: il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale; il Rapporto Ambientale; il documento di Sintesi non Tecnica; la Dichiarazione di Sintesi e relativi allegati).

1.5. Il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale allegato alla citata Ordinanza n. 7 ha individuato, tra l'altro, il sistema impiantistico necessario all'auto-sufficienza territoriale, consistente in:

- due impianti di selezione delle frazioni secche da RD (selezione e valorizzazione carta e plastica con capacità totale di 200.000 t/a)

- due impianti per la digestione anaerobica delle frazioni organiche da RD (con capacità totale di 200.000 t/a)

- un impianto di trattamento termico dei rifiuti indifferenziati residui con efficiente recupero energetico (con capacità totale di 600.000 t/a).

1.6. Con contestuale Ordinanza n. 8 del 1 dicembre 2022, pubblicata sulla G.U. Serie Generale n.302 del 28 dicembre 2022, avente ad oggetto "*Attività propedeutiche volte alla realizzazione nel territorio di Roma Capitale di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, di cui all'allegato C, Parte Quarta del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii.*", il Commissario Straordinario ha disposto:

- "*che Roma Capitale realizzi un impianto di termovalorizzazione, autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, di cui All'allegato C, Parte Quarta, del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., con le*



caratteristiche previste dal Piano di Gestione dei Rifiuti Roma Capitale approvato dal Commissario Straordinario;
- di imporre sui terreni e sulle pertinenze siti nel territorio di Roma Capitale, identificati dai seguenti dati catastali: [...] acquisiti da A.M.A. S.p.A. in forza di rogito notarile [...] un vincolo di destinazione, finalizzato all'installazione di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, di cui all'allegato C, Parte Quarta del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., essenziale ai fini del raggiungimento dell'autosufficienza impiantistica territoriale di Roma Capitale, stante quanto disposto dall'art. 177, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006 ai sensi del quale "le attività di gestione dei rifiuti costituiscono attività di pubblico interesse";
- che Roma Capitale provveda ad indire una manifestazione di interesse per la presentazione di Project Financing per la progettazione, autorizzazione all'esercizio, costruzione e gestione, a cura e spese del proponente, di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, di cui all'allegato C, Parte Quarta del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., ai sensi dell'art. 183 del D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., secondo i termini e le modalità che verranno definiti nello specifico avviso pubblico;
- di dichiarare di pubblico interesse la proposta di Project Financing individuata in esito alla conclusione della manifestazione di interesse avviata da Roma Capitale.
[...]"

1.7. In attuazione delle riportate Ordinanze il Dipartimento Ciclo dei Rifiuti del Comune di Roma ha pubblicato sul sito di Roma Capitale, in data 2 dicembre 2022, l'avviso pubblico esplorativo per la ricerca di operatori economici interessati alla presentazione di proposte di *project financing* per l'affidamento della concessione del polo impiantistico. Nel cronoprogramma allegato all'avviso è stato reso noto che l'impianto sarà completato e messo in esercizio ad ottobre 2026.

1.8. Nello specifico, con il ricorso di primo grado, l'odierna appellante ha impugnato:

- l'Ordinanza n. 7 del 1 dicembre 2022 relativa all'approvazione del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale (in prosieguo anche: PGR5 RC 2022) e dei relativi documenti previsti dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), pubblicata sulla G.U. Serie Generale n. 302 del 28 dicembre 2022;
- l'Ordinanza n. 8 del 1 dicembre 2022 avente ad oggetto le attività propedeutiche volte alla realizzazione nel territorio di Roma Capitale di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, di cui all'allegato C, Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., pubblicata sulla G.U. Serie Generale n. 302 del 28.12.2022;

1.9. All'uopo, le originarie ricorrenti hanno dedotto 3 mezzi di gravame (da pag. 10 a pag. 22).

2. Con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa, il T.a.r. ha respinto il ricorso e compensato tra le parti le spese di lite.

3. Legambiente, rimasta soccombente, dopo avere ribadito la sussistenza della propria legittimazione ed interesse ad agire, ha affidato l'appello ai seguenti motivi.

I. È stato anzitutto censurato il capo 10 della sentenza appellata sulla ritenuta applicazione alla fattispecie del rito abbreviato di cui all'art. 119 c.p.a.

L'applicazione del rito abbreviato avrebbe ridotto le concrete possibilità di azione giudiziaria da parte delle Associazioni ambientaliste.

Nel caso in esame:

- non sarebbe applicabile l'art. 119 lett. h) c.p.a. poiché tale disposizione riguarda le ordinanze in materia di protezione civile;
- non sarebbe applicabile l'art. 119 lettera c-bis poiché l'interesse nazionale e strategico dei termovalorizzatori sarebbe connesso esclusivamente al settore dei rifiuti ed alla loro gestione.
- i provvedimenti commissariali sono stati impugnati limitatamente alla scelta di localizzare un nuovo termovalorizzatore, ovvero un'opera che non è finanziata da fondi del P.N.R.R.

II. Relativamente al capo 12 della sentenza appellata, l'appellante ha dedotto quanto segue.

II.1. Il potere del Commissario sarebbe non solo atipico ma in ogni caso esorbiterebbe dai compiti che la Regione esercita nel regime ordinario degli artt. 196 e 208 del d.lgs. n. 152/2006 e che sarebbero, esclusivamente, quelli "trasferiti" alla figura commissariale dalle disposizioni "emergenziali".

L'esercizio di poteri - asseritamente diversi da quelli stabiliti dal Codice dell'ambiente- sarebbe quindi privo di base normativa.

Secondo l'appellante, la legislazione vigente non consentirebbe alla Regione di stabilire in maniera puntuale i siti in cui gli impianti debbano essere localizzati.

L'appellante ha contestato altresì il passaggio argomentativo con cui il T.a.r. ha affermato che "non può assumere alcun significato o valenza invalidante che vi sia discrasia tra l'orizzonte temporale della figura commissariale e quello, necessariamente più ampio delle previsioni di Piano e della realizzazione degli impianti ivi contemplati".

Tuttavia la mera circostanza che il maggior afflusso di visitatori indotto dall'evento eccezionale avrà riflessi sulla problematica della gestione dei rifiuti, non avrebbe alcun nesso logico con la realizzazione di un impianto che quella maggior quota di rifiuti non sarà in grado di trattare.

Al riguardo, è infatti pacifico che l'impianto non potrà entrare in esercizio prima dell'ottobre 2026, e non potrà quindi essere in alcun modo "funzionale" alle celebrazioni per il Giubileo.

Ad ogni modo, le disposizioni commissariali impugnate non avrebbero alcun coordinamento con le previsioni pianificatorie regionali vigenti, sovraordinate o di pari livello.

L'impianto in esame sarebbe altresì sovrabbondante rispetto alle esigenze del territorio regionale.

II.2. L'art. 13 del d.l. n. 50 del 2022 si configura come norma – provvedimento, volta ad alterare le modalità costituzionalmente tipiche e protette dell'azione amministrativa, al solo scopo di introdurre una disciplina *ad hoc* per il caso concreto.

L'appellante ha quindi riproposto la questione di costituzionalità della richiamata previsione, in particolare per irragionevolezza della scelta legislativa.

II.3. Quando alle censure concernenti l'individuazione come autorità competente per la VAS del Dipartimento comunale ambiente e tutela del territorio della Città metropolitana di Roma Capitale, il T.a.r. avrebbe omesso di considerare che l'art. 7, comma 6, del Codice dell'ambiente dispone che in sede regionale, l'Autorità competente ai fini della VAS sia la Pubblica Amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale, individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali.

Viceversa, la scelta di soggetti tutti interni alla stessa Pubblica Amministrazione, o legati fra loro da vincoli di subordinazione gerarchica rispetto agli organi politici o amministrativi, può comportare, che il ruolo di verifica ambientale perda ogni efficacia, risolvendosi in un mero passaggio burocratico interno e vanificando la finalità della disciplina sulla VAS.

L'appellante sottolinea che - sebbene la Regione Lazio disponga da tempo di un'area tecnico – amministrativa dedicata – il Commissario avrebbe tuttavia operato in contrasto con la *ratio* normativa degli artt. 7 e 11 del d.lgs. n. 152/2006, individuando per il procedimento in esame un'autorità competente diversa da quella predeterminata in via generale dal legislatore regionale.

Inoltre, tra le competenze regionali trasferite al Commissario non vi sarebbe anche quella di derogare alle norme in materia di procedura di VAS delineate agli artt. 4 e seguenti del Codice dell'ambiente.

4. Si sono costituiti, per resistere, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Commissario straordinario, il Mase, la Regione Lazio, la Città metropolitana di Roma Capitale, Roma Capitale, la società Ama s.p.a. depositando articolate memorie.

5. L'appellante, la Città metropolitana, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Mase, il Commissario straordinario hanno depositato memorie conclusionali; l'appellante ha depositato anche una memoria di replica.

6. L'appello, infine, è stato trattenuto per la decisione alla pubblica udienza dell'11 aprile 2024.

7. Si può prescindere dalle eccezioni sollevate dalle parti resistenti in quanto l'appello è infondato nel merito e deve essere respinto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

8. In primo luogo, si rileva l'inammissibilità delle deduzioni con cui l'appellante ha censurato l'applicazione del rito abbreviato *ex art.* 119 c.p.a. da parte del T.a.r.

Legambiente non ha infatti chiarito quale sia il suo interesse a coltivare tale censura non essendo stata dedotta una specifica violazione del diritto di difesa derivante dalla trattazione del ricorso secondo il rito accelerato.

In assenza di tale *vulnus*, un ipotetico accoglimento del motivo non potrebbe comunque comportare un annullamento della sentenza con rinvio al giudice di primo grado, a ciò ostandovi il carattere tassativo delle ipotesi previste dall'art. 105 c.p.a. (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 5 settembre 2018, n. 14).

8.1. L'appellante ha invero precisato di avere sollevato tale doglianza anche in considerazione dei suoi riflessi sulla quantificazione del contributo unificato.

Al riguardo, si rinvia alle argomentazioni con cui la Sezione, in una controversia analoga a quella in esame, ha confermato che la fattispecie rientra nell'ambito di cui alla lettera c -*bis* dell'art. 119 del codice del processo amministrativo che tra le "speciali controversie" soggette al rito abbreviato ascrive anche quelle relative ai "*provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*" (sentenza n. 1349 del 9 febbraio 2024).

9. Nel merito, il primo ordine di rilievi, riproposto criticamente in appello, riguarda il fatto che nessuna delle disposizioni contenute nell'art. 13 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito nella legge 15 luglio 2022, n. 91 atterrebbe "*alla possibilità di imporre un obbligo di fare uno specifico impianto, individuando autoritativamente ed autonomamente il soggetto che vi deve provvedere e scegliendo il sito dove realizzarlo*".

Al riguardo, giova riportare il testo di tale disposizione, nella parte di interesse, secondo cui "*Il Commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale, tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, esercita le competenze assegnate alle regioni ai sensi degli articoli 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare: [...] d) approva i progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, assicura la realizzazione di tali impianti e autorizza le modifiche degli impianti*

esistenti, fatte salve le competenze statali di cui agli articoli 7, comma 4-bis e 195, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 152 del 2006; [...]”.

La disposizione conferisce chiaramente al Commissario un potere esteso anche alla localizzazione e realizzazione degli impianti di gestione di rifiuti funzionali a fronteggiare la situazione di emergenza.

Come fatto osservare dalle parti resistenti, sarebbe stato peraltro illogico istituire un Commissario straordinario senza poi attribuirgli tutti i poteri, anche esecutivi, necessari al raggiungimento degli scopi fissati dalla disposizione primaria.

9.1. Per quanto riguarda il secondo profilo della censura in esame, relativo ai pretesi limiti, temporali e funzionali, dei poteri al Commissario, si riportano le argomentazioni già svolte dalla Sezione nella cit. sentenza n. 1349 del 2024.

9.1.1. La legge 30 dicembre 2021, n. 234, all’art. 1, comma 421, ha previsto la nomina con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell’articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, di un Commissario straordinario del Governo “*al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025*”, destinato a restare in carica fino al 31 dicembre 2026.

Con il decreto del Presidente della Repubblica del 4 febbraio 2022 (poi modificato dal decreto presidenziale del 21 giugno 2022) è stato nominato Commissario straordinario di Governo il Sindaco di Roma Capitale.

Il più volte cit. d.l. n. 50 del 2022, ha attribuito al Commissario ulteriori competenze, nei termini già evidenziati.

La legge ha limitato temporalmente i relativi poteri collegandoli agli interventi funzionali alle celebrazioni dell’anno giubilare e ha chiarito che l’organo resta in carica fino al 31 dicembre 2026.

L’art. 13 del d.l. n. 50 del 2022, a sua volta, ha espressamente confermato che i poteri straordinari sono esercitati “*limitatamente al periodo del relativo mandato*”, quindi sino al 31 dicembre 2026.

Tuttavia, ad essere temporalmente limitato è il solo potere di adozione degli atti non la relativa efficacia che, per la gestione dei rifiuti, deve necessariamente protrarsi anche oltre il 31 dicembre 2026.

Ciò è confermato dall’art. 13, comma 1, che, nel disciplinare i compiti affidati al Commissario straordinario in materia di gestione dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, afferma, tra l’altro, alla lettera a) che il Commissario “*adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale*”, senza indicare limitazioni di carattere temporale quanto alle previsioni del Piano, i cui effetti del resto, proprio in ragione della natura programmatica dell’atto, sono necessariamente destinati a proiettarsi nel tempo.

Ancora più incisivo è il riferimento contenuto alla lettera d) che conferisce al Commissario il potere di approvare “*i progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti*”, anche pericolosi, e quello di assicurare la realizzazione di tali impianti oltreché di autorizzare le modifiche degli impianti esistenti.

Tale previsione conferisce un solido e non contestabile fondamento al potere del Commissario non solo di prevedere nel piano di gestione dei rifiuti la possibilità di realizzare un inceneritore ma anche di porre in essere tutte le attività amministrative necessarie alla sua realizzazione, che è quanto fatto con le Ordinanze n. 7 ed 8 del 1 dicembre 2022 oggetto del presente giudizio.

Ad essere temporalmente limitato, entro il periodo di vigenza del mandato commissariale connesso all’evento giubilare, è solo il potere di adozione di siffatti atti ma non la loro efficacia con la conseguente possibilità di portarli a concreta esecuzione nel tempo, anche oltre la data del 31 dicembre 2026.

Ed è in tale quadro regolamentare che il Commissario straordinario, con il Piano di gestione dei rifiuti adottato con la Ordinanza n. 7 ha previsto, accanto alle misure straordinarie necessarie a far fronte all’afflusso di pellegrini nel 2025 (tramite “*accordi specifici con gestori operanti in Italia e all’estero (che) permettano di garantire il superamento dell’emergenza durante il 2025- 2026*”), quelle di gestione ordinaria, a regime, del ciclo di rifiuti del territorio di Roma Capitale, in una visione integrata e coordinata delle misure (ordinarie e straordinarie) come imposto dall’adozione dell’atto di programmazione di cui alla menzionata lettera a).

Nelle intenzioni del legislatore il Giubileo rappresenta evidentemente l’occasione anche per l’avvio di una soluzione strutturale del problema annoso della gestione dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale e pertanto non in un’ottica temporalmente circoscritta alla celebrazione del suddetto evento bensì attraverso l’adozione di misure ed interventi destinati ad operare a regime, oltre la data del 31 dicembre 2026, tramite l’adozione dell’atto di programmazione a tal fine previsto dalla legge in via ordinaria (*id est* il piano di gestione dei rifiuti del nuovo Ato di Roma Capitale) e delle relative misure attuative e complementari, come indicate, in via esemplificativa, all’art. 13, comma 1.

9.2. L’appellante ha riproposto anche la questione di costituzionalità dell’art. 13 del d.l. n. 50 del 2022, “*se e in quanto si ritenga che con tale disposizione si sia istituito un organo straordinario dotato del potere di ordinare l’esecuzione di uno specifico impianto di trattamento rifiuti al servizio della Città di Roma, con totale stravolgimento della ben diversa articolazione dell’azione amministrativa ordinaria, come delineata dalle norme del T.U. dell’ambiente*”.

9.2.1. In linea generale va ricordato che le leggi – provvedimento, di per sé, non sono incompatibili con l’assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa. La loro legittimità costituzionale deve quindi essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione. Lo scrutinio deve essere, d’altro canto, tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale

della disposizione. Il sindacato di legittimità costituzionale non si arresta infatti alla valutazione del proposito del legislatore cioè alla verifica di una “ragion sufficiente”, che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento, ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell’ottenimento di quello scopo (Corte Costituzionale, sentenza n. 186 del 25 luglio 2022).

9.2.2. In ordine alla ragionevolezza e proporzionalità dell’intervento legislativo in esame, si richiamano le considerazioni già svolte dalla Sezione nella sentenza n. 1349 del 2024.

Lo straordinario afflusso di pellegrini atteso in occasione dell’evento giubilare e la necessità di approntare misure straordinarie per fronteggiare il prevedibile incremento della produzione di rifiuti, in un contesto peraltro caratterizzato da notorie criticità, è la situazione di fatto che costituisce la ragione giustificatrice della riallocazione di alcune delle funzioni in materia di rifiuti dal livello regionale a quello statale - in applicazione del principio di sussidiarietà verticale e di adeguatezza di cui all’art. 118 Cost. - e del conferimento di poteri in deroga alla legislazione vigente ad un Commissario governativo, come del resto già accaduto per il precedente Giubileo del 2000.

A ciò si aggiunga che è anche lo statuto costituzionale di Roma quale Capitale della Repubblica che giustifica, sotto il profilo della ragionevolezza, la previsione di un trattamento giuridico differenziato, unitamente al carattere del tutto straordinario degli eventi che la stessa è chiamata ad ospitare.

In tal senso, va ricordato che il legislatore ha esplicitamente richiamato, nel corpo dell’art. 13 del d.l. n. 150 del 2022, l’art. 114, comma 3, Cost. (“*Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento*”), La ragionevolezza di tale scelta appare altresì ulteriormente giustificata dalla notoria gestione inefficiente dei rifiuti nella Capitale che ha imposto al Governo nazionale di intervenire al fine di garantire che eventi di tale portata possano svolgersi in maniera ordinata e sicura anche dal punto di vista igienico-sanitario.

9.2.3. È peraltro lecito dubitare del fatto la nomina del Commissario straordinario di cui trattasi, e la relativa disciplina, rivestano effettivamente i caratteri della norma – provvedimento.

Va infatti ricordato che, sempre secondo le coordinate dettate dalla Corte costituzionale, ricorre la fattispecie della “legge-provvedimento” o “norma-provvedimento” se, con previsione dal contenuto puntuale e concreto, una legge o una sua disposizione incidano su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica, attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all’autorità amministrativa.

Nel caso in esame, l’art. 13 cit. si è limitato a disciplinare in termini generali ed astratti, sia pure in relazione ad un periodo temporalmente limitato e ad una situazione specifica, le competenze del Commissario.

Le scelte amministrative concrete sono state poi assunte dal Commissario medesimo, in attuazione dei compiti demandatigli.

9.3. Per quanto riguarda i rilievi sulla mancanza di coordinamento tra il Piano commissariale e il Piano Regionale di gestione dei rifiuti (P.R.G.R.), la Sezione ha già osservato che le Ordinanze impugnate trovano la propria autonoma fonte di legittimazione nella disciplina statale dell’Organo commissariale rappresentata dall’art. 13 del decreto-legge n. 50 del 2022.

Quest’ultima disposizione, con efficacia derogatoria di ogni disposizione di legge nazionale in materia di rifiuti (ad esclusione della legge penale), ha legittimato il Commissario ad adottare il Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, definendo anche l’ambito territoriale di riferimento entro cui il Piano e le relative misure attuative produrranno i loro effetti.

Peraltro, venendo in rilievo la materia dell’ambiente, riservata alla competenza esclusiva statale, il legislatore statale ha certamente titolo per adottare norme di legge e, *a fortiori*, per riallocare le funzioni amministrative al livello di governo ritenuto maggiormente coerente con i principi di cui all’art. 118 Cost.

Per le medesime ragioni il Commissario di governo non può ritenersi necessariamente vincolato alle leggi regionali e nemmeno al Piano regionale di gestione dei rifiuti poiché – in ragione del peculiare *status* di Roma Capitale e dell’evento di portata mondiale da organizzare – egli è chiamato a gestire il ciclo dei rifiuti alla luce di una dimensione territoriale degli interessi distinta da quella regionale e comunque in vista di un obiettivo specifico e determinato, così come previsto dall’art. 11 della l. n. 400 del 1988.

Il Piano previsto dall’art. 13 del d.l. n. 50 del 2022 è in definitiva un autonomo strumento di pianificazione relativo al solo territorio di Roma Capitale, che ben può contenere specifiche previsioni impiantistiche diverse da quelle inserite nel P.R.G.R.

9.3.1 A ciò si aggiunga che l’art. 13 ha espressamente previsto che sulle ordinanze adottate dal Commissario debba essere acquisito il parere obbligatorio non vincolante della Regione Lazio.

Come ricordato dalla Città metropolitana, la Regione si è espressa favorevolmente sul Piano commissariale ritenendolo conforme alle direttive sia del Piano regionale di gestione dei rifiuti che di quello nazionale oltre che in linea con le disposizioni di legge nazionale e comunitaria (cfr. le pagine 6 e 7 della nota della Regione Lazio indirizzata alla Struttura di Missione per le procedure di infrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell’ambito della procedura “EU Pilot n. (2019) 9541 ENVI - Gestione dei rifiuti nel Lazio e a Roma” sub doc. 7 della produzione documentale della Città Metropolitana di Roma Capitale del 17 marzo 2023).



In tale documento si legge in particolare che “La Regione ha partecipato al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) relativa al “Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale ai sensi dell’art.14 del D.Lgs.152/2006” esprimendo parere positivo, sia perché il Piano di Roma Capitale persegue il raggiungimento dell’autosufficienza territoriale nella gestione dei rifiuti, che costituisce uno specifico obiettivo del Piano regionale (per “il raggiungimento degli obiettivi del Piano regionale di gestione rifiuti è necessario definire e prevedere – in particolare per i rifiuti urbani indifferenziati e non altrimenti recuperabili - le migliori soluzioni possibili ai fini del raggiungimento dell’autosufficienza territoriale nella gestione dei rifiuti”), sia alla luce dei nuovi indirizzi del recente Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR) di cui all’articolo 198-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, approvato dal Ministero della Transizione Ecologica con DM 257 del 24 giugno 2022 (atto di pianificazione nazionale sovraordinato rispetto al Piano Regionale) che, come riportato a pag. 66 Tabella 28 e in altri punti, privilegia per i rifiuti urbani residui da raccolta differenziata “scelte tecnologico- impiantistiche volte al recupero energetico diretto senza attività di pretrattamento” (il pretrattamento è rappresentato da impianti TM/TMB) “affinché si massimizzi la valorizzazione energetica del rifiuto”, che è proprio quanto disposto dal Piano di Roma Capitale, che prevede il conferimento del rifiuto urbano indifferenziato residuo da Raccolta Differenziata direttamente a termovalorizzazione con recupero di energia, bypassando il pretrattamento negli impianti TMB/TM.”.

9.4. Per quanto riguarda le censure che criticano l’alterazione delle competenze in materia di VAS è poi sufficiente ricordare che il Commissario è stato espressamente dotato del potere di derogare all’assetto ordinario in materia e comunque di predisporre una propria struttura organizzativa, anche in convenzione con altre Amministrazioni (cfr., in particolare, i commi 2 e 3 dell’art. 13).

La tesi della inderogabile necessità della individuazione con atto preventivo e generale dell’autorità competente a rendere il parere motivato in materia di VAS è peraltro logicamente incompatibile con la previsione di un potere speciale e derogatorio che riguarda la stessa adozione del Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale.

Sempre l’ampia portata derogatoria del potere di ordinanza del Commissario consente di superare le ulteriori doglianze riferite sia alla commistione di ruoli in capo al Sindaco di Roma Capitale che al difetto di motivazione circa la individuazione dell’autorità competente nella Città metropolitana di Roma Capitale.

Quest’ultimo vizio sarebbe comunque insussistente dal momento che il Commissario, nella pur ampia discrezionalità organizzativa espressamente riconosciutagli dalla legge e valorizzata dal T.a.r., ha designato proprio il livello di governo tradizionalmente preposto alla tutela ambientale, quello provinciale, e quindi in grado di assicurare il miglior standard di valutazione tecnico discrezionale.

La giurisprudenza di questo Consiglio (Cons. Stato, Sez. II, 1 settembre 2021 n. 6152; Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133) ha già chiarito che i rapporti tra “autorità competente” ed “autorità procedente” in materia di VAS debbono essere ricostruiti non in termini di separatezza bensì di collaborazione, ritenendo pertanto possibile che tale relazione intercorra anche tra due organi appartenenti alla medesima Amministrazione.

Pertanto, nel caso in esame, la scelta del Commissario di nominare quale autorità competente a rendere il parere motivato un organo della Città metropolitana, e cioè di un centro di imputazione soggettivo formalmente distinto sia da Roma Capitale che dal Commissario di Governo, è proprio nel senso indicato dall’appellante di assicurare il rispetto dei principi di imparzialità e di buona amministrazione.

Né può fondatamente obiettarsi in senso contrario che la soggezione dell’organo tecnico della Città metropolitana ai poteri del Sindaco metropolitano e quindi – stante la coincidenza tra sindaco metropolitano e sindaco di Roma Capitale – a quelli del Commissario di Governo, rappresenterebbe un *vulnus* ai suddetti principi.

La relazione tra i suddetti organi non può infatti essere ricostruita secondo il paradigma del rapporto gerarchico, essendo l’autonomia dell’organo tecnico, incaricato di rendere il parere motivato, presidiata dal principio generale della distinzione tra organi di indirizzo politico ed organi amministrativi chiamati ad agire nel rispetto del principio di buon andamento e imparzialità (art. 97, comma 2, Cost.) e “nell’interesse esclusivo della Nazione” (art. 98, comma 1, Cost.) e quindi nel rigoroso rispetto del principio di legalità.

10. In definitiva, per quanto sopra argomentato, l’appello deve essere respinto.

11. Attesa la novità delle questioni, sussistono i presupposti per la compensazione tra le parti delle spese del grado.

(Omissis)