

Provvedimento autorizzatorio unico regionale relativo ad un impianto per il trattamento di rifiuti non pericolosi mediante digestione anaerobica, compostaggio e lombricompostaggio

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. V 29 ottobre 2024, n. 19078 - Spagnoletti, pres.; Elefante, est. - Coordinamento delle Associazioni e Comitati di Quartiere "No Discariche No Inceneritori" (avv. Origlia) c. Regione Lazio (avv. Malara) ed a.

Ambiente - Provvedimento autorizzatorio unico regionale relativo ad un impianto per il trattamento di rifiuti non pericolosi mediante digestione anaerobica, compostaggio e lombricompostaggio.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso iscritto al numero di R.G. 202403053, il Coordinamento delle Associazioni e Comitati di Quartiere "No discariche no inceneritori" ha adito l'intestata Sezione chiedendo l'annullamento del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale emesso in data 25 gennaio 2024 (pubblicato sul BURL n. 8 della Regione Lazio) ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., relativamente al progetto di "Realizzazione di un impianto per il trattamento di 65.000 Mg/anno di rifiuti non pericolosi mediante digestione anaerobica, compostaggio e lombricompostaggio", nel Comune di Roma Capitale, Città Metropolitana di Roma Capitale, Municipio IX, in località Solforata Società, da parte della controinteressata LAZIALE AMBIENTE S.r.l.

Allegava a tal fine, in punto di fatto, quanto segue (in via sintetica):

- che il detto provvedimento derivava da una istanza del 22 dicembre 2021, acquisita con prot.n. 1063772, con la quale la Società proponente LAZIALE AMBIENTE S.r.l. aveva depositato all'Area V.I.A. il progetto di "Realizzazione di un impianto per il trattamento di 65.000 Mg/anno di rifiuti non pericolosi mediante digestione anaerobica, compostaggio e lombricompostaggio", nel Comune di Roma Capitale, Città Metropolitana di Roma Capitale, Municipio IX, in località Solforata, ai fini degli adempimenti previsti per l'espressione delle valutazioni sulla compatibilità ambientale;
- che con decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 2022, il Sindaco di Roma Roberto Gualtieri veniva nominato Commissario Straordinario al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nell'ambito del territorio di Roma Capitale (successivamente, modificato con decreto del Presidente della Repubblica 21 giugno 2022, avviso Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 165 del 16 luglio 2022);
- quest'ultimo, con ordinanza n. 3 del 4 agosto 2022 prot. n. 64, predisponendo la proposta del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 13 del decreto legge del 17 maggio 2022 n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, nonché, in seguito, con ordinanza n. 7 del 1 dicembre 2022, dichiarava conclusa la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) – di cui alla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, recepita con d.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. – relativa al Piano di Gestione dei Rifiuti Roma Capitale e al contempo venivano approvati: il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale; il Rapporto Ambientale; la Sintesi non Tecnica; la Dichiarazione di Sintesi e relativi allegati; nello specifico il Piano individuava il sistema impiantistico necessario all'auto-sufficienza territoriale in: - 2 impianti di selezione delle frazioni secche da RD (selezione e valorizzazione carta e plastica con capacità totale di 200.000 t/a) - 2 impianti per la digestione anaerobica delle frazioni organiche da RD (con capacità totale di 200.000 t/a) uno sito nel territorio di Cesano (Municipio XV) ed uno nel territorio di Casal Selce (Municipio XIII) - 1 impianto di trattamento termico dei rifiuti indifferenziati residui con efficiente recupero energetico (con capacità totale di 600.000 t/a).

In ragione di quanto sinteticamente riportato, parte ricorrente, premessa la propria legittimazione processuale attiva, deduceva quindi in punto di diritto i seguenti motivi di gravame:

1) "Violazione e/o falsa applicazione dell'art 13 D. lgs 50/22. Carenza di potere della Regione Lazio ad emettere qualsiasi provvedimento ex art 196 Dlgs 52/2006 sul territorio di Roma Capitale a seguito del Commissariamento. Nullità o annullabilità per carenza di potere in concreto", atteso che il provvedimento regionale impugnato era stato adottato in pendenza dei poteri attribuiti al citato commissario straordinario mentre invece quest'ultimo era l'unico soggetto legittimato ex lege (art. 13 del "decreto aiuti") a rilasciare autorizzazioni su impianti di rifiuti; senza tralasciare che nella Vas del Piano rifiuti del Commissario l'impianto in questione non era stato considerato.

2) "Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 9 comma 3 e 44 comma 11 L.R. 29/1997, nonché le misure di Salvaguardia PTP e PTPR a seguito dell'annullamento del piano di assetto del Parco Decima Malafede avvenuto con sentenza T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II quater 16 novembre 2021, n. 11802", poiché l'impianto in questione ricadeva all'interno di un'area naturale protetta soggetta al regime delle misure di salvaguardia considerato che la stessa, ai sensi dell'art. 24 delle Norme Tecniche allegate al PTPR, era da qualificarsi quale "Paesaggio Agrario di rilevante valore", ossia porzione di territorio



caratterizzata dalla naturale vocazione agricola astrattamente compatibile con l'attività di compostaggio e lombricompostaggio, ma incompatibile con quella di un biodigestore.

3) *“Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 (come recepito dall'art. 179 D. Lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.lgs. n. 205/2010) e 13 della direttiva 2008/98/CE, nonché degli artt. 9 e 41 della Costituzione Italiana, nonché degli artt. 181 comma 4, 182, 183 TUA e della Direttiva 851/2018/CE”*, in quanto, nella gerarchia delineata in materia di rifiuti dalla normativa comunitaria, il recupero di energia dai rifiuti (cd. incenerimento o termovalorizzazione) era stata relegata, dopo la prevenzione, il riutilizzo ed il riciclo, al penultimo posto, seguito solo dallo smaltimento in discarica o in inceneritori senza recupero di energia.

2. Si costituiva in giudizio la Città Metropolitana di Roma Capitale deducendo, di contro, da un lato, che in esecuzione di quanto disposto dall'art.197 del Tu Ambiente, l'Ente aveva individuato le *“zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché le zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti”* con determinazione dirigenziale n.3355 del 18 novembre 2022; dall'altro, che il Piano dei rifiuti di Roma Capitale, approvato dal Commissario straordinario, individuava soltanto gli impianti minimi, cioè quelli ritenuti indispensabili, non escludendo la realizzazione di altri e ulteriori impianti utili a coprire il fabbisogno non assicurato da quelli inseriti, ferma restando la loro localizzazione nelle aree ritenute idonee secondo i criteri di localizzazione definiti nel piano stesso; infine, quanto al PAUR impugnato, che nell'ambito del procedimento aveva reso il parere prot. CMRC-2023-0153560 del 29 settembre 2023 in materia di scarico dei reflui, ai sensi della parte III del d. lgs. n.152/2006, ed emissioni in atmosfera ai sensi della parte V del medesimo decreto.

3. Si costituiva, altresì, in giudizio la controinteressata Laziale Ambiente S.r.l. - proprietaria di un lotto di terreno sito in Roma alla via Laurentina km.21,00 circa, indicata in Catasto al foglio 1181, particelle ora indicate con i nn.146, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271 e 272, di superficie pari a complessivi 50.000 mq, situato ai margini della Riserva naturale di Decima Malafede – a sua volta ex adverso deducendo, oltre al profilo strettamente processuale della mancanza di legittimazione attiva in capo alla parte ricorrente, i seguenti rilievi:

- l'istanza di rilascio del PAUR in questione, per la modifica sostanziale dell'impianto di compostaggio e lombricompostaggio già autorizzato in data 20 ottobre 2017 dalla stessa Regione Lazio, era stata presentata, alla Regione Lazio, in data 20 dicembre 2021, e quindi antecedentemente al decreto del Presidente della Repubblica del 4 febbraio 2022, con il quale il Sindaco di Roma Roberto Gualtieri è stato nominato Commissario Straordinario; infatti, la Regione Lazio, con nota prot.n. 675958 del 21 giugno 2023 (come da verbale del 22 settembre 2023 della Conferenza dei Servizi del PAUR) aveva richiesto informazioni al Commissario Straordinario in merito all'esito dei procedimenti amministrativi per impianti ubicati sul territorio di Roma Capitale ancora pendenti alla data di insediamento e quest'ultimo, con nota di riscontro prot.n. 808426 del 19 luglio 2023, aveva significato che *“[...] solo i procedimenti formalmente richiesti (rectius: avvocati) alla Regione dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 siano oggetto di istruttoria e vengano conclusi con la relativa e conseguente adozione del provvedimento finale da parte della struttura commissariale”*; senza tacere altresì che il Sindaco di Roma Roberto Gualtieri, nominato Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025, aveva designato il Rappresentante Unico di Roma Capitale (RUR), Dott. Paolo Gaetano Giacomelli - Direttore Dipartimento Ciclo dei Rifiuti, ad esprimere in maniera univoca e vincolante la posizione dell'Amministrazione Capitolina su tutte le decisioni della Conferenza dei Servizi, e che quest'ultimo funzionario aveva espresso tutti i pareri volti al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli necessari, tenuto conto che i quantitativi di rifiuti organici indicati nel Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale erano superiori a quelli trattati dai due impianti “minimi” ivi indicati sicché emergeva anche sul piano sostanziale e l'esigenza della realizzazione di nuovi impianti di trattamento della frazione organica;

- quanto ai profili di tutela dell'area interessata, in primo luogo, con sentenza n.3067/2012 il Consiglio di Stato aveva già ritenuto l'impianto precedentemente autorizzato nel 2007 compatibile con le norme di tutela della Riserva naturale, non trattandosi, nemmeno a seguito delle modifiche presentate, di un termovalorizzatore e un inceneritore; peraltro la delibera del Consiglio Regionale del Lazio di approvazione definitiva del Piano di Assetto della Riserva naturale di Decima Malafede del 22 luglio 2020 (Tavola 1 - Proposta di deliberazione Consiliare n. 38 del 13 novembre 2019 adottata dalla Giunta Regionale con decisione n. 86 del 12 novembre 2019), poi annullata per ragioni diverse, aveva disposto che l'intera area interessata dalla proposta progettuale non doveva essere ricompresa nei confini della Riserva Naturale Regionale di Decima Malafede, come da perimetro di piano ex art. 26 L.R. 29/1997 approvato con Delibera del Consiglio Regionale n. 3 del 22 luglio 2020; inoltre con sentenza n. 6124/2013 del Consiglio di Stato era stato ormai accertato che le norme di salvaguardia, per espressa previsione dell'art. 8, comma 2, della L.R. n. 29/97 che ne ha disposto l'applicazione, hanno la durata massima di cinque anni con decorrenza dall'entrata in vigore della legge stessa: orbene poiché la Riserva Naturale di Decima Malafede, su cui insiste l'area di cui trattasi, è stata istituita con la stessa L.R. n. 29/97, era comunque decorso il periodo di efficacia delle norme di salvaguardia.;

- d'altro canto l'integrazione della digestione anaerobica (*id est*, l'inserimento di una sezione di digestione anaerobica a monte della linea di trattamento aerobico della FORSU, per la produzione di biometano da immettere nell'adiacente metanodotto della Snam), unico oggetto della modifica dell'impianto già autorizzato, era finalizzata al miglioramento delle prestazioni ambientali complessive dell'impianto tramite l'immissione in rete delle emissioni naturali prodotte dal

trattamento della frazione organica dei rifiuti (in adempimento alla considerazione che il trattamento di digestione anaerobica è indicato come opzione preferenziale dalla stessa Commissione UE, perché contribuisce a evitare emissioni di gas climalteranti mediante la sostituzione di combustibile fossile con il biometano generato dal trattamento dei rifiuti organici da raccolta differenziata nonché la produzione di compost di qualità);

- l'area in questione non presentava neanche vincoli archeologici posto che, già in seno al procedimento scaturito nell'autorizzazione del 2017, erano stati effettuati sondaggi archeologici preventivi che avevano dato esito negativo;

- l'impianto di compostaggio e lombricompostaggio ha già ricevuto dall'Ente Regionale "RomaNatura" il nullaosta del Commissario ad Acta (prot. N. 0000161/STA del 16 gennaio 2015), in quanto valutato compatibile con l'area protetta a seguito di sentenza del Consiglio di Stato n.3067/2012.

4. Si costituiva in giudizio la Regione Lazio deducendo a sua volta quanto segue:

- che il progetto oggetto di autorizzazione riguardava l'integrazione di un impianto di compostaggio e lombricompostaggio già autorizzato con Determinazione dirigenziale n. G11868, del 31 agosto 2017, recante l'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) rilasciata alla Laziale Ambiente S.r.l. e che, con Determinazione dirigenziale n. G14209 del 20 ottobre 2017 la controinteressata era già stata autorizzata dall'Area AIA a porre in esercizio il suddetto impianto, finalizzato al trattamento di rifiuti non pericolosi mediante compostaggio e lombricompostaggio;

- che la modifica prevedeva l'inserimento di una sezione di digestione anaerobica a monte della linea di trattamento aerobico della FORSU, nonché la rimodulazione delle aree funzionali già previste nella proposta autorizzata con conseguente incremento dei rifiuti trattati da 30.000 Mg/a (Determinazione AIA n. G14209 del 20 ottobre 2017) a 65.000 Mg/a., che però non comportava un mutamento dei codici CER già autorizzati con Determinazione n. G09833, del 26 agosto 2020;

- che unitamente alle citate modifiche erano state nel contempo aggiornate le soluzioni impiantistiche migliori, volte ad assicurare ottimali condizioni ambientali per la produzione del compost e il pieno raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale;

- che l'Area VIA, dopo aver acquisito i pareri e valutato la documentazione pervenuta, aveva emesso il Provvedimento di compatibilità ambientale positivo con prescrizioni con la Determinazione n. G15669 del 23 novembre 2023, sicché con successiva Determinazione n. G16896 del 15 dicembre 2023, era stato rilasciato il provvedimento di A.I.A., avente ad oggetto il riesame con valenza di rinnovo e modifica sostanziale dell'Autorizzazione Integrata Ambientale ai sensi dell'art 29-quater e art. 29-octies - Titolo III-bis del d.lgs. n. 152/2006 di cui alla D.D. n. G14209 del 20 ottobre 2017 e s.m.i. nell'ambito del PAUR ex art. 27- bis del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. per il progetto in argomento;

- nel merito del primo motivo di gravame, che l'Ufficio di supporto al Commissario Straordinario con nota acquisita al protocollo regionale n. 080426 del 19 luglio 2023, aveva così testualmente risposto in ordine alla problematica dei procedimenti pendenti: *"Per tutto quanto sopra premesso, ritenuto e considerato, in ragione della rilevanza dei sopradetti interessi è necessario, ancorché opportuno, che, per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge istitutiva della figura del Commissario Straordinario del Governo, così come sopra elencati minuziosamente dalla Regione, oltre che per quelli successivamente instaurati, essi continuino ad essere curati dai competenti uffici regionali; per le medesime sopra esposte ragioni, per le finalità per cui è stata istituita la figura del Commissario Straordinario, volta a risolvere la grave crisi dei rifiuti sul territorio della città di Roma Capitale e per la necessità di dover dar corso ed esecuzione al Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, è necessario, ancorché opportuno, che solo i procedimenti formalmente richiesti dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 siano oggetto di istruttoria e vengano conclusi con la relativa e conseguente adozione del provvedimento finale da parte della struttura commissariale."*; peraltro i poteri assegnati al Commissario erano di carattere eccezionale, poiché derogatori rispetto alle ordinarie regole, e - in quanto tali - necessitavano di essere interpretati in via restrittiva;

- che gli impianti autorizzati dal Commissario coprivano a pieno regime solo 57% del fabbisogno di FORSU, sicché la circostanza che il Piano del commissario Straordinario individuasse in modo specifico la realizzazione di solo due impianti di digestione anaerobica - segnatamente quello di Cesano e quello di Casal Selce - non precludeva affatto l'autorizzazione e la realizzazione di ulteriori impianti di digestione anaerobica;

- quanto al secondo motivo di gravame, che nell'ambito del procedimento era stato riacquisito il parere positivo dell'Ente Regionale RomaNatura, reso con nota prot.n. 0000756 del 17 marzo 2022, per il quale *"l'area interessata dalla proposta progettuale in parola appare non essere ricompresa, seppur immediatamente limitrofa, nei confini della Riserva Naturale Regionale di Decima Mala fede come da perimetro di piano ex art. 26 L.R. 29/1997 approvato con Delibera del Consiglio Regionale n. 3 del 22.07.2020"*, sia pure aggiungendo che *"...visionata la documentazione disponibile sul sito telematico dedicato, l'Ente scrivente evidenzia che il complesso di stoccaggio e trattamento di rifiuti così come illustrato in progetto, unitamente a tutti i fabbricati, le infrastrutture e le installazioni a questo funzionali, risulterebbe oggettivamente incastonato all'interno di un fragile sistema ambientale, in larga parte già vincolato ambientalmente e paesaggisticamente ma fortemente minacciato da altri insediamenti e/o strutture finitime"* e formulando il mero auspicio *"...che le amministrazioni coinvolte valutino alternative progettuali meno impattanti nel loro insieme, non esclusa l'alternativa zero."*;

- che già in passato il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5079/2015, adito in sede di ottemperanza, aveva ribadito *"che*

la sentenza di questa Sezione n. 3067/2012 per la cui esecuzione si è attivata la Laziale Ambiente Srl è stata da questa notificata il 7 giugno 2012 e che la Sezione si è già espressa con le sentenze nn.3067/2012 e 6124/2013 per la decadenza delle misure di salvaguardia per decorso del termine quinquennale di cui alla legge regionale Lazio n. 29/1997”, aggiungendo che “*lo ius superveniens*” (la legge regionale del Lazio n. 10 del 10 novembre 2014) non può essere applicato a situazioni già consolidatesi e coperte da giudicato e ciò ancor più ove la sentenza passata in giudicato sia stata notificata all’Amministrazione”;

- quanto al successivo motivo di gravame, che l’art. 179 del Codice dell’ambiente, che ha recepito l’art. 4, direttiva n. 98/2008, pur enunciando una gerarchia fra le azioni da intraprendere per la gestione del c.d. ciclo integrato dei rifiuti, non aveva inteso fissare un criterio rigido bensì indicare una disciplina che va comunque applicata con flessibilità, come peraltro confermato in un consolidato orientamento giurisprudenziale, di recente autorevolmente ribadito anche dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 1349 del 9 febbraio 2024), per il quale “secondo quanto chiarito dalla Corte di giustizia UE con sentenza 8 maggio 2019 in causa C – 305/18 ...la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione (punto 29). Ciò anche in ragione del fatto che l’art. 4, comma 1, della direttiva rifiuti, come correttamente rilevato dal T.a.r. (cfr. 2.1), non introduce una disposizione immediatamente precettiva bensì “stabilisce la gerarchia dei rifiuti quale dev’essere attuata nella normativa e nella politica in materia di prevenzione e gestione di rifiuti (punto 28). Ciò che rileva, in definitiva, è che ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 2, della direttiva “rifiuti”, nell’attuare il principio della “gerarchia dei rifiuti”, gli Stati membri adottino “misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo”; nel caso di specie l’istruttoria aveva rilevato che l’inserimento della digestione anaerobica in seno al trattamento dei rifiuti consentirebbe sia di conseguire un notevole recupero energetico, attraverso l’utilizzo del biogas prodotto, sia di produrre, attraverso il trattamento del fango digerito, un ammendante compostato misto da impiegare in agricoltura, oltre a minimizzare ulteriormente gli effluenti odorigeni.; inoltre, il biogas grezzo prodotto consentirebbe a sua volta l’ottenimento di biometano che è una fonte energetica rinnovabile e programmabile che permette di rispondere agli obiettivi di riduzione delle emissioni sfruttando la rete gas esistente, contribuendo a incrementare la produzione nazionale.

5. Sempre la Regione Lazio, con successiva separata memoria, eccepiva sul piano strettamente processuale l’irricevibilità e/o l’inammissibilità del ricorso, in quanto non era stata impugnata dalla parte ricorrente: né la VIA di cui alla Determinazione 23 novembre 2023, n. G15669, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 98 – Supplemento n. 1 del 7 dicembre 2023, avente per oggetto la Pronuncia di Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell’art. 27-bis del d.lgs. 152/2006 e s.m.i. sul progetto, né l’AIA di cui alla Determinazione 15 dicembre 2023, n. G16896, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 2 – Supplemento n. 1 del 4 gennaio 2024, avente il riesame con valenza di rinnovo e modifica sostanziale dell’Autorizzazione Integrata Ambientale ai sensi dell’art. 29-quater e art. 29-octies – Titolo II/bis del D.Lgs. 152/2006 di cui alla D.D. n. G14209 del 20/10/2017 e s.m.i. nell’ambito del PAUR ex art. 72bis del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. per il suddetto progetto; provvedimenti poi recepiti dalla Regione con l’adozione del PAUR, oggetto del presente giudizio; ciò premesso, si eccepiva la tardività del ricorso in quanto il PAUR impugnato non era comunque idoneo ad assorbire l’autonoma lesività dei citati provvedimenti di VIA e di AIA, che avrebbero dovuto costituire oggetto di impugnazione nei termini di legge, come di recente autorevolmente confermato dal Consiglio di Stato (che nella recente sentenza n. 5241 dell’11 giugno 2024, sulla scorta di una dettagliata disamina della normativa di riferimento e della giurisprudenza costituzionale, ha rilevato come “il PAUR non sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso comunque denominati rilasciati all’interno della conferenza di servizi, ma (pur presentando una propria autonomia sul piano effettuale), più limitatamente, li ricomprenderebbe” in quanto, anche alla luce della prevalente interpretazione dottrinarie condivisa dal Collegio, “esso non comporta un assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell’opera e non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all’esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, ma li ricomprensca nella determinazione che conclude la conferenza di servizi. In sintesi, secondo tale ricostruzione interpretativa, il PAUR include in un unico atto i singoli titoli abilitativi che vengono rilasciati all’interno della conferenza di servizi, ma non rappresenta un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle singole autorizzazioni”. In sintesi, era stato quindi evidenziato che il PAUR non produce un effetto surrogatorio dei singoli titoli autorizzatori che invece mantengono una loro autonomia formale, con conseguente onere di diretta impugnazione, anche tenuto conto che le censure spiegate dalla parte ricorrente nei confronti del PAUR attenevano a profili o a valutazioni o a determinazioni che l’amministrazione aveva compiuto a monte per l’adozione dei provvedimenti di VIA e di AIA.

6. Si costituiva altresì Roma Capitale ribadendo le tesi argomentative già riportate delle altre resistenti e dalla controinteressata.

7. In vista dell’udienza del 9 ottobre 2024 le parti depositavano memorie conclusionali.

8. Al citato ricorso portante veniva riunito – per connessione oggettiva, essendo stato impugnato lo stesso provvedimento, e in adempimento alla formale istanza presentata dalle parti – il ricorso recante R.G. n. 202403292, proposto dal FORUM AMBIENTALISTA-ODV e dal COMITATO NON RICONOSCIUTO NO INCENERITORE A SANTA PALOMBA, i quali deducevano, oltre al profilo già esposto della asserita incompetenza della Regione Lazio ad emanare il

provvedimento autorizzatorio impugnato, i seguenti ulteriori motivi di gravame (segue numerazione precedente) :

4) *“Carenza di istruttoria; violazione dell’art. 13, primo comma, lett. a) e d) del Decreto legge n. 50/2022 e della relativa legge di conversione con riferimento alla lesione delle competenze del Commissario straordinario per il Giubileo in materia di rifiuti del Comune di Roma Capitale; violazione di legge del TUA e della legge n. 241/1990”*, per la mancata convocazione del Commissario straordinario in sede di indizione della Conferenza di Servizi finalizzata al rilascio del provvedimento impugnato; si evidenziava sul punto che quand’anche si si fosse ritenuta la Regione competente ad autorizzare l’impianto in discussione, l’intero procedimento amministrativo si era comunque svolto in vigenza del Decreto legge n. 50/2022, ossia quando era stata introdotta la figura istituzionale del Commissario straordinario per i rifiuti di Roma Capitale, ma senza la partecipazione di quest’ultimo perché neanche convocato.

5) *“Eccesso di potere del provvedimento autorizzatorio impugnato con riferimento al mancato rispetto – e comunque alla mancata valutazione istruttoria - del Piano Comunale di Gestione dei rifiuti di Roma Capitale approvato dal Commissario straordinario”*, atteso che l’impianto autorizzato non risultava comunque previsto nel Piano dei rifiuti definitivamente approvato dal Commissario straordinario in data 1 dicembre 2022 e comunque certamente non annoverabile tra i cc.dd. “impianti minimi” individuati nel Piano stesso.

9. Anche nel presente giudizio la Regione Lazio, prima di replicare nel merito delle censure con rilievi identici a quelli già svolti in relazione all’altro ricorso, eccepiva la tardività del ricorso per omessa impugnazione dei citati atti presupposti (VIA e AIA).

10. Anche nel presente giudizio le parti depositavano memorie e documenti.

11. All’udienza del 9 ottobre 2024 entrambi i giudizi venivano chiamati, riuniti e trattenuti in decisione.

12. Il ricorso “portante” recante R.G. n. 202403053 deve essere in parte dichiarato tardivo e in parte infondato; il ricorso riunito recante RG n. 202403292 deve essere rigettato perché infondato.

13. Nello specifico, prescindendo dalle eccezioni preliminari di carenza di legittimazione attiva in capo alle parti ricorrenti, devono rilevarsi, seguendo la numerazione data ai motivi di ricorso, i seguenti profili motivazionali:

- il primo motivo di gravame del ricorso n.r. 3053/2024 - estraneo al perimetro dell’eccezione processuale di tardività - risulta infondato tenuto conto che i poteri attribuiti al Commissario straordinario per il Giubileo dell’anno 2025 devono intendersi come eccezionali e circoscritti perché finalizzati alla realizzazione, in deroga a tutta la normativa statale (salvo quella penale) e regionale, degli impianti di trattamento dei rifiuti “minimi”; tali poteri sono infatti stati attribuiti al Commissario affinché si provvedesse, stante anche l’inerzia in passato delle autorità amministrative a vario titolo coinvolte, a realizzare in via sostitutiva (in una logica identica a quella di cui all’art. 120 Cost.), nel residuo lasso di tempo, gli impianti più urgentemente realizzabili per la gestione del bisogno derivante dal massiccio afflusso di turisti previsto nonché, nel lungo periodo, delle esigenze stabili della città di Roma, da sempre meta di pellegrinaggio; ne consegue che l’ambito dei poteri assegnati - con imputazione di diversi livelli di competenze, sia normative sia amministrative, a unico organo straordinario, - non può che essere interpretato in senso restrittivo, e quindi con limitazione ai soli impianti che lo stesso Commissario ha ritenuto essenziali nel piano di gestione dei rifiuti dallo stesso approvato, con conseguente sopravvivenza dei poteri regionali “ordinari” quanto al trattamento dei rifiuti in tutti gli ambiti esterni al perimetro delineato dallo stesso Commissario; in tal senso è univoca e affatto condivisibile la risposta inviata dal Commissario alla Regione Lazio in ordine al perimetro di avocazione di taluni procedimenti rispetto agli altri pendenti (cfr. citata nota di risposta acquisita al protocollo regionale n. 080426 del 19 luglio 2023, in cui il Commissario ha significato che *“Per tutto quanto sopra premesso, ritenuto e considerato, in ragione della rilevanza dei sopradetti interessi è necessario, ancorché opportuno, che, per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge istitutiva della figura del Commissario Straordinario del Governo, così come sopra elencati minuziosamente dalla Regione, oltre che per quelli successivamente instaurati, essi continuino ad essere curati dai competenti uffici regionali; per le medesime sopra esposte ragioni, per le finalità per cui è stata istituita la figura del Commissario Straordinario, volta a risolvere la grave crisi dei rifiuti sul territorio della città di Roma Capitale e per la necessità di dover dar corso ed esecuzione al Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, è necessario, ancorché opportuno, che solo i procedimenti formalmente richiesti dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 siano oggetto di istruttoria e vengano conclusi con la relativa e conseguente adozione del provvedimento finale da parte della struttura commissariale.”* ; in definitiva la Regione aveva non solo il potere bensì l’obbligo di concludere i procedimenti pendenti, ma altresì che (cfr. quarto motivo di gravame del ricorso riunito RG n. 3292/2024) per la stessa identità di *ratio* non sussisteva alcun obbligo di convocazione - e tantomeno di doverosa partecipazione - del Commissario straordinario di Governo alla conferenza di servizi istruttoria del procedimento di approvazione del PAUR impugnato (in disparte il paradosso della confluenza nello stesso procedimento di due autorità, l’una ordinaria e l’altra straordinaria) ; né il piano di gestione dei rifiuti approvato dal Commissario, in quanto diretto a prevedere solo gli impianti minimi e indifferibili (tali quindi da giustificare i poteri in deroga), avrebbe dovuto prevedere anche quello in discussione (cfr. quinto motivo di gravame del ricorso riunito RG n. 202403292), in quanto, sempre per le ragioni esposte, il piano commissariale non satura le esigenze complessive di trattamento dei rifiuti a rilevanza regionale (come dimostrato dagli atti del giudizio: punto specifico peraltro non contestato)

- che il secondo motivo di gravame del ricorso principale, avente ad oggetto l’area interessata dall’impianto autorizzato,

risulta tardivo prima ancora che infondato; a tal fine, infatti, risulta fondata innanzitutto - alla luce della recentissima giurisprudenza del Consiglio di Stato di cui alla riportata sentenza n. 05241/2024 - l'eccezione di tardività, tenuto conto che nella precedente e propedeutica determinazione regionale n. G16896 del 15 dicembre 2023 di approvazione della VIA viene testualmente disposto, con precipuo riferimento all'impianto "modificato" poi autorizzato il con il PAUR impugnato, testualmente che (pag. 17) *"L'area in oggetto è confinante con i bordi estremi della perimetrazione della Riserva Naturale di "Decima-Malafede", tuttavia, l'area medesima è stata esclusa dal perimetro della Riserva Naturale di Decima-Malafede in quanto riconosciuta quale area destinata all'attività di compostaggio e lombricompostaggio, come da motivazione del Consiglio Regionale del Lazio, riportata nell'approvazione definitiva del Piano di Assetto della Riserva naturale di Decima Malafede del 22 luglio 2020. Pertanto, l'intera area interessata dalla proposta progettuale non è ricompresa nei confini della Riserva Naturale Regionale di Decima Malafede, come da perimetro di piano ex art. 26 L.R. 29/1997 approvato con Delibera del Consiglio Regionale n. 3 del 22/07/2020"*; ne consegue che tale profilo si è ormai consolidato. Tale doglianza risulta altresì, infondata, in relazione al parere positivo dell'Ente Regionale RomaNatura, reso con nota prot.n. 0000756 del 17 marzo 2022, per il quale *"l'area interessata dalla proposta progettuale in parola appare non essere ricompresa, seppur immediatamente limitrofa, nei confini della Riserva Naturale Regionale di Decima Malafede come da perimetro di piano ex art. 26 L.R. 29/1997 approvato con Delibera del Consiglio Regionale n. 3 del 22.07.2020"*; senza che, ai fini del vaglio giurisdizionale possa assumere rilievo la susseguente raccomandazione che *"tuttavia, visionata la documentazione disponibile sul sito telematico dedicato, l'Ente scrivente evidenzia che il complesso di stoccaggio e trattamento di rifiuti così come illustrato in progetto, unitamente a tutti i fabbricati, le infrastrutture e le installazioni a questo funzionali, risulterebbe oggettivamente incastonato all'interno di un fragile sistema ambientale, in larga parte già vincolato ambientalmente e paesaggisticamente ma fortemente minacciato da altri insediamenti e/o strutture finitime. L'Ente pertanto auspica che le amministrazioni coinvolte valutino alternative progettuali meno impattanti nel loro insieme, non esclusa l'alternativa zero."*), poiché le successive e finali valutazioni dell'organo munito dei poteri di amministrazione attiva costituiscono espressione di squisita discrezionalità insindacabili in sede giurisdizionale in difetto di evidenti e macroscopici profili di travisamento del fatto, illogicità o abnormità;

- infine, alla stessa stregua, tardivo ma anche infondato risulta il terzo e ultimo motivo di gravame del ricorso principale - afferente alla asserita violazione del principio comunitario di gerarchia delle modalità di trattamento dei rifiuti - tenuto conto, quanto alla tardività, che anche tale profilo è già stato oggetto di valutazione con la Determinazione n. G16896 del 15 dicembre 2023 che (a pagina n. 45, unto n. 43) dispone a carico della controinteressata di *"destinare i rifiuti prodotti durante il processo di lavorazione e recupero, che dovranno essere provvisti di classificazione e della documentazione tecnica di idoneità alla destinazione finale, presso installazioni adeguatamente autorizzate, secondo l'ordine di priorità stabilito nella gerarchia dei rifiuti, privilegiando, ove possibile, il recupero degli stessi"* - ; e rammentando, altresì, i rilievi già svolti da questa Sezione, - peraltro con riferimento a impianti di termovalorizzazione - con la recente sentenza n. 12165 del 19 luglio, secondo cui *"... in linea di massima deve rammentarsi che il principio di gerarchia dei rifiuti costituisce criterio direttivo riferito al sistema complessivo di ciascuno Stato membro, e non già parametro di legittimità puntuale di un singolo atto di pianificazione in materia di gestione dei rifiuti. L'art. 4 della direttiva 2008/98/CE stabilisce, infatti, che la gerarchia dei rifiuti, come ivi enumerata (a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento) "...si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti". 2.1.2 Non è inutile rammentare che questione sostanzialmente analoga, è stata a suo tempo sollevata (con ordinanza del T.A.R. Lazio, Sez. I, 24 aprile 2018, n.4574) proprio in relazione alla ben più specifica previsione di cui all'art. 35 del d.l. n. 133/2014, che assegnando agli impianti di incenerimento, con o senza recupero energetico, qualificazione di infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, si dubitava conforme agli art. 4 e 13 della direttiva. Orbene la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. VI, 8 maggio 2019, n.305 ha chiarito che:*

"1) Il principio della «gerarchia dei rifiuti», quale espresso all'articolo 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, e letto alla luce dell'articolo 13 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

2) L'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva".

2.1.3 In definitiva, è con riferimento al complesso delle normative e degli atti di pianificazione della gestione dell'intero ciclo dei rifiuti che deve apprezzarsi e valutarsi il rispetto dei criteri direttivi eurounitari, e non, atomisticamente, in

funzione di uno specifico atto di pianificazione; come evidenziato dalla giurisprudenza di questo Tribunale, quindi, “*la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione*” (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 6 ottobre 2020, n. 10088)”.

14. In definitiva, in ragione di quanto esposto il ricorso “portante” recante R.G. n. 202403053 deve essere in parte dichiarato tardivo e in parte infondato; mentre il ricorso riunito recante RG n. 202403292 deve essere rigettato perché infondato.

15. Spese di lite compensate attesa la complessità del giudizio.

(Omissis)

