

Violazione del principio eurounitario di prossimità degli impianti di smaltimento al luogo di produzione dei rifiuti e idoneità dell'impianto al trattamento

Cons. Stato, Sez. IV 11 dicembre 2025, n. 9817 - Carbone, pres.; Monteferrante, est. - R.I.D.A. Ambiente S.r.l. (avv. Bonura, Fonderico) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

Sanità pubblica - Impianto di trattamento biologico-meccanico (TBM) di rifiuti solidi urbani (RSU) - Produzione di combustibile solido secondario (CSS), successivamente impiegato nei "termovalorizzatori" per la produzione di energia - Rifiuti rimanenti, all'esito del processo di trattamento, smaltiti in discarica - Violazione dei principi di autosufficienza e prossimità, nonché del principio di idoneità degli impianti di trattamento.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

- La società R.I.D.A. Ambiente S.r.l. gestisce un impianto di trattamento biologico-meccanico (TBM) dei rifiuti solidi urbani (RSU) conferiti dai comuni convenzionati producendo combustibile solido secondario (CSS) impiegato nei "termovalorizzatori" per la produzione di energia laddove i rifiuti rimanenti all'esito del processo di trattamento sono smaltiti in discarica, nel rispetto della relativa disciplina.

L'impianto, inserito già nel Piano regionale di gestione dei rifiuti del Lazio (D.C.R. n. 14 del 18.01.2012), serve i comuni dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) "Latina" di appartenenza (che coincide oggi con il territorio della provincia di Latina) oltre a numerosi comuni del limitrofo ATO "Roma" deficitario, tra cui Roma Capitale, che è tenuto a rivolgersi, ai fini del trattamento dei RSU all'impianto idoneo più prossimo dell'ATO limitrofo non deficitario (art. 182-bis, d.lgs. 152/2006; v. il § 11.1. del vigente Piano regionale di Gestione dei Rifiuti del Lazio, di cui alla D.C.R. n. 4/2020).

Con la determinazione n. G01886/2019 la Regione Lazio ha rilasciato in favore della controinteressata Ecosystem S.p.A. l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) stabilendo la tariffa di accesso ex art. 29 della L.R. n. 27/1998 e della D.G.R. 516/2008 che le consentono di operare nel settore del trattamento dei RSU indifferenziati (codice EER 20.03.01) nell'ambito dell'ATO "Roma" deficitario, con ciò ponendosi in "concorrenza" con l'attività di R.I.D.A.

L'ambito di sovrapposizione si verifica, quantomeno, con riguardo a quei comuni dell'ATO "Roma" che originariamente erano serviti dall'impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB) della Pontina Ambiente S.r.l. che - successivamente all'incendio che ha distrutto il suddetto impianto nella notte tra il 30 giugno e il 1° luglio 2016 - sono stati indirizzati dalla Regione Lazio verso gli altri impianti "idonei" (TMB o TBM) più prossimi degli ATO limitrofi non deficitari (tra cui la Ecologia Viterbo, la SAF di Frosinone e, per l'appunto, Rida).

Pertanto R.I.D.A. ha adito il T.a.r. per il Lazio chiedendo l'annullamento dei provvedimenti che hanno autorizzato la controinteressata al trattamento nel proprio impianto anche di rifiuti urbani indifferenziati aventi codice EER 20.03.01, nonostante si tratti di impianto di mero trattamento meccanico (TM).

Parallelamente allo svolgimento del giudizio dinanzi al T.a.r., è stato avviato un procedimento di riesame dell'AIA di Ecosystem, ai sensi del disposto dell'art. 29-octies, commi 3 lett. a), e 5 6, d.lgs. n. 152/2006, essendo state pubblicate le nuove conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per il trattamento dei rifiuti, di cui alla decisione n. 2018/1147/UE del 10.08.2018. 12.

Tale procedimento di riesame, su istanza della Ecosystem, è stato unificato nel procedimento volto al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR), di cui all'art. 27-bis, d.lgs. 152/2006, avviato dalla stessa Ecosystem e relativo ad alcune modifiche impiantistiche proposte dalla stessa controinteressata, nel quale è inclusa anche la realizzazione di una sezione di stabilizzazione biologica dei rifiuti, prescritta nel corso del procedimento al fine di superare i rilievi di non conformità alle BAT-C 2018, mossi dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Lazio (ARPA Lazio) nel corso del riesame dell'AIA.

Il procedimento si è concluso con il rilascio del PAUR mediante determinazione della Regione Lazio 23 ottobre 2023, n. G13873, che Rida ha impugnato dinanzi al Tar del Lazio, unitamente agli atti e ai provvedimenti ad essa presupposti, con giudizio pendente sub R.G. 16006/2023.

Il T.a.r. per il Lazio, Sez. V, con sentenza n. 10066 del 2023 ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di interesse per le seguenti motivazioni:

- assume che, sulla base della priorità logico giuridica del principio della prossimità, non sia effettivamente ravvisabile un interesse diretto concreto ed attuale della ricorrente a censurare i provvedimenti autorizzatori concernenti i soggetti operanti in un ATO diverso da quello di sua appartenenza, dal momento che la possibilità di accaparramento di una fetta

di mercato, ulteriore rispetto a quella coincidente con l'Ambito territoriale ottimale di Latina, costituisce ipotesi meramente eventuale e residuale che può realizzarsi solo nel caso di deficienza degli impianti dell'ATO Roma;

- osserva inoltre che, la diversa conclusione prospettata da parte ricorrente (secondo cui, sostanzialmente sarebbe in facoltà dei comuni di servirsi liberamente di tutti impianti di trattamento dei rifiuti purché collocati in ambito regionale), non si concilia con la ratio della disciplina che governa la materia in esame finalizzata a ridurre il più possibile l'impatto sul territorio conseguente allo spostamento fisico dei conferimenti, che resta, quindi, ipotesi eccezionale.

Avverso tale sentenza ha interposto appello R.I.D.A. Ambiente s.r.l. per chiederne la riforma in quanto errata in punto di interesse al ricorso; al contempo ripropone tutti i motivi assorbiti dal T.a.r. in ragione della pronuncia in rito con cui è stato definito il ricorso.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lazio e la controinteressata Ecosystem s.p.a. per resistere all'appello chiedendone la reiezione in quanto infondato nel merito, con conferma integrale della sentenza appellata.

Alla udienza pubblica del 3 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione, previo deposito di memorie difensive con cui le parti hanno nuovamente illustrato le rispettive tesi difensive.

In particolare, quanto alla declaratoria di inammissibilità per carenza di interesse del T.a.r., l'appellante lamenta che sulla base degli atti di pianificazione del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio, già nella fase transitoria e a maggior ragione nell'attuale fase a regime, non si giustificerebbe che i rifiuti urbani indifferenziati EER 20.03.01 siano dirottati verso impianti (i TM, come quello di Ecosystem) che lo stesso PRGR 2020 non può che considerare inadeguati in difetto della prescritta sezione di stabilizzazione biologica. Né potrebbe essere diversamente, alla luce dell'espresso (e peraltro vincolato) rinvio che lo stesso piano fa alle BAT-C 2018.

I principi di "autosufficienza" e "prossimità" sarebbero, pertanto, subordinati – anche letteralmente – a quello di "idoneità" degli impianti di trattamento: tra gli impianti "idonei" va reperito il più "vicino"; non ogni impianto "vicino" è per ciò stesso "idoneo".

Secondo l'appellante i rifiuti solidi urbani indifferenziati prodotti nell'ATO "Roma" (cui appartiene l'impianto della controinteressata Ecosystem) - che non possono essere trattati nel medesimo ATO in ragione dell'insufficiente capacità degli impianti TMB/TBM ivi situati - devono essere conferiti, fino a capienza massima, negli impianti TBM/TMB più prossimi presenti negli ATO limitrofi non deficitari (ivi incluso, quindi, l'ATO "Latina" cui appartiene Rida).

Conferma il proprio interesse, anche risarcitorio, a coltivare il presente contenzioso, anche a fronte del rilascio dei nuovi provvedimenti autorizzatori della controinteressata che hanno sostituito quelli impugnati nel giudizio di prime cure.

Nel merito l'appellante ripropone tutti i motivi di impugnazione già proposti innanzi al T.a.r. sostenendo che:

1. la Regione Lazio avrebbe rilasciato alla Ecosystem l'AIA nel 2019 senza che fosse stata preceduta da una nuova Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) o almeno da una verifica preliminare (screening), nonostante le modifiche significative intervenute rispetto al progetto originario autorizzato nel 2001. L'unica VIA risale infatti a quell'anno e riguardava un progetto molto più limitato, sia per quantità che per tipologia di rifiuti trattati.

Nel 2012, con la determinazione B00703, l'autorizzazione è stata rinnovata e ampliata, introducendo nuovi codici di rifiuti e fissando limiti quantitativi precisi. Tuttavia, nel 2019, con la determinazione G01886, si è registrato un aumento drastico dei rifiuti pericolosi trattabili (da 500 a 6.000 tonnellate annue, +1.200%) e un'espansione delle attività di trattamento e recupero (+194%), oltre a un incremento significativo dello stoccaggio istantaneo.

Queste modifiche, per legge, avrebbero richiesto una nuova VIA o almeno uno screening, poiché potenzialmente in grado di generare impatti ambientali rilevanti. Inoltre, l'area in cui si trova l'impianto è già fortemente compromessa dal punto di vista ambientale (inquinamento del suolo, dell'aria e delle acque), il che rende ancora più necessaria una valutazione preventiva.

Infine, contesta l'affermazione secondo cui le attività del 2019 sarebbero già state valutate positivamente nel 2001, poiché le modifiche intervenute nel tempo sono tali da rendere quell'assenso ormai superato e non più valido.

Evidenzia una violazione dei principi costituzionali e amministrativi di buon andamento, imparzialità e buona amministrazione (art. 97 Cost., art. 41 della Carta di Nizza, art. 1 della legge 241/1990), poiché la società Ecosystem ha ottenuto un vantaggio regolatorio ingiustificato, a differenza della società RIDA, che per svolgere attività simili nel settore dei rifiuti solidi urbani (RSU) in un'area non classificata come "a rischio", è stata sottoposta dalla Regione Lazio a ben tre procedimenti completi di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) nel 2003, 2011 e 2014.

2. Osserva che l'AIA concessa alla Ecosystem riflette un orientamento distorto della Regione Lazio, che continua a favorire impianti di tritovagliatura per i rifiuti urbani, nonostante siano contrari alla normativa europea e nazionale. Questi impianti, privi di stabilizzazione biologica, non garantiscono un trattamento adeguato e portano a un eccessivo smaltimento in discarica, violando la gerarchia dei rifiuti. La Regione ha autorizzato tali impianti senza fissare limiti chiari sui rifiuti in ingresso, permettendo anche il trattamento improprio di frazioni organiche, comportando gravi rischi ambientali in contrasto con i principi di precauzione e tutela ambientale previsti dal d.lgs. 152/2006.

Secondo l'appellante la Regione Lazio avrebbe consentito a Ecosystem di operare per anni sulla base di una semplice istanza tariffaria, senza completare il procedimento previsto dal decreto commissariale n. 15/2005.

3. Inoltre, la tariffa applicata (pari a 134,86 €/ton) presenta gravi errori di calcolo, in particolare nelle componenti relative agli ammortamenti, al capitale investito e alla sua remunerazione. Questi errori derivano da un uso scorretto dei criteri

stabiliti dal decreto, che impone l'applicazione di aliquote fiscali massime sul costo storico degli investimenti. Di conseguenza, la tariffa risulta distorta e potenzialmente ingiusta.

La Regione Lazio ha replicato a tali doglianze osservando che:

- non sussiste un interesse legittimo da parte di un gestore appartenente a un Ambito Territoriale Ottimale (A.T.O.) diverso rispetto a quello dell'impianto autorizzato, poiché ogni A.T.O. costituisce un mercato autonomo. Il principio di autosufficienza, unito a quello di prossimità, impone che i rifiuti siano trattati all'interno del proprio A.T.O., salvo casi eccezionali di carenza impiantistica. Pertanto, l'autorizzazione concessa a Ecosystem nell'A.T.O. di Roma non inciderebbe sul mercato dell'A.T.O. di Latina, rendendo inammissibile il ricorso per difetto di interesse. Inoltre, l'autorizzazione mira proprio a colmare la carenza impiantistica di Roma, in linea con gli obiettivi di legge.
- contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, l'impianto Ecosystem è stato effettivamente assoggettato a una Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), come indicato nella Determinazione G17518/2018. Tale valutazione risalirebbe al 2001 (nota prot. 164064), e sarebbe riferita all'intera impiantistica poi autorizzata nel 2012 e confermata nel 2019;
- afferma di aver adeguato l'impianto Ecosystem alle BAT europee, imponendo la realizzazione di biocelle per la stabilizzazione biologica, poi effettivamente attivate nel 2024. Già prima, l'impianto trattava rifiuti a basso contenuto organico e aveva avviato una sperimentazione per migliorare l'efficienza, riducendo lo smaltimento in discarica. Le performance ambientali sarebbero risultate migliori rispetto a quelle dell'impianto RIDA, secondo ARPA Lazio; sussisterebbe la piena conformità dell'impianto Ecosystem ai parametri di legge e nega qualsiasi disparità di trattamento;
- la società Ecosystem ha richiesto nel 2019 un aggiornamento della tariffa per l'aumento dei costi sostenuti, smentendo l'accusa di sovradimensionamento tariffario avanzata da Rida Ambiente. Dopo vari solleciti, la Regione ha avviato il procedimento nel 2021, affidando la valutazione a una società di revisione (Crowe Bompani). Sulla base di tale analisi, nel 2022 è stata approvata una nuova tariffa di 148,54 €/t, superiore sia a quella contestata da Rida (134,86 €/t) sia a quella da essa proposta (130,10 €/t).

Anche la Ecosystem S.p.a. ha replicato ai motivi di appello osservando che:

- il proprio impianto sarebbe sempre stato conforme alla normativa vigente e idoneo al trattamento dei rifiuti per cui è stato autorizzato. La società sottolinea che opera principalmente nel recupero di materia, trattando rifiuti speciali e frazioni secche da raccolta differenziata, e non rifiuti urbani indifferenziati "tal quali" ad alto contenuto organico. Evidenzia che i rifiuti in ingresso sono sempre stati caratterizzati da una percentuale di frazione organica inferiore al 15%, come previsto dal Piano Regionale dei Rifiuti e dalla normativa nazionale, e che ciò rende legittimo il trattamento meccanico senza necessità di stabilizzazione biologica;
- ha inoltre investito in un importante aggiornamento impiantistico, culminato con la realizzazione della Linea 11 dotata di biocelle per la stabilizzazione biologica, autorizzata nel 2023 e operativa dal 2024, che consente di trattare anche rifiuti con maggiore contenuto organico.
- respinge le accuse di concorrenza sleale mosse da RIDA, sottolineando che i due impianti operano in mercati diversi e non sono direttamente concorrenti: RIDA tratta prevalentemente rifiuti urbani indifferenziati, mentre Ecosystem si concentra sul recupero di materia da rifiuti differenziati e speciali;
- sostiene di avere sempre rispettato i limiti sulle emissioni odorigene, come confermato da ARPA Lazio e da analisi indipendenti, e non ha mai ricevuto segnalazioni o sanzioni in merito;
- per quanto riguarda le tariffe, rileva che queste sono state approvate dalla Regione Lazio sulla base di valutazioni tecniche effettuate da società di revisione indipendenti, e le contestazioni di RIDA sono ritenute infondate e basate su calcoli approssimativi;
- deduce che il ricorso di RIDA sarebbe in ogni caso inammissibile e improcedibile, sia perché l'impianto opera in un ATO diverso, sia perché la nuova AIA e il PAUR del 2023 avrebbero superato i provvedimenti precedenti, rendendo il contenzioso privo di attualità, salvo per un eventuale profilo risarcitorio che però è già oggetto di un separato giudizio civile;
- eccepisce l'inammissibilità del ricorso anche per violazione del principio del *ne bis in idem*, poiché RIDA ha già avviato un giudizio civile per concorrenza sleale, chiedendo un risarcimento danni;
- eccepisce che il Piano Regionale dei Rifiuti del 2012, su cui si basa parte delle censure di RIDA, è stato superato dal nuovo piano 2019-2025 e dagli interventi del Commissario straordinario per Roma Capitale con conseguente improcedibilità del gravame;
- ribadisce che il proprio impianto sarebbe idoneo al trattamento di rifiuti con basso contenuto organico, in linea con l'obiettivo del nuovo piano regionale di ridurre la frazione organica nel rifiuto residuo e favorire l'uso di impianti TM, meno impattanti e più orientati al recupero di materia.

Così richiamati i motivi di appello e le difese delle parti costituite, può ora passarsi al loro esame.

Con il primo motivo di appello R.I.D.A. Ambiente s.r.l. ha dedotto: *"Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 182-bis, 199, 200, d.lgs. n. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui alla d.c.r. n. 4/2020. violazione e/o falsa applicazione dei principi di autosufficienza e prossimità, nonché del principio di idoneità degli impianti di trattamento"*.

Lamenta che il T.a.r. avrebbe errato nel ritenere la ricorrente priva di interesse dichiarando il ricorso inammissibile.

Il motivo è fondato.

E' infatti palese che l'appellante abbia interesse quale operatore di settore a contestare la idoneità dell'impianto della controinteressata potendo, in caso di accoglimento del gravame, beneficiare di maggiori flussi di frazione indifferenziata da trattare da parte dei Comuni limitrofi conferenti, anche se ricompresi in ATO diverso – segnatamente quello di Roma, interessato da notorie carenze impiantistiche - da quello di Latina dove opera la ricorrente.

A sostegno della declaratoria di inammissibilità il T.a.r. ha ritenuto che «*non sia effettivamente ravvisabile un interesse diretto concreto ed attuale della ricorrente a censurare i provvedimenti autorizzatori concernenti i soggetti operanti in un ATO diverso da quello di sua appartenenza, dal momento che la possibilità di accaparramento di una fetta di mercato, ulteriore rispetto a quella coincidente con l'Ambito territoriale ottimale di Latina, costituisce ipotesi meramente eventuale e residuale che può realizzarsi solo nel caso di deficienza degli impianti dell'ATO Roma*».

La sentenza, a sostegno di tale conclusione, ha poi aggiunto che «*La diversa conclusione prospettata da parte ricorrente (secondo cui, sostanzialmente sarebbe in facoltà dei comuni di servirsi liberamente di tutti impianti di trattamento dei rifiuti purché collocati in ambito regionale) non si concilia con la ratio della disciplina che governa la materia in esame finalizzata a ridurre il più possibile l'impatto sul territorio conseguente allo spostamento fisico dei conferimenti, che resta, quindi, ipotesi eccezionale*».

Senonché il principio eurounitario di prossimità degli impianti di smaltimento al luogo di produzione dei rifiuti, è evidentemente condizionato dalla idoneità dell'impianto al trattamento, laddove nel caso di specie la ricorrente ha contestato proprio tale presupposto, deducendo l'illegittimità del trattamento operato dall'odierna controinteressata sui RSU, in assenza di una sezione di stabilizzazione biologica, in quanto contrastante con le BAT-C 2018, trattandosi di impianto di mero trattamento meccanico (TM) e non di impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB), e pertanto inidoneo al trattamento della frazione di umido residua.

L'accoglimento di una tale doglianza avrebbe impedito all'impianto della controinteressata di continuare a ricevere conferimenti di frazione secca (o comunque avrebbe integrato i presupposti di una possibile domanda risarcitoria per lucro cessante), determinando la necessità per i Comuni dell'ATO di Roma di rivolgersi ad impianti autorizzati operanti presso ATO limitrofi, qual è quello di Latina dove opera l'appellante.

R.I.D.A. avrebbe pertanto tratto un potenziale vantaggio competitivo ed economico in termini di maggiori volumi di rifiuti e quindi di maggiori ricavi, sicché era certamente titolare di un interesse concreto ed attuale all'annullamento degli atti impugnati.

Trattandosi di errore palese circa la sussistenza di una condizione dell'azione, trova applicazione il principio di diritto affermato, di recente, dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con sentenza 15 luglio 2025, n. 10 che, nel percorso di rivisitazione della portata dell'art. 105 c.p.a., ha affermato che, in simili fattispecie, il giudice di appello deve disporre l'annullamento della sentenza appellata con rinvio al primo giudice ai fini del prosieguo della trattazione e dell'esame nel merito del ricorso.

In particolare con la sentenza richiamata l'Adunanza plenaria ha affermato il presente principio di diritto: «*il seguente principio di diritto: "l'art. 105, comma 1, del c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente"*».

Ha anche aggiunto che «*16. Il principio di diritto così enunciato, al pari di quello affermato dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 16 del 2024, trova applicazione anche nei giudizi pendenti, dal momento che le regulae juris in questione riguardano questioni processuali sottoposte al principio tempus regit actum e non incidono negativamente sul diritto di azione e sul diritto di difesa*».

Nei predetti termini deve pertanto essere definito il presente giudizio, con conseguente accoglimento del primo motivo di appello, annullamento della sentenza appellata e rimessione al T.a.r. per il Lazio per il prosieguo della trattazione.

La natura in rito della presente decisione, giustifica la compensazione integrale delle spese del grado tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei termini di cui in motivazione, annulla la sentenza appellata, con rimessione al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, per il prosieguo della trattazione.

Compensa le spese del grado tra tutte le parti costituite.

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

(Omissis)