

Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) relativo ad un impianto di trattamento integrato anaerobico ed aerobico della frazione organica da raccolta differenziata (FORSU) per la produzione di bio-metano liquido per autotrazione e ammendante compostato misto (ACM)

Cons. Stato, Sez. IV 5 febbraio 2026, n. 953 - Lamberti, pres. f.f.; Santise, est. - Forum Ambientalista - Odv ed a. (avv.ti Stante, Libutti e Santoro) c. Sindaco di Roma (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) relativo ad un impianto di trattamento integrato anaerobico ed aerobico della frazione organica da raccolta differenziata (FORSU) per la produzione di bio-metano liquido per autotrazione e ammendante compostato misto (ACM).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso iscritto al NRG 16984 del 2023 Codacons – Coordinamento delle Associazioni a tutela dei diritti degli utenti e dei consumatori – ed i signori Daniele Amatizi, Alessandro Bruni, Barbara Di Felice, Laura Femino', Paola Quercioli, hanno impugnato innanzi al T.a.r. per il Lazio il provvedimento, emesso il 29.09.2023, n. 2023/0000018, Prot. RM/2023/0002723, dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, con il quale è stato approvato il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.), dell'impianto di trattamento integrato anaerobico ed aerobico della frazione organica da raccolta differenziata (FORSU) per la produzione di bio-metano liquido per autotrazione e ammendante compostato misto (ACM) di Casal Selce.

2. Il medesimo provvedimento è stato impugnato, con ricorso iscritto al NRG 17010 del 2023, anche da Forum Ambientalista – Odv e dai signori Caterina Elisabetta Amoddeo, Emanuele Grassetti, Roberto Cruciani e Daniela Scrollini.

3. Il T.a.r., con sentenza n. 12832 del 2024, ha respinto i ricorsi, previa riunione degli stessi.

4. Gli odierni appellanti, quindi, hanno impugnato la predetta sentenza con due distinti atti di appello.

4.1. In particolare, con atto di appello iscritto al NRG. 6276 del 2024 Forum Ambientalista - Odv, Caterina Elisabetta Amoddeo, Emanuele Grassetti, Roberto Cruciani e Daniela Scrollini hanno dedotto il seguente motivo di appello:

1. Violazione degli artt. 136, primo comma, lett. c) e d), 143 e 146 del Decreto legislativo n. 42/2004; violazione dell'art. 13 del Decreto legge n. 50/2022; illogicità e contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata; travisamento dei fatti oggetto di causa; grave carenza istruttoria del TAR Lazio.

Con il presente motivo di appello gli appellanti hanno impugnato il punto 5 ed il punto 8 della motivazione in diritto della sentenza del T.a.r. per il Lazio, alle pagg. 12-13.

In particolare, l'area in cui il provvedimento autorizza l'esecuzione dell'impianto in contestazione, ossia la località "Casal Selce", è interessata da un vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 136, primo comma, lett. c) e d) del Codice, come istituito con Delibera regionale n. 649/2014, pubblicata sul BURL n. 84, supplemento 1, del 21.10.2014.

L'area "Casal Selce" è tuttora sottoposta a vincolo paesaggistico anche nella revisione 2021 del PTPR Lazio: in particolare, al punto 4.8.2., pag. 67 delle norme tecniche, si prevede il divieto di nuove realizzazioni di impianti di trattamento rifiuti, proprio nelle aree qualificate come paesaggio agrario di rilevante valore, quale è appunto l'area indicata dal Piano come "Casal Selce".

Il T.a.r. afferma al punto 5 in diritto che "contrariamente a quanto dedotto dai ricorrenti, la realizzazione dell'impianto non interessa la porzione di territorio «Agro Romano occidentale zona del fosso della Quistione e Tenuta della Massa Gallese lungo la via Aurelia e via di Casal Selce»: tale affermazione non corrisponde al vero, come emergerebbe dalla stessa documentazione depositata in primo grado e dalla stessa relazione di Ama s.p.a.

Inoltre, al di là anche dell'interpretazione prospettata dal T.a.r. sulla portata dei poteri del Commissario straordinario, nel caso in questione risulta pacifico che il Commissario avrebbe potuto autorizzare il progetto a condizione che fosse stata presentata a sua volta e preliminarmente la richiesta di autorizzazione paesaggistica del progetto all'ente competente, ossia la Regione Lazio: tutto ciò proprio perché i poteri del Commissario trovano un limite nella vigenza delle norme del Codice che non possono essere da esso derogate.

4.2. Con atto di appello iscritto al NRG 6299 del 2024, il Codacons, Daniele Amatizi, Alessandro Bruni, Barbara Di Felice, Laura Femino', Paola Quercioli, hanno dedotto i seguenti motivi di appello:

1. ERROR IN IUDICANDO: SULLA ILLEGITTIMITÀ DELLA SENTENZA PER MOTIVAZIONE ASSOLUTAMENTE CARENTE E APPARENTE NONCHE' PER OMESSA PRONUNCIA.

Gli interventi di progetto ricadono proprio nella porzione di territorio "Agro Romano occidentale zona del fosso della

Quistione e Tenuta della Massa Gallesina lungo la via Aurelia e via di Casal Selce”.

Il TAR ha anche omesso di pronunciarsi su due questioni fondamentali, ovvero il rispetto delle distanze da parte dell'impianto di rifiuti il quale è localizzato vicino ad abitazioni e luoghi sensibili (scuole, ospedali ecc...) e la necessità che l'impianto osservi le prescrizioni dettate dal D. Lgs. n. 105 del 2015 (atto normativo che recepisce la direttiva europea Seveso III).

II. ERROR IN IUDICANDO: *SULLA ILLEGITTIMITA' DELLA SENTENZA PER IRRAZIONALITA', ILLOGICITA' E INCONGRUENZA. DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE DIRETTIVA 92/43/CEE. VIOLAZIONE ARTT. 13, 15 E 17 DEL D. LGS. N. 105 DEL 2015.*

Il T.a.r., in particolare, ha omesso di pronunciarsi sul problema delle distanze tra il progetto e i luoghi sensibili e non ha considerato, che a meno di un chilometro dall'impianto, direzione Sud Ovest, è ubicato il sito Rete Natura 2000 (Macchia Grande di Ponte Galeria) e il IBA Riserva del Litorale Romano, e a meno di cinquecento metri l'Oasi LIPU Castel di Guido, nella rete Natura 2000.

III. ERROR IN IUDICANDO: *SULLA ILLEGITTIMITA' DELLA SENTENZA PER IRRAZIONALITA', ILLOGICITA' E INCONGRUENZA. DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE.*

Gli appellanti contestano la sentenza del T.a.r. nella parte in cui sostiene che in relazione alla localizzazione dell'impianto la Regione Lazio aveva già rilasciato ad AMA S.p.A., con Determinazione n. G02429 del 5 marzo 2020, il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) che non è stato impugnato nei termini.

Secondo il T.a.r. sarebbe stato onere dei ricorrenti impugnare l'atto *de quo* in quanto localizzava l'impianto in zona Val selce. La sentenza sarebbe, però, errata perché la determina della Regione Lazio, non approva il progetto definitivo dell'opera, provvedimento finale con cui si concede alla ditta richiedente la possibilità di iniziare i lavori, bensì la stessa determina indica solo una delle opzioni tecniche fattibili per la geolocalizzazione dell'impianto.

IV. ERROR IN IUDICANDO: *ILLEGITTIMITA' DELLA SENTENZA PER ILLOGICITA', IRRAZIONALITA' E INCONGRUENZA; DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE.*

Si contesta la sentenza del T.a.r. che ha dichiarato irricevibili il ricorso per motivi aggiunti. Secondo il TAR, la tardività deriverebbe dal fatto che sul sito internet di Roma Capitale siano stati pubblicati gli atti asseritamente impugnati con i motivi aggiunti (in disparte la circostanza, irrilevante, che il link che rimandava a tali atti, contenuto nell'ordinanza n. 18/23, era stato pubblicato in GU: essendo chiaro che non soddisfa l'onere di pubblicazione in GU la mera menzione del link di internet).

Tuttavia, è orientamento pacifico del Consiglio di Stato che l'efficacia della pubblicazione di un atto sull'albo pretorio si produce solo quando una norma di legge abbia conferito la qualità di pubblicità legale alla predetta pubblicazione. In assenza di una norma di legge, l'albo pretorio non costituisce un mezzo per perfezionare l'effettiva conoscenza di un atto amministrativo.

V. ERROR IN IUDICANDO: *ILLEGITTIMITA' DELLA SENTENZA PER ILLOGICITA', IRRAZIONALITA' E INCONGRUENZA; DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 13 DL 76/2020 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 9, 32, 76 E 117 COST.*

L'Ordinanza Commissariale impugnata 18/2023 è palesemente illegittima laddove viola l'art. 27 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006, in quanto la conferenza di servizi decisoria, invero, è stata convocata con nota prot.n. RM2383 del 6 settembre 2023 ed è stata indetta in forma semplificata ed in modalità asincrona, ex art. 14 *bis* della l.n. 241 del 1990.

VI. ERROR IN IUDICANDO: *ILLEGITTIMITA' DELLA SENTENZA PER ILLOGICITA', IRRAZIONALITA' E INCONGRUENZA; DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE.*

Il vincolo posto sulla zona di Casal di selce trova la sua fonte direttamente nel codice dei beni culturali che il Commissario per espressa previsione non può derogare.

VII. ERROR IN IUDICANDO: *ILLEGITTIMITA' DELLA SENTENZA PER ILLOGICITA', IRRAZIONALITA' E INCONGRUENZA; DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE EX ART. 191 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA (TFUE).*

Erra il T.a.r. nel riferire che parte appellante abbia dedotto solo genericamente in primo grado la violazione del principio di precauzione in quanto ci sono numerosi elementi di pericolo attuale e potenziale che imporrebbero lo stop dei lavori.

5. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sindaco di Roma, nella qualità di Commissario Straordinario Giubileo 2025, la Regione Lazio, il Ministero della Cultura, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, la Città Metropolitana di Roma Capitale, Roma Capitale e Ama S.p.A. si sono costituiti regolarmente in giudizio, contestando l'avverso appello e chiedendone il rigetto.

6. Alla pubblica udienza dell'11 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. In via preliminare, gli appelli proposti, per come in epigrafe descritti, vanno riuniti, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., perché proposti avverso la medesima sentenza.

8. Tanto premesso, gli appelli sono infondati per le ragioni di seguito specificate.

9. In via preliminare, deve rilevarsi che l'art. 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, ha previsto la nomina, con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 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*”, che rimarrà in carica fino al 31 dicembre 2026.

9.1. Con d.P.R. 4 febbraio 2022 è stato nominato Commissario straordinario del Governo il Sindaco di Roma Capitale. L'art. 13 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, articolo rubricato “*Gestione dei rifiuti a Roma e altre misure per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025*”, ha disposto, al primo comma, quanto segue: “*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:*

a) *predisporre 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. 152 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) *regolamenta 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”.*

9.2. Il secondo comma del suddetto art. 13 ha previsto che, ai fini dell'esercizio dei suddetti compiti, “*il Commissario, ove necessario, può provvedere a mezzo di ordinanza, sentita la Regione Lazio, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*”.

Il Commissario straordinario ha adottato l'ordinanza, indicata nella parte in fatto.

10. Ciò posto, in relazione all'appello NRG 6276 del 2024 proposto da Forum Ambientalista - Odv, Caterina Elisabetta Amoddeo, Emanuele Grassetti, Roberto Cruciani, Daniela Scrollini, con riguardo alle contestazioni rivolte al punto 5 della sentenza di primo grado, rileva il Collegio che il vincolo è stato “*istituito con Delibera regionale n. 649/2014*”, come ammettono, peraltro, gli stessi appellanti (pag. 9 dell'appello) e non deriva direttamente dal Codice dei beni culturali. Gli appellanti riconoscono, peraltro, che il divieto di realizzazione di nuovi impianti non è contenuto nella norma primaria ossia nel Codice dei beni culturali, ma è riproposto “*al punto 4.8.2., pag. 67 delle norme tecniche*” del PTPR Lazio del 2021 (pag. 10 dell'appello, nonché pag. 30 dell'appello iscritto al NRG 6299/2024 proposto da Codacons e altri).

Pertanto, il Commissario straordinario aveva i poteri per derogarvi, ai sensi del citato art. 13, comma 2, del d.l. n. 50 del 2022, che, come visto, consente al Commissario straordinario di provvedere con ordinanza, sentita la regione Lazio, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto, tra le altre, delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Ne consegue, dunque, che il Commissario Straordinario è dotato di un potere di deroga di ogni disposizione di legge (con le esclusioni viste) e certamente anche dei piani territoriali e degli atti attuativi del Codice dei beni culturali, tra cui il PTPR Lazio del 2021 e la citata delibera regionale (n. 649/2014) che, nel caso di specie, come visto, ha imposto il vincolo in questione.

10.1 Questa Sezione, peraltro, ha già evidenziato, in relazione ad un caso simile a quello oggetto del presente giudizio (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 9 febbraio 2024, n. 1349), che il limite al potere di deroga va interpretato dando rilievo preminente al prioritario criterio di interpretazione letterale previsto dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, da completare, in via sussidiaria, con quello teleologico, nonché con quello logico della interpretazione utile.

10.2. Il richiamo del d. lgs. n. 42 del 2004 opera, infatti, dal punto di vista letterale, con riferimento alle sole “*disposizioni*” del Codice dei beni culturali e del paesaggio e quindi solo a quelle aventi portata direttamente vincolistica, con esclusione quindi delle prescrizioni dei piani paesaggistici che non siano direttamente riconducibili al sistema del Codice stesso.

Ciò non significa svuotare di significato il limite al potere di deroga in materia di tutela del paesaggio bensì circoscriverne la portata alle sole previsioni di vincolo direttamente riconducibili alla legge e, segnatamente, a quelle in materia di tutela dei beni culturali, come identificati dall'art. 134 del d. lgs. n. 42 del 2004 e censiti dal piano paesaggistico ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. b), c), d), ma con esclusione, ad esempio, delle ulteriori prescrizioni di tutela che i piani paesaggistici possono introdurre ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera e).

Diversamente il legislatore avrebbe fatto un riferimento diretto alla salvezza anche delle previsioni dei piani paesaggistici *tout court*.

10.3. Il mancato richiamo alla salvezza delle previsioni dei piani paesaggistici nella loro interezza si spiega anche in chiave di interpretazione teleologica e logica, al fine di non rendere la previsione del potere commissariale di deroga sostanzialmente inutile, data l'ampiezza del sistema dei vincoli paesaggistici di regola previsti dalla pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettere e), g), h), i), in via ulteriore rispetto alla inderogabile tipizzazione legale dell'art. 134.

Il riferimento alle "disposizioni" del Codice dei beni culturali deve, in definitiva, essere interpretata in senso letterale, al fine di vincolare l'operato del Commissario alle sole misure di tutela individuate direttamente dalla legge o sulla base di norme di legge specifiche, con esclusione quindi di quelle integrative regionali, ulteriori rispetto alla tipizzazione della nozione legale di bene culturale di cui al menzionato art. 134.

Tale pronuncia, anche se si riferisce ad un tipo specifico di vincoli, delinea un principio applicabile anche alla presente fattispecie ovvero che il potere di deroga del Commissario incontra un limite solo nelle specifiche norme contenute nel Codice dei beni culturali che, peraltro, vanno interpretate in senso letterale e restrittivo.

11. Nonostante ciò, va, comunque, evidenziato che, come accertato dal T.a.r. e come ammettono gli stessi appellanti (pag. 14 dell'appello), Ama s.p.a. ha presentato la relativa relazione paesaggistica. Sul punto la sentenza impugnata chiarisce infatti che *"nel corso del procedimento è stata predisposta la Relazione paesaggistica per l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 146 del D. Lgs. n. 42/2004 da parte della competente Soprintendenza Speciale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma"* (punto 5 di pag. 12 della sentenza impugnata). Tale relazione è inclusa nell'allegato 4 allo Studio di impatto ambientale (a pag. 90 della seconda parte del doc. 5 di primo grado della Presidenza del Consiglio dei ministri).

Della predisposizione di tale relazione si dà atto nel documento *"Valutazione di Impatto Ambientale Parere tecnico – istruttorio"*, all. 1 all'ordinanza impugnata, il quale come previsto da quest'ultima ne costituisce "parte integrante e sostanziale".

Inoltre, la stessa ordinanza impugnata richiama altresì la *"nota prot.n. 0136557 del 06/02/2023, con la quale l'Area Urbanistica, Copianificazione e Programmazione Negoziata Roma Capitale e Città Metropolitana della Direzione Regionale per le Politiche Abitative e la Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica, ha espresso: "in virtù dell'art. 12 co.1 delle NTA del PTPR approvato con DCR 5/2021 parere favorevole ai sensi dell'art. 146 co. 7 del Dlgs 42/2004, in merito alla modifica di un impianto di gestione di rifiuti da realizzare in località Casal Selce ad opera di AMA Spa (già favorevolmente valutato in deroga ai sensi dell'art.18 ter della LR 24/1998 con nota n. 682879 del 28/08/2019), e sotto il profilo dell'impatto ambientale, fermo restando le favorevoli valutazioni della Soprintendenza, ha espresso "giudizio favorevole per il proseguimento dell'iter approvativo dell'impianto"."*

Inoltre, come emerge dall'ordinanza impugnata, dopo l'acquisizione del citato parere, è stata data comunicazione alla Regione Lazio e alla Soprintendenza speciale archeologia, belle arti e paesaggio di Roma che, coinvolte nella conferenza di servizi che ha preceduto l'adozione dell'atto impugnato, non hanno espresso alcun rilievo negativo.

Ne consegue, pertanto, che sono state effettuate le valutazioni circa la compatibilità paesaggistica dell'opera e gli enti interessati nell'ambito della Conferenza di Servizi non hanno ritenuto di sollevare o evidenziare elementi ostativi alla realizzazione del progetto.

L'appello n. 6276 del 2024 è, pertanto, infondato.

12. Passando all'esame dell'appello NRG 6299 del 2024 proposto dal Codacons, da Daniele Amatizi, Alessandro Bruni, Barbara Di Felice, Laura Feminò, Paola Quercioli, con il primo e il sesto motivo di appello, si contesta la sentenza nella parte in cui il T.a.r. ha escluso che gli interventi di progetto ricadono all'interno dell'area denominata "Agro romano occidentale zona del fosso della Quistione e Tenuta della Massa Gallese lungo la via Aurelia e via di Casal Selce", tutelato con la D.G.R. n. 649 del 7.10.2014, ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettere c) e d), del D.Lgs. 42/2004".

Tali motivi di appello vanno respinti perché riguardano questioni già risolte al punto 11 della presente sentenza, cui si fa espresso rinvio.

In ogni caso, parte appellante non replica in maniera convincente in merito alla specifica contestazione dell'Avvocatura dello Stato svolta nel giudizio di primo grado, secondo cui *"l'ambito denominato "Agro romano occidentale zona del fosso della Quistione e Tenuta della Massa Gallese lungo la via Aurelia e via di Casal Selce" è tutelato con la D.G.R. n. 649 del 7 ottobre 2014, ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettere c) e d), del D.Lgs. n. 42/2004. L'area in disponibilità di AMA s.p.a. ricade, per una limitata parte sul lato di sud-ovest, nella fascia contermina al Fosso della Selce, sottoposta a vincolo paesaggistico per legge (comma 1, lett. c), dell'articolo 142 D. Lgs. n. 42/2004). La fascia oggetto di vincolo, della larghezza di 150 metri dalla sponda del corso d'acqua, è riportata nella Tavola B del PTPR. Le opere previste per la realizzazione dell'impianto non interessano tale porzione di territorio che rientra solo nell'area in disponibilità di AMA s.p.a. ma non è oggetto di interventi. Va rilevato che la parte dell'area costituente paesaggio naturale di continuità non è inclusa all'interno dell'area di pertinenza dell'impianto (perimetro recintato); sulla stessa non si realizzeranno manufatti, né saranno installate apparecchiature, ma si prevede di mantenere libero il suolo, attualmente agricolo e privo di vegetazione, permettendo il formarsi di una copertura di tipo erbaceo; non si delineano, dunque, incoerenze con riguardo alle finalità poste dalla richiamata disciplina del PTPR e, anzi, viene assicurata la possibilità di una successiva riqualificazione naturalistica della fascia laterale al Fosso della Selce"* (pagg. 11 e 12 della memoria dell'Avvocatura

dello Stato dell'8 gennaio 2024 depositata nel giudizio di primo grado).

Tale circostanza rende, quindi, non pacifica, contrariamente a quanto afferma parte appellante, l'ipotesi che gli interventi di progetto ricadano all'interno dell'area denominata "Agro romano occidentale zona del fosso della Quistione e Tenuta della Massa Gallesina lungo la via Aurelia e via di Casal Selce", tutelato con la D.G.R. n. 649 del 7.10.2014, ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettere c) e d), del D.Lgs 42/2004.

13. Con il secondo motivo di appello, le parti appellanti contestano la sentenza del T.a.r. nella parte in cui i giudici di primo grado avrebbero omesso di pronunciarsi sul problema delle distanze tra il progetto e i luoghi sensibili.

Secondo gli appellanti il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale (PGR-RC), approvato dal Commissario Straordinario con Ordinanza n. 7 del 1° dicembre 2022, individua per ogni criterio fattori che escludono la possibilità di costruire impianti di rifiuti e fattori condizionanti ovvero che richiedono un particolare approfondimento da parte della pubblica amministrazione.

Tra i criteri stabiliti vi è la presenza di edifici sensibili quali scuole, ospedali, centri turistici, impianti sportivi nonché aree di espansione residenziale distanza pari o inferiore a 1000 metri.

Né lo studio d'impatto ambientale, né i pareri dei vari dipartimenti di Roma Capitale, né, infine, la Regione Lazio si soffermano, secondo parte appellante, su questa problematica in dispregio alle norme statali che regolano i processi autorizzatori in materia ambientale ed evidenziando una lacuna manifesta nell'iter istruttorio.

14. Anche tale motivo di appello è infondato.

La sentenza del T.a.r. in realtà prende espressamente posizione sul punto, evidenziando che non sussistono fattori escludenti alla realizzazione del progetto, ma solo fatto di attenzione progettuale di carattere condizionante.

In particolare, si legge al punto 8 di pag. 13 che *l'area di interesse ricadere in zona con presenza di fattori non già escludenti ma condizionanti, ossia fattori che, a causa della presenza di vincoli derivanti dalla normativa vigente o dalle destinazioni d'uso del suolo, non rendono incompatibile*

in modo assoluto la localizzazione degli impianti, ma la condizionano ad una idonea verifica procedurale amministrativa da parte delle amministrazioni competenti ai fini della localizzazione in coerenza con gli obiettivi di tutela fissati dalla legge e dagli strumenti pianificatori (alla stessa stregua con riguardo alle abitazioni e alle case sparse, che costituiscono non già fattore escludente ma "fattore di attenzione progettuale").

14.1. Le parti appellanti richiamano le perizie prodotte in primo grado del geom Cruciani e dell'ing di Lella che, tuttavia, giungono a conclusioni non del tutto coerenti con quanto evidenziato nel ricorso introduttivo del giudizio di primo grado in cui si legge che i siti sensibili (centro abitato di Castel di Guido e le due RSA) sono posti a 1500 metri e non a meno di 1000 metri.

14.2. In ogni caso, sul punto, come già evidenziato al punto 11, rilevano i poteri derogatori del Commissario Straordinario, specie in relazione ad un Piano di Gestione dei Rifiuti, che è stato approvato successivamente all'approvazione dell'originario progetto dell'impianto per cui è causa e che, in relazione ai criteri di localizzazione, riproduce sostanzialmente il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio 2019-2025, che a sua volta costituisce l'aggiornamento del precedente Piano di cui alla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 4 del 18 gennaio 2012 n. 14 e che il Commissario può, come detto, certamente derogare.

15. Peraltro, come rilevato dal T.a.r. le doglianze relative alla localizzazione dell'impianto avrebbero dovuto essere proposte contro l'originario provvedimento che ha localizzato l'impianto e, in particolare, la determinazione del 5 marzo 2020, n. G02429, della Regione Lazio, che ha rilasciato il "Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) relativo al progetto di "Realizzazione impianto di produzione compost di qualità da raccolta differenziata rifiuti urbani". Parte appellante contesta sul punto la sentenza del T.a.r. con il terzo motivo di appello, che, però, è infondato, in quanto la circostanza che la Regione Lazio non abbia approvato il progetto definitivo dell'opera non è dirimente, in quanto la determina del 5 marzo 2020 ha approvato il P.A.U.R. e la relativa localizzazione del progetto; del resto, parte appellante, nell'odierno giudizio, contesta l'ordinanza del Commissario che ha approvato il P.A.U.R. e che ha individuato, comunque, l'opera e la sua localizzazione.

16. Secondo gli appellanti "l'impianto produrrebbe sostanze estremamente pericolose ai sensi della normativa europea" (pag. 17 dell'appello), le quali porrebbero "il progetto AMA nelle condizioni di essere un impianto a rischio di incidente rilevante di soglia superiore" secondo la direttiva Seveso III (pag. 19 dell'appello).

16.1. Le doglianze attinenti alla violazione della direttiva Seveso III sono state, tuttavia, proposte solo con i motivi aggiunti (pag. 12 e 23 del ricorso per motivi aggiunti) dichiarati irricevibili in primo grado e come tali sono inammissibili, come meglio si evidenzierà al punto 19 della presente sentenza.

16.2. In ogni caso, la censura è infondata. I profili contestati costituiscono infatti aspetti puntualmente valutati nel corso dell'istruttoria, come emerge dal parere tecnico istruttorio, recepito nell'ordinanza impugnata.

Sul punto, il parere conclude infatti che *"L'impianto in progetto non è soggetto alla normativa in materia di controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (D.Lgs. 105/2015) in quanto, in base alle capacità di stoccaggio complessiva del biometano liquido (100.000 litri), classificato al punto 18 dell'Allegato I, Parte 2 al D.Lgs. 105/2015 come "Gas liquefatti infiammabili, categoria 1 o 2 (compreso GPL)" è minore della soglia inferiore per tali sostanze, fissata pari a 50 tonnellate, assumendo una densità del biometano liquido pari a 0,45 kg/l (equiparato a GNL)".*

Dunque, i rischi lamentati dagli appellanti risultano in realtà già verificati ed esclusi nel corso dell'istruttoria e gli appellanti non dimostrano perché tale valutazione sarebbe errata.

In ogni caso, anche qualora si ritenesse che l'impianto in esame debba essere assoggettato al rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva Seveso III e dal decreto attuativo, d.lgs. n. 105/2015, da ciò non deriverebbe comunque l'impossibilità di realizzarlo.

17. Gli appellanti sostengono poi che "Il mancato rispetto delle distanze minime dai biodigestori e dallo stoccaggio di biogas, può avere gravi effetti sulla salute" (pag. 16 dell'appello).

La censura, oltre ad essere genericamente formulata, non prova nel concreto tali danni effettivi per la salute, anche perché sarà poi l'amministrazione a valutare in concreto, nella fase di realizzazione del progetto, di apportare gli accorgimenti necessari al fine di escludere il pregiudizio alla salute.

18. Risulta poi genericamente formulata e come tale inammissibile la censura relativa alla "presenza di altro impianto di biogas in prossimità dell'area Casal Selce" (pag. 19 dell'appello), in quanto gli appellanti si limitano ad evidenziare che il progetto Ama è stato approvato senza considerare i "rischi di interferenza con l'impianto di biogas preesistente".

19. Con il quarto motivo di appello, parte appellante contesta la sentenza del T.a.r. che ha ritenuto i motivi aggiunti tardivi, in quanto *"il ricorso per motivi aggiunti di cui al giudizio portante recante RG 202316984 risulta – come eccepito dalle resistenti – effettivamente tardivo atteso che i documenti dal cui deposito i ricorrenti hanno fondato la proposizione erano già stati pubblicati al link <http://commissari.gov.it/giubileo2025> indicato nell'ordinanza del Commissario Straordinario n. 18/2023, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2023 nonché al link <https://ditromacapitale.sharepoint.com/:f/s/dipiclorifiuti/EpJ3B5MUySJNn0ZVedKJuXUB3TgX5j4ZK2cCM58tK0ttRw?e=OET1DT>: poiché documenti astrattamente già conoscibili al momento della proposizione del ricorso introduttivo, le censure proposte con il ricorso per motivi aggiunti risultano tardive perché andavano a loro volta dedotte in sede introduttiva del giudizio stesso".* Secondo parte appellante non avrebbe alcun rilievo tale pubblicazione in assenza di una norma di legge che attribuisca tale efficacia alla pubblicazione.

Ritiene il Collegio che anche tale motivo di appello sia infondato, perché in realtà il T.a.r. ha dichiarato irricevibili i motivi aggiunti, perché gli stessi si fondano su documenti che erano già desumibili dall'ordinanza impugnata, al cui interno era presente un *link* di collegamento proprio volto a mettere a disposizione la citata documentazione, poi posta da parte appellante alla base dei motivi aggiunti.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che non sono ammissibili motivi o profili di gravame che *"si risolvano in una mera riproposizione dell'originaria impugnazione, arricchita da ulteriori doglianze, allo scopo introdurre motivi "dimenticati" nel ricorso introduttivo, e così dilatare il thema decidendum in violazione del termine decadenziale previsto dall'art. 29 cod. proc. amm.; non siano giustificati da una nuova produzione documentale in causa, né dalla tardiva conoscenza di vizi del provvedimento che non sia stato possibile al ricorrente acquisire con la normale diligenza al momento dell'atto introduttivo; non siano finalizzati a impugnare i medesimi atti già gravati col mezzo introduttivo per profili emersi solo a seguito della conoscenza di circostanze ab origine ignote per causa non imputabile alla parte ricorrente"* (ex multis cfr. Cons. Stato IV, n. 481 del 2017).

Ne consegue che correttamente il T.a.r. ha dichiarato irricevibile il ricorso per motivi aggiunti, in quanto tardivo, perché parte appellante avrebbe potuto articolare le censure inserite nel ricorso per motivi aggiunti, già con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

20. Con il quinto motivo di appello, parte appellante contesta la sentenza del T.a.r. che ha ritenuto legittima l'Ordinanza Commissariale impugnata nonostante la violazione della stessa con l'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006 che prevede la conferenza di servizi sincrona e non asincrona, in concreto seguita dal Commissario.

Sul punto, si rinvia al punto 11 della presente sentenza e all'idoneità dei poteri del Commissario Straordinario di derogare alla legge e anche al citato art. 27 bis senza che sussista alcun contrasto con la Costituzione, da cui non si può desumere la necessità che la conferenza di servizi si svolga in modalità sincrona, specie se da tale modulo procedimentale non potrebbe derivare alcuna utilità concreta, come è avvenuto nel caso di specie.

21. Con il settimo motivo di appello parte appellante contesta la violazione del principio di precauzione, ritenuto dal T.a.r. genericamente richiamato.

Ritiene il Collegio che, in effetti, il richiamo al principio di precauzione sia stato formulato in modo generico, in quanto parte appellante fa riferimento a possibili rischi derivanti dall'installazione di un impianto che sono solo ipotetici e non comprovati, oltre ad essere stati già vaglianti nell'ambito dell'istruttoria come emerge anche dallo studio di impatto ambientale (doc. 5 di primo grado del Commissario straordinario).

22. Parte appellante, con memoria depositata in data 28 gennaio 2025, ha chiesto di rinviare alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:

"Dica la Corte di Giustizia dell'UE:

- se gli articoli 4, 5 e 14 del Regolamento UE 2024/1991 debbano essere interpretati nel senso che ostano alla realizzazione di un progetto, quale il biodigestore di Casal Selce, in un'area sottoposta a vincoli paesaggistici e ambientali, senza che siano state previamente adottate e attuate misure di ripristino e compensazione degli habitat naturali e della biodi-

versità potenzialmente compromessi, nonché senza un'adeguata valutazione del rispetto degli obiettivi di ripristino stabiliti a livello europeo;

- se il considerando 68 del Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura, nella parte in cui impone agli Stati membri di assegnare priorità alle superfici artificiali ed edificate per collocarvi i siti di smaltimento dei rifiuti, osti alla localizzazione in aree destinate all'agricoltura di impianti di biodigestione per il trattamento di rifiuti organici e conservazione del gas metano prodotto;

- se il Regolamento delegato (UE) 2023/2486 della Commissione, del 27 giugno 2023 che integra il regolamento (UE) 2020/852 e stabilisce il quadro generale per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, nella parte in cui vieta le nuove costruzioni realizzate su terreni coltivati e seminativi con un livello da moderato ad elevato di fertilità del suolo e biodiversità sotterranea, osti alla localizzazione in aree destinate all'agricoltura di impianti di biodigestione per il trattamento di rifiuti organici e conservazione del gas metano prodotto.

14.1. Ritiene il Collegio che tali questioni siano in parte inammissibili e in parte infondate.

Presupposto fondamentale per sollevare la questione pregiudiziale è, comunque, che sussista un contrasto tra la norma interna e il diritto UE.

Nel caso di specie, viene, invece, dedotto un contrasto tra la realizzazione del progetto con il diritto UE, senza che siano indicate le norme nazionali di riferimento che si porrebbero in contrasto con il diritto UE.

Ne consegue che dalla dedotta questione pregiudiziale in realtà si contesta, ma in maniera tardiva, il carattere anticomunitario dei provvedimenti impugnati, senza che, però, tale contrasto sia stato dedotto nei termini decadenziali con l'impugnazione dei provvedimenti medesimi in primo grado.

Va, infatti, tenuto distinto il potere del giudice *a quo* di sollevare di ufficio la questione pregiudiziale, dalla necessità per la parte interessata di stigmatizzare il provvedimento, sotto tutti i profili, anche quelli di contrasto con il diritto UE, entro i termini decadenziali.

Nel caso di specie, parte appellante non ha evidenziato alcun profilo di contrasto dei provvedimenti impugnati con il diritto UE, limitandosi, peraltro, in un primo momento solo oralmente durante la pubblica udienza nell'odierno giudizio di appello, a sollevare la sopra citata questione pregiudiziale.

Non sussistono, dunque, i presupposti per sollevare la questione pregiudiziale, non emergendo norme interne che sarebbero in contrasto con il diritto UE, ma stigmatizzandosi solo provvedimenti amministrativi anticomunitari i cui vizi non sono stati contestati tempestivamente.

Questo giudice non avrebbe, quindi, in ogni caso il potere di annullare i provvedimenti amministrativi anticomunitari.

22.2. Questa Sezione ha, peraltro, già evidenziato che i giudici amministrativi non sono *“tenuti a sottoporre una questione di interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad essi se questa non è rilevante, vale a dire nel caso in cui la sua soluzione, qualunque essa sia, non possa in alcun modo influire sull'esito della controversia”* (Cons. Stato, Sez. VI, 26 aprile 2024, n. 3790, sentenze del 6 ottobre 1982, Cilfit e a., 283/81, EU:C:1982:335, punto 10; del 18 luglio 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punto 26, nonché del 15 marzo 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punto 43).

22.3. L'irrelevanza delle questioni, in particolare delle prime due, emerge anche dal fatto che il provvedimento impugnato risale al 29 settembre 2023 e pertanto, per il principio del *tempus regit actum*, lo stesso non poteva tener conto del successivo Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 oggetto dei primi due quesiti.

22.4. In ogni caso il citato Regolamento pone solo obiettivi per il “ripristino della natura” e, quindi, nessun contrasto si pone tra quest'ultimo e il P.A.U.R. impugnato. Inoltre, la questione pregiudiziale è stata posta in maniera generica in quanto è stato solo dedotto che l'impianto potrebbe realizzare “una potenziale compromissione” degli habitat naturali, senza che sia stata fornita alcuna prova in merito.

22.5. In relazione al secondo quesito, inoltre, il Considerando n. 68 pone un criterio di mera preferenza per la costruzione di impianti in aree artificiali ed edificate che non può considerarsi ostativo al rilascio del P.A.U.R.

22.6. Riguardo poi al terzo quesito, in relazione alla violazione del Regolamento delegato (UE) 2023/2486 della Commissione, del 27 giugno 2023, questa Sezione rileva che il quesito è genericamente formulato, perché non vengono indicate le disposizioni del regolamento che sarebbero violate dall'impianto autorizzato nel caso di specie.

Peraltro, l'unico punto del regolamento che fa riferimento a “*terreni coltivati e seminativi con un livello da moderato ad elevato di fertilità del suolo e biodiversità sotterranea*” è il punto 6 del paragrafo 3 dell'allegato II del regolamento in questione, il quale riguarda tuttavia l’*“Edilizia e attività immobiliari”*, mentre al trattamento rifiuti è dedicato il paragrafo 2.5, rubricato *“Recupero dei rifiuti organici mediante digestione anaerobica o compostaggio”* ossia il medesimo impianto oggetto della procedura di cui è causa, in relazione al quale non vengono richiamati i limiti indicati nel quesito in esame. Parte appellante, inoltre, non ha provato che l'impianto deve essere costruito su “*terreni coltivati e seminativi con un livello da moderato ad elevato di fertilità del suolo e biodiversità sotterranea*”.

Non sussistono, dunque, i presupposti per sollevare la questione pregiudiziale.

La complessità dei giudizi riuniti, unitamente alle ragioni che hanno condotto alla presente decisione, giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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

(Omissis)

