

Autorizzazione alla realizzazione di un impianto di riciclo di biomasse con connessione alla rete elettrica

Cons. Stato, Sez. IV 4 giugno 2026, n. 4447 - Ro. Fi., Ma. Am., Da. Br., Gi. Do. Ed a. (avv.ti Matticoli e Venittelli) c. Presidenza del Consiglio Ministri - Commissario straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Impianto di produzione di energia elettrica da biogas derivante dal trattamento aerobico ed anaerobico di rifiuti non pericolosi - Valutazione di impatto ambientale - VIA – Provvedimento autorizzatorio unico regionale - PAUR.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 6 febbraio 2025 l'Aps Konsumer Italia Ets, Ente iscritto al CNCU, in persona del suo Presidente e legale rappresentante, nonché 34 persone fisiche residenti all'interno del Municipio VI, nella zona Prenestina, ove è prevista la realizzazione dell'impianto di riciclo di biomasse con connessione alla rete elettrica dell'Azienda Agricola Salone s.r.l. e della Ibes Green s.r.l., hanno adito il T.a.r. per il Lazio sede di Roma, chiedendo l'annullamento dei seguenti atti:

1) Disposizione commissariale rep. n. 46/2024 del 25.11.2024 di *"definizione delle attribuzioni funzionali del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 esercitate dall'Area VIA e Autorizzazione Rifiuti, in coerenza con le competenze assegnate ai sensi dell'art. 13 del D.L. n. 50/2022 convertito con modificazioni della L. 91/2022. Modifiche organizzativo-funzionali alla Struttura Commissariale in avvalimento denominata "Ufficio di supporto al Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025"*;

2) determinazione della Regione Lazio-Direzione Ambiente, Cambiamenti Climatici, Transizione Energetica e Sostenibilità, Parchi del 17.12.2024 prot.n. G17359 avente ad oggetto *"azienda Agricola Salone s.r.l. e della IBES Green s.r.l., società in multimprenditorialità - Autorizzazione Integrata Ambientale ex d.lgs. 152/06 relativa all' "impianto di riciclo biomasse e richiesta di connessione alla rete elettrica esistente dell'impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs 387/2003 nel Comune di Roma in Via Prenestina n. 1280, nell'ambito del procedimento di PAUR ai sensi dell'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/06 Registro elenco progetti VIA: n. 044/2019"* ed allegati;

3) provvedimento della Regione Lazio del 18.12.2024 di rettifica dell'errore materiale nell'oggetto della Determina regionale n. G. 17359 del 17.12.2024 laddove fa riferimento all'AIA di cui alla D.D. n.G06243 del 27.5.2024 e non al *"Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) relativo all'impianto oggetto di esame"*; del provvedimento AIA, così come rettificato dalla determina PAUR.

1.1. Le Amministrazioni intimare si costituivano in giudizio eccependo l'infondatezza dei motivi di ricorso e chiedendone il rigetto.

2. Il ricorso è stato riunito al ricorso r.g.n. 9770/2024 proposto in data 4 settembre 2024, per l'annullamento dei seguenti atti:

1) determinazione della Regione Lazio n. G066243 del 24 maggio 2024 di rilascio dell'A.I.A. per la realizzazione di un impianto di riciclo biomasse e connessione alla rete elettrica impianto energie rinnovabili e relativi pareri;

2) autorizzazione unica del 16 luglio 2024 rilasciata dal Dipartimento III - Ambiente e tutela del territorio della Città metropolitana di Roma Capitale;

3) determinazione della Regione Lazio - provvedimento di V.I.A. n. G03625 del 29 marzo 2024; integrato dai motivi aggiunti proposti in data 17 dicembre 2024 per l'annullamento della determina dirigenziale n. 4656, adottata in data 6 dicembre 2024, dal Dipartimento III - Ambiente e tutela del territorio della Città metropolitana di Roma Capitale.

3. Con sentenza n. 14926/25, pubblicata il 28 luglio 2025, il T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, ha in parte dichiarato irricevibili per tardività e in parte respinto i ricorsi riuniti, con i motivi aggiunti, in quanto infondati. Ha compensato tra le parti le spese del giudizio.

4. Gli appellanti in epigrafe indicate hanno proposto appello avverso la sentenza di primo grado.

4.1. A pagina 72 dell'atto di appello depositato il 6 ottobre 2025 le appellanti hanno proposto istanza di autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali avendo presentato un atto di appello che consta di n. 75 pagine.

4.2. Con ordinanza n. 8295 del 27 ottobre 2025 la Sezione ha respinto l'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione successiva al superamento dei limiti dimensionali poiché l'art. 7 d.P.C.S. 22 dicembre 2016, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale 3 gennaio 2017, n. 2 cit., recante il procedimento volto all'autorizzazione preventiva al superamento dei limiti dimensionali e all'autorizzazione successiva al superamento dei predetti limiti dimensionali, testualmente stabilisce: *«In caso di*



superamento dei limiti dimensionali non autorizzato preventivamente ai sensi dell'art. 6, per gravi e giustificati motivi il giudice, su istanza della parte interessata, può successivamente autorizzare, in tutto o in parte, l'avvenuto superamento dei limiti dimensionali; è in ogni caso fatta salva la facoltà della parte di indicare gli argomenti o i motivi cui intende rinunciare» e, nel caso di specie, non sussistono i presupposti e le condizioni per rilasciare l'autorizzazione richiesta.

5. In primo luogo, la parte appellante premette a pag. 18 che non sono oggetto di impugnazione nel presente atto i seguenti capi della sentenza n. 14926/2025:

1) il capo disponente la riunione dei ricorsi N.R.G. 9770/24 e 1899/25;

2) il capo che riconosce la legittimazione processuale dei ricorrenti;

3) il capo disponente il rigetto della estromissione per difetto di legittimazione passiva dei Ministeri dell'interno, della cultura, dell'Autorità di bacino e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

6. Le appellanti hanno articolato l'appello con motivi e sottomotivi di seguito indicati: *II) Erroneità ed illegittimità della sentenza impugnata per difetto assoluto di attribuzione nullità degli atti impugnati ex art. 13 D.L. 50/2022 convertito in L. 91/2022 nonché violazione e falsa applicazione dell'ART. 1 delle PRELEGGI del CODICE CIVILE; nullità ex art. 31 comma 4 c.p.a. nonché ex art. 21 septies della L. 241/90 ed ex art. 208 d.lgs. 152/06. Eccesso di potere sotto diversi profili.*

Con il menzionato motivo di appello (indicato come II, pag. 18 ss.), gli appellanti impugnano la sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto la censura volta a far dichiarare a nullità del provvedimento regionale, ribadendo che l'autorizzazione unica regionale impugnata sarebbe nulla per difetto di attribuzione, in quanto le competenze in materia sarebbero state trasferite dal legislatore al Commissario straordinario per il Giubileo 2025.

III) Erroneità ed illegittimità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione dell'art. 41 c.p.a. Tempestività dell'impugnazione della disposizione commissariale n. 46/2024.

Con tale motivo le appellanti contestano la declaratoria di irricevibilità per tardività del secondo ricorso con riferimento all'impugnazione della disposizione commissariale n. 46/2024 pubblicata in data 25 novembre 2024 sul sito istituzionale del Commissario Straordinario. Il ricorso è stato notificato in data 6 febbraio 2025, oltre 60 (sessanta) giorni dall'avvenuta pubblicazione.

Secondo la sentenza gravata, *“nella fattispecie in esame, non è previsto un termine di pubblicazione di talché deve ritenersi che il termine decadenziale decorra dal giorno di pubblicazione dell'atto sul sito web del Commissario Straordinario, equivalendo la ridetta pubblicazione a pubblicità legale ai sensi dell'art. 32, comma 1, della legge n. 69/2009”.*

Secondo la tesi degli appellanti, il termine di pubblicazione degli atti amministrativi ordinario è di 15 giorni, salvo diverso termine prestabilito con leggi o regolamenti, che, in virtù del principio dell'onere della prova, sarebbe stato onere delle parti avversarie dimostrare.

IV/a) Erroneità ed illegittimità della sentenza n. 14926/25 per violazione e falsa applicazione degli artt. 73, comma 1, e 54, comma 1, c.p.a. Violazione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa delle parti processuali. Eccesso di potere sotto diversi profili.

Nella udienza di discussione della causa del 16 luglio 2025, la Regione Lazio menzionava la adozione in data 7 luglio 2025, da parte della Soprintendenza competente, di parere favorevole alla realizzazione dell'impianto, così come da ultimo modificato e, pertanto, in tempo non utile per la difesa delle ricorrenti.

Inoltre, la sentenza fa del parere adottato a sorpresa un caposaldo a supporto del rigetto del ricorso, dichiarando *“V'è inoltre da considerare, con riferimento ai profili paesaggistici, che in data 7 luglio 2025 la Soprintendenza competente ha espresso un ulteriore parere di compatibilità in ordine alla realizzazione dell'impianto per cui è causa”.*

Inoltre, il parere, sebbene favorevole, non avrebbe appurato la compatibilità dell'impianto al sito e sarebbe contraddittorio rispetto ai pareri in precedenza espressi.

IV/b) Erroneità ed illegittimità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione degli artt. 66 e 67 del c.p.a. nonché dei principi sul diritto alla difesa. Eccesso di potere sotto diversi profili.

La sentenza gravata non ha deliberato sulla richiesta di nomina del tecnico, nonostante la sua specificità e necessità.

IV/c) Segue.... Sulla erroneità ed illegittimità della sentenza per contraddittorietà e violazione del diritto di difesa nonché del principio dell'onere della prova.

La CTP avrebbe dovuto costituire un mero stimolo alla “ricerca della prova” mediante la nomina di un ausiliario tecnico. Sarebbe stato necessario precedere ad una preliminare rivalutazione per individuare il grado di effetto negativo sull'ambiente ai sensi e per gli effetti dell'art. 8 punto t) del d.lgs. 152/2002 che prevede espressamente il rifacimento della VIA in caso di modifiche o estensioni del progetto.

V/a) Erroneità ed illegittimità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. nonché Allegato IV parte II punto 8 lett.t. Violazione e falsa applicazione del D.L. n. 50/2022 convertito in L. n. 91/2022 artt. 13 e segg. nonché del D.lgs. n. 152 /2006 art. 6 comma 5; art. 4 e segg. e, in particolare, artt. 196 e 208 nonché art. 27 bis medesimo D.lgs. n. 152 nonché dell'art. 50 del D.L. n. 76 del 16.7.2020, convertito in legge; della direttiva UE del 13.12.2011 n. 92, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di alcuni progetti pubblici e privati, Considerando 2. Violazione e falsa applicazione del vigente Piano di Gestione dei Rifiuti. Eccesso di potere sotto diversi profili.

Nonostante il procedimento avesse concluso l'istruttoria e fosse giunto a definizione con l'adozione dell'AIA, la Società presentava ulteriore variante al progetto, modificato già tre volte e sulla base dei medesimi pareri, nulla osta, valutazioni tecniche ecc.

Ai sensi del punto 8 lett t) dell'Allegato IV parte II del d.lgs. 152/2006 tale progetto doveva essere nuovamente sottoposto alla procedura di VIA.

V/b) Segue... Sulla individuazione delle modifiche apportate al progetto come sostanziali o non sostanziali. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del d.lgs. 152/06. Violazione e falsa applicazione della direttiva comunitaria del 13.12.2011 n. 92, Considerando 2 e art. 8 bis (inserito dalla Direttiva 2014/52/UE), al paragrafo 6. Violazione e falsa applicazione dell'art. 32 Cost.

La modifica oggetto di variante non può ritenersi "non sostanziale" in quanto atterrebbe la struttura fisica dell'impianto nonché le modalità di cogenerazione del biogas e di immissione in rete, richiedendo pertanto come dovuta una diversa valutazione dell'impatto ambientale.

V/c) Sulle carenze della variante in ordine ai fattori ambientali. Osservazioni del CTP.

Nel PAUR, nonostante la proposta della variante, non sono stati considerati una serie di fattori ambientali che aggravano la situazione ambientale dell'area.

V/d) Erroneità ed illegittimità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione l 2, comma 7, del D.lgs. n. 387/2003 e dell'art. 15.3. del D.M. 10 settembre 2010. Difformità con la destinazione di zona ex art. 9,74, comma 1, e 75 delle NTA del vigente strumento urbanistico di Roma Capitale.

Secondo l'elaborato prescrittivo "Sistemi e Regole" del P.R.G. del Comune di Roma, l'area interessata ricade nel Sistema ambientale e agricolo "Agro Romano" e nella "Rete ecologica, componente primaria A". In tale contesto territoriale, ambientale e paesaggistico è dunque consentito esclusivamente l'esercizio di attività compatibili con l'uso agricolo prevalente.

Nel caso in esame, sono stati introdotti nuovi codici CER sicché non si configurerebbe più un impianto di riciclo di biomasse, bensì un impianto autonomo assimilabile ad una destinazione d'uso produttiva-industriale, piuttosto che agricola, non compatibile con la vocazione urbanistica dell'area sulla quale insiste.

V/e) Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 12 comma 67 citato del D.lgs. n. 387/2003 e dell'art. 15.3. del D.M. 10 settembre 2010; dell'art. 280 comma 6 del d. lgs. n. 152/2006 nonché dell'art. 15, comma 8, della legge regionale n. 27/1998. Violazione e falsa applicazione dell'art. 117 Cost.

La parte appellante contesta quanto affermato dalla sentenza di primo grado in relazione all'art. 208, comma 6, e alla possibilità di effettuare la Procedura semplificata (PAS) ove il Comune non abbia effettuato la valutazione di compatibilità urbanistica e edilizia dell'intervento, come sarebbe avvenuto nel caso in esame.

La variante al progetto proposta e recepita nel PAUR avrebbe richiesto un nuovo parere del Comune alla adozione della variante al PRG, ma non poteva essere disposta automaticamente nel provvedimento PAUR.

IV/f) Segue.....Illegittimità della sentenza per violazione dell'art. 208 comma 6 D.lgs. 152/06 nonché delle normative comunitarie.

La sentenza avrebbe errato nel ritenere che "Né può ritenersi, come pure prospettato da parte ricorrente, che l'effetto della variante urbanistica, conseguito ex lege all'approvazione dell'A.I.A. senza la previa sottoposizione dell'intervento alla V.A.S., ai sensi degli artt. 6, comma 12, e 208, comma 6, del d. lgs. n. 152/2006, sia distonico rispetto alla normativa europea in materia ambientale giacché, secondo consolidato orientamento pretorio (ex multis Cons. Stato, Sez. IV, n. 3244/2025), dal quale il Collegio non ha non ragione di discostarsi, la disposizione di cui all'art. 6, comma 12, del d. lgs. n. 152/2006 non contrasta con il diritto euro-unitario così come interpretato dalla Corte di Giustizia (Sez. III, 21 dicembre 2016 C 444/15) nella misura in cui, dall'esame di quest'ultimo pronunciamento del giudice europeo, deve trarsi il principio, applicabile al caso di specie, secondo cui la valutazione ambientale strategica, non necessaria per la localizzazione di singole opere, a fortiori non è richiesta nel caso di modifica a carattere "lenticolare" e quindi minore di un piano locale, derivante dall'approvazione di una singola opera pubblica ricadente su una piccola area. Ebbene, applicando il suesposto principio, risulta evidente come ricorrano, nel caso in esame, tutti i presupposti per la legittima esenzione dell'assentito progetto dalla V.A.S., avendo l'A.I.A. determinato una variante del piano locale (id est il P.R.G. di Roma Capitale) ed insistendo l'impianto su un'area di assai modeste dimensioni rispetto all'estensione territoriale di Roma Capitale".

Invero, nel ribadire quanto già detto nel ricorso di primo grado, la previsione di cui all'art. 208, comma 6, del D.lgs. n. 152/2006 che introduce la cosiddetta variante automatica non può certamente essere interpretata come un via libera all'elusione delle norme comunitarie in materia di VAS. D'altro canto, nel verbale della CDS di cui al documento n. 22 allegato al ricorso 9770/24 una delle Amministrazioni partecipanti fa presente la mancanza del parere Area Vas, come anche quello della ASL Roma n. 2.

Nella sentenza 22 settembre 2011 (causa C295/10) la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è già espressa sul punto in maniera chiarissima, statuendo che una normativa che preveda varianti automatiche di Piani senza la previa assoggettività a VAS delle stesse sia contraria alle norme comunitarie e in particolare alla Direttiva 42/2001/CE. La Corte

ha specificato che le procedure possono essere coordinate, ma in ogni caso devono prevedere il deposito della documentazione necessaria (il rapporto ambientale di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), del D.lgs. n. 152/2006) e garantire le stesse modalità partecipative nel procedimento.

Non a caso, sono previste le procedure di VIA-VAS coordinate, mentre nel caso in esame è stata espletata solo quella di VIA. Pertanto, avendo del tutto omissso di espletare la procedura di VAS per la variante al PRG del Comune di Roma (quand'anche, per assurdo, la Direzione Regionale fosse competente), ne consegue che il procedimento di cui all'art. 27-bis del D.lgs. n. 152/2006 è viziato per violazione di legge, non avendo rispettato gli obblighi di cui alla Direttiva 42/2001/CE. Né, in senso contrario, l'Amministrazione può avvalersi della norma inserita nell'art. 6, comma 12, del D.lgs. n. 152/2006 che parrebbe escludere esplicitamente la VAS in casi simili; ciò in quanto la norma interna non può certamente eludere le previsioni cogenti (così chiaramente definite dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea) di cui alla Direttiva 42/2001/CE. S'impone dunque una interpretazione che disapplichì il precetto interno in contrasto insanabile con la disciplina comunitaria; in caso contrario, evidentemente non potrebbe che concludersi per la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 12, del D.lgs. n. 152/2006.

IV/g) Segue...illegittimità della sentenza per violazione e falsa applicazione D.lgs. 380/2001, dell'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387. Difformità urbanistiche.

Un progetto come quello di specie - come rilevato dal Comune all'esito della Conferenza di servizi all'uopo convocata - non presenta caratteristiche strutturali e funzionali compatibili con la qualificazione di intervento di "manutenzione straordinaria", quali sono quelli realizzabili nell'area in questione.

IV/h) segue...violazione e falsa applicazione dell'art. 27 Bis d.lgs. n. 152 del 2006 commi 7 ed 8.

La Regione adottava la determinazione di conclusione della conferenza di servizi dopo 4 anni dalla prima seduta del 13 gennaio 2021 e quasi 4 anni dalla seduta conclusiva di aprile 2021. Ciò in sarebbe violativo dei termini perentori di cui all'art. 27 bis del T.U. in materia ambientale commi 7 e 8.

IV/i) segue...nullità della determina relativamente alla disposizione di conclusione del procedimento.

Non rientrava nella competenza della Regione Lazio adottare la determina motivata di conclusione della conferenza dei servizi costitutiva del P.A.U.R. in quanto tale determinazione avrebbe dovuto essere adottata al momento e nella seduta conclusiva della conferenza di servizi (nel 2021) con la compartecipazione degli enti coinvolti.

V) Erroneità ed illegittimità della sentenza impugnata per omessa valutazione dei seguenti profili di cui ai ricorsi riuniti:

V/a) Violazione e falsa applicazione dell'art. 184 ed Allegati del D.lgs. n. 152/06.

Il progetto in esame prevede il trattamento integrato dei rifiuti organici attraverso la digestione anaerobica e compostaggio, finalizzato alla produzione di biogas da destinare ad un impianto di cogenerazione per la produzione di energia elettrica.

In base alla lettura di pag. 12 della determinazione impugnata, sembrerebbe che i rifiuti trattati nell'impianto non siano tutti non pericolosi in quanto alcuni di tali rifiuti sono soggetti ad un trattamento speciale presso impianti a ciò specializzati.

V/b) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. 241/90 per assenza di motivazione in relazione ai pareri sfavorevoli del Comune di Roma. INVALIDITA' DERIVATA DEL PAUR.

Il Comune e la Soprintendenza capitolina non si sarebbero espressi favorevolmente rispetto al progetto e le perplessità manifestate non superate dalla Regione Lazio, non consentirebbero di introdurre la variante automatica al PAUR.

V/c) Violazione di legge ed eccesso di potere per violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui al Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio Delibera del Consiglio della Regione Lazio n. 5 agosto 2020 n. 4 (B.U.R.L. n. 116 del 22/09/2020 Suppl. n. 1 -del Piano del Commissario Straordinario adottato l'ordinanza Commissariale n. 3 del 4 agosto 2022 e definito con la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di cui all'ordinanza Commissariale n. 7 del 1° dicembre 2022. Determina del Dip. III di CMRC prot. R.u. n. 3239 del 21/09/2021 di approvazione del documento tecnico "Il sistema dei vincoli" di cui alla Determinazione Dirigenziale R.U. n. 2449 del 14/07/2021.

Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Violazione dei vincoli programmatori/fattori escludenti.

L'impianto in questione sarebbe escluso dal Piano Generale dei Rifiuti del Commissario e dal Consiglio Regionale del Lazio con Delibera del Consiglio della Regione Lazio n. 5 agosto 2020 n. 4 e dalla determina del Dip. III di CMRC prot. R.u. n. 3239 del 21 settembre 2021 di approvazione del documento tecnico "Il sistema dei vincoli" di cui alla Determinazione Dirigenziale R.U. n. 2449 del 14 luglio 2021.

Si sarebbe concretizzata una illegittimità per violazione dei fattori escludenti di cui al Piano regionale Gestione Rifiuti.

7- La Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Commissario straordinario per assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025, si sono costituiti in giudizio e hanno, in particolare, controdedotto, rispetto al primo motivo d'appello relativo alla competenza della Regione Lazio all'adozione del PAUR.

8. Le società Agricola Salone, Società Agricola a r.l. e IBES Green s.r.l. si sono costituite in giudizio e hanno rilevato che la parte appellante non ha impugnato il capo della sentenza che ha decretato l'irricevibilità del ricorso R.G. n. 9770/2024 per omessa impugnazione del provvedimento di VIA.

In particolare l'Associazione nulla deduce con riferimento alla tardività e/o inammissibilità di tutte le censure formulate in primo grado contro gli atti autorizzativi dell'impianto, che stando (anche) a quanto concluso dal TAR per il Lazio,

avrebbero dovuto essere rivolte direttamente contro il provvedimento di VIA, pubblicato nel BURL n. 29 del 9 aprile 2024, con la conseguenza che deve comunque e necessariamente trovare conferma (in ossequio al principio di non contestazione ex art. 115 c.p.c. e alla pertinente formazione del giudicato) il capo di sentenza in cui è stato deciso che “... il provvedimento di V.I.A., avendo un' autonoma efficacia lesiva, deve essere autonomamente ed immediatamente impugnato nei termini decadenziali, decorsi i quali sono conseguentemente precluse, in quanto tardive, le censure rivolte avverso atti successivi del medesimo procedimento autorizzatorio come l'A.I.A., l'autorizzazione unica o il P.A.U.R. ma in realtà riferite a profili localizzativi e strutturali valutati nel contesto della V.I.A. ...”.

8.1. Le due società argomentano altresì in relazione alla infondatezza dei motivi dedotti.

9. La Regione Lazio si è costituita in giudizio e ha riproposto ex art. 101, comma 2, c.p.a. le eccezioni processuali formulate nel corso del primo grado di giudizio.

9.1. Con riferimento al Ricorso R.G. n. 9770/2024, cfr. memoria del 18 ottobre 2024, la Regione solleva l'eccezione di carenza di legittimazione attiva e dell'interesse ad agire dell'Associazione Konsumer nonché dei singoli soggetti ricorrenti, nella forma del ricorso collettivo in particolare si è affermato che i “singoli ricorrenti, ognuno dei quali deve specificare le condizioni legittimanti e l'interesse fatto valere da ciascuno, con conseguente inammissibilità del ricorso collettivo che impedisce “al giudice di controllare il concreto e personale interesse di ciascuno di loro, l'omogeneità delle loro posizioni e la concreta fondatezza della domanda” (Cons. Stato, IV, 4.8.2022, n. 6913). Tali requisiti non sono stati pienamente soddisfatti nel caso di specie, in quanto non sussiste una prova certa per tutti i ricorrenti in ordine alla loro posizione sostanziale, né per i soggetti residenti nel Municipio che, oltre alla loro *vicinitas*, non hanno dato prova del pregiudizio effettivo che potrebbero subire”. In particolare veniva contestato anche “Deve evidenziarsi in proposito che il ricorso collettivo è ammesso “solo nel caso in cui sussistano contemporaneamente i requisiti dell'identità delle situazioni sostanziali e processuali (ovvero deve trattarsi di domande giudiziali identiche nell'oggetto, di atti impugnati aventi il medesimo contenuto e per gli stessi motivi), Cons. Stato, VII, 17.6.2024, n. 5378).

“La disomogeneità delle posizioni sostanziali veicolate in giudizio (interesse alla tutela dell'ambiente, da un lato, alla tutela e valorizzazione della proprietà individuale, dall'altro), disomogeneità che si riverbera puntualmente sulla causa petendi [...]” (T.A.R. per la Campania, sez. VIII, 14 settembre 2023, n. 5083); ne consegue che l'onere della prova dell'omogeneità degli interessi fa capo ai singoli ricorrenti, ognuno dei quali deve specificare le condizioni legittimanti e l'interesse fatto valere da ciascuno, con conseguente inammissibilità del ricorso collettivo che impedisce “al giudice di controllare il concreto e personale interesse di ciascuno di loro, l'omogeneità delle loro posizioni e la concreta fondatezza della domanda” (Cons. Stato, IV, 4.8.2022, n. 6913). Tali requisiti non sono stati pienamente soddisfatti nel caso di specie, in quanto non sussiste una prova certa per tutti i ricorrenti in ordine alla loro posizione sostanziale, né per i soggetti residenti nel Municipio che, oltre alla loro *vicinitas*, non hanno dato prova del pregiudizio effettivo che potrebbero subire. L'A.P. 22/2021, confermata anche dalla giurisprudenza successiva (tra le tante, TAR Lazio, Sez. II bis, n. 17951/2022; Cons. Stato, sez. VII, n. 944/2024), hanno evidenziato che il pregiudizio deve presentarsi, infatti, come una concreta utilità.

La nozione di pregiudizio non può considerarsi *in re ipsa*, non si può prescindere dall'accertamento in concreto dell'effettivo e specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato (da ultimo Consiglio di Stato n. 878/2024).

La legittimazione e l'interesse non possono essere semplicemente “paventati” alla luce di circostanze inesistenti in fatto, ma vanno ancorati a dati oggettivi che il Giudice è chiamato a verificare sulla base di uno scrutinio in concreto sulle circostanze dichiarate nel ricorso. I pregiudizi paventati dai ricorrenti in proprio non possono consistere in realtà come interessi diffusi e non personali; in tal senso possono richiamarsi i principi della A.P. n. 6/2020 secondo cui “l'interesse sostanziale del singolo, inteso quale componente individuale del più ampio interesse diffuso, non assurge ad una situazione sostanziale “personale” suscettibile di riconoscimento di una, altrimenti indifferenziata, legittimazione ad agire. e, tutela giurisdizionale (non è cioè protetto da un diritto o un interesse legittimo) posto che l'ordinamento non può offrire protezione giuridica ad un interesse sostanziale individuale che non è in tutto o in parte esclusivo o suscettibile di appropriazione individuale...”, restando gli interessi diffusi “sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarna”.

Con riferimento sempre al Ricorso R.G. n. 9770/2024, nella memoria del 18 ottobre 2024, è eccepita “la tardività dell'impugnativa del provvedimento di V.I.A. di cui alla determinazione del 29-03.2024 n. G03625, e ei relativi pareri, che parte ricorrente evidenzia anche quale impugnativa “in via principale” anche se soggiunge “e/o quale atto preordinato o comunque connesso”. Motivo accolto dalla sentenza gravata ma che ad ogni buon conto si ribadisce laddove si è evidenziato che i motivi di censura erano tutti fondati su provvedimento di VIA tardivamente impugnato rendendo anche inammissibile il ricorso nei confronti degli altri atti impugnati nei termini (AIA e Autorizzazione) in quanto le relative censure riguardano sempre il provvedimento di VIA.

Con riferimento al ricorso R.G. n. 1899/2025, nella memoria depositata il 29 aprile 2025, la Regione ha eccepito la carenza di interesse ad agire dei singoli soggetti ricorrenti per le stesse ragioni evidenziate anche nell'altro ricorso e sopra richiamate. E, quindi, inammissibilità del ricorso per proposizione di un'azione cumulativa in assenza dei presupposti oggettivi e soggettivi.

8.2. La difesa regionale stigmatizza inoltre il superamento dei limiti dimensionali non autorizzato dell'atto di appello e

ne chiede lo stralcio *in parte qua*.

Sottolinea altresì la Regione che correttamente l'impugnativa del provvedimento di VIA (vista la competenza della Regione) è risultata tardiva come disposto nella sentenza appellata. Le varie censure, anche nel presente ricorso e gli aspetti evidenziati nell'atto di appello, sono tutte rivolte all'istruttoria fatta in sede di VIA; sono contestazioni che riguardano aspetti pertinenti a quel procedimento e non certamente al provvedimento di AIA o di PAUR.

Le contestazioni mosse all'AIA e al PAUR sono comunque inammissibili in quanto contenute nella perizia di parte anch'essa depositata tardivamente.

In ordine poi al rilievo della mancanza di VAS, correttamente la sentenza ha ritenuto che nel caso di specie non fosse necessaria giacché la VAS è rivolta all'esame degli impatti di piani o programmi, i quali definiscono l'utilizzo di una porzione vasta di territorio tramite una strategia complessiva e non dettagliata; la VIA è lo strumento per esaminare gli impatti ambientali di uno specifico progetto, il quale si contraddistingue per un approfondimento di maggior dettaglio, con la conseguenza che la VIA esamina effetti altrettanto puntuali, pertanto, l'esenzione dalla VAS, prevista dall'art. 6, co. 12, è riferita non tanto al più generico caso di varianti agli strumenti di pianificazione urbanistica (soggetti a VAS), ma al diverso caso di localizzazione e autorizzazione di singole opere, le quali comportano quale conseguenza indiretta anche variante urbanistica.

In ordine alle modifiche progettuali, che secondo parte appellante avrebbero comportato un rinnovo del procedimento di VIA, la Regione afferma che non si tratta di modifiche sostanziali in quanto si è trattato soltanto dell'eliminazione di uno dei due motori di cogenerazione originariamente approvati e nell'inserimento di un sistema di upgrading per la purificazione del biogas e la separazione del biometano che verrà immesso in rete costituisce una modifica in riduzione consentita dall'art. 8 bis, comma 1 bis, del d.lgs. n. 28/2011 e ss.mm.ii. La modifica non produrrebbe un incremento degli inquinanti emessi che possa avere effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute.

Con riferimento al difetto del contraddittorio sul provvedimento della Soprintendenza del 7 luglio 2024, citata dalla Regione in discussione orale all'udienza del 14 luglio 2025, la difesa regionale richiama il fatto di avere conosciuto il menzionato provvedimento soltanto in prossimità dell'udienza e quindi, di non averlo potuto depositare nel termine di cui all'art. 73 c.p.a.; in ogni caso, tale nota non avrebbe inciso sugli esiti della sentenza in sé, tanto che la stessa sentenza così afferma: *"V'è, inoltre, da considerare, con riferimento ai profili paesaggistici, che in data 7 luglio 2025 la Soprintendenza competente ha espresso un ulteriore parere di compatibilità in ordine alla realizzazione dell'impianto per cui è causa"*.

9. Anche Roma Capitale si è costituita in giudizio con memoria di stile del 13 novembre 2025.

10. Le parti hanno depositato memorie e memorie in replica in vista dell'udienza.

11. Alla pubblica udienza del 5 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

12. In via preliminare, dev'essere accolta l'eccezione sollevata delle appellate società, con la quale hanno rilevato che l'appellante ha comunque confutato l'impianto motivazionale del primo Giudice parzialmente e dunque, in conformità con il principio di non contestazione ex art. 115 c.p.c., su quel capo della sentenza è sceso il giudicato.

12.1. La sentenza ha infatti affermato che *occorre preliminarmente pronunciarsi sull'eccezione di irricevibilità per tardività, relativa all'impugnazione della V.I.A., formulata dalla difesa regionale e motivata in ragione del fatto che il predetto provvedimento di cui alla determinazione regionale n. G03625 del 29 marzo 2024 è stato pubblicato sul B.U.R.L. n. 29 del 9 aprile 2024.*

L'eccezione è fondata giacché dalla ridetta pubblicazione risultano ampiamente decorsi i termini decadenziali di impugnazione, essendo stato il primo ricorso notificato in data 4 settembre 2024.

Al riguardo si ribadisce l'orientamento giurisprudenziale consolidato secondo cui il provvedimento di V.I.A., avendo un'autonoma efficacia lesiva, deve essere autonomamente ed immediatamente impugnato nei termini decadenziali, decorsi i quali sono conseguentemente precluse, in quanto tardive, le censure rivolte avverso atti successivi del medesimo procedimento autorizzatorio come l'A.I.A., l'autorizzazione unica o il P.A.U.R. ma in realtà riferite a profili localizzativi e strutturali valutati nel contesto della V.I.A.

In tal senso si appalesa del tutto irrilevante la circostanza, dedotta da parte ricorrente, per cui nel P.A.U.R., impugnato con il secondo ricorso, è previsto che "che i termini di efficacia del provvedimento di V.I.A., di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati, definiti dalle norme di settore ed acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, decorrono dalla data di pubblicazione sul BURL della presente determinazione" poiché secondo granitico orientamento della giurisprudenza amministrativa qualsiasi atto avente una portata immediatamente lesiva deve essere impugnato nei termini di decadenza previsti dalla legge.

Né può rilevare in senso contrario alle sopra prospettate conclusioni in ordine all'irricevibilità dell'impugnazione il dedotto vizio di nullità per difetto assoluto di attribuzione da cui sarebbe affetto il gravato provvedimento regionale di V.I.A., essendo tributario del relativo potere, secondo le prospettazioni di parte ricorrente, il Commissario Straordinario del Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025."

12.2. Nell'atto di appello il motivo relativo alla declaratoria di tardività si riscontra al punto *"III) Erroneità ed illegittimità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione dell'art. 41 c.p.a. Tempestività dell'impugnazione della disposizione commissariale n. 46/2024."*, e riguarda esclusivamente il secondo ricorso e in particolare l'impugnazione della disposizione commissariale n. 46/2024 (cfr. sopra dove è riportato il motivo).

Conseguentemente, sul capo della sentenza relativo alla irricevibilità per tardività dell'impugnazione della VIA e dei relativi atti presupposti e preparatori è sceso il giudicato.

13. Con il primo motivo la parte appellante ha sollevato il vizio di incompetenza assoluta della Regione Lazio all'adozione del PAUR poiché l'autorizzazione unica regionale impugnata sarebbe nulla per difetto di attribuzione, in quanto le competenze in materia sarebbero state trasferite dal legislatore al Commissario straordinario per il Giubileo 2025.

L'art. 13 del d.l. n. 50 del 17 maggio 2022 (convertito, con modificazioni, con L. n. 91 del 15 luglio 2022), rubricato *"Gestione dei rifiuti a Roma e altre misure per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025"*, ha espressamente statuito che *"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"*.

I provvedimenti autorizzativi impugnati sono relativi ad un procedimento di PAUR, inizialmente avviato tre anni prima della nomina del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025.

Poiché la citata disposizione relativa alle competenze del Commissario straordinario non ha efficacia retroattiva - non essendo menzionata tra le *"Disposizioni transitorie"* - non si applica, conseguentemente, ai provvedimenti autorizzativi (V.I.A., A.I.A., P.A.U.R. e, da ultimo, A.U. ai sensi del d.lgs. n. 387/2003), rilasciati alla Società *"Azienda Agricola Salone S.r.l."* / *"IBES Green S.r.l."*.

Invero, i poteri del Commissario straordinario hanno carattere eccezionale e derogatorio e risultano specificamente riferiti alla gestione dei rifiuti in relazione alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma e, dunque, tale competenza non può escludere quella prevista in via generale per la Regione Lazio. Del resto, per ragioni logiche prima ancora che giuridiche, proprio perché si tratta di una competenza di carattere eccezionale e derogatoria e, dunque, speciale, essa deve essere interpretata in senso restrittivo, limitandola conseguentemente ai soli impianti che il Commissario ha ritenuto necessari per il Piano di gestione dei rifiuti approvato dal medesimo, sicché, per il resto, operano le competenze generali della Regione (cfr. sent. 30 gennaio 2026 n. 812).

Giova altresì rilevare che la sentenza richiamata nell'appello n. 5481 del 19 giugno 2024) è inconferente poiché ha infatti esclusivamente riconosciuto la legittimità delle ordinanze con cui il Sindaco di Roma, in qualità di Commissario Straordinario, ha adottato il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale e la relativa Valutazione Ambientale Strategica (VAS), nonché individuato il sito per la realizzazione del termovalorizzatore previsto dal Piano stesso.

La sentenza ha confermato che il potere del Commissario è esteso anche alla localizzazione e realizzazione degli impianti di gestione di rifiuti funzionali a fronteggiare la situazione di emergenza presente nel territorio, situazione quindi del tutto diversa da quella in esame.

13.1. In relazione alla competenza delle Province si rileva che l'art. 1, comma 421, della l. n. 234 del 30 dicembre 2021 ha disposto la nomina con Decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, di un Commissario Straordinario del Governo *"al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025"*, in carica fino al 31 dicembre 2026 e l'impianto della Società *"Azienda Agricola Salone S.r.l."* / *"Ibes Green S.r.l."*, non rientra fra i suddetti interventi funzionali.

Con legge regionale n. 18 del 23 novembre 2006, la Regione Lazio ha delegato alle Province le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di energia modificando la legge regionale n. 14 del 6 agosto 1999 recante *"Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo"* e ss.mm.ii.

L'art. 1, comma 2, della legge Regione Lazio n. 18 del 23 novembre 2006, infatti, prevede: *"Il comma 2 dell'articolo 51 della l.r. 14/1999 è sostituito dal seguente:*

"2. È, altresì, delegato alle province l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi concernenti:

a) la concessione dei contributi di cui agli articoli 8, 10 e 13 della l. 10/1991 per:

1) il sostegno dell'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia nell'edilizia;

2) il contenimento dei consumi energetici nei settori industriali, artigianale e terziario;

3) la produzione di fonti rinnovabili di energia nel settore agricolo.

b) il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), secondo le modalità e i termini previsti dai commi 3 e 4 dello stesso articolo" (art. 12, modificato successivamente dal d.lgs. n. 190/2024).

Il punto 1 della Sezione I, rubricata *"Interventi di competenza regionale"*, dell'Allegato C al d.lgs. n. 190 del 25 novembre 2024, dispone che *"Fatti salvi gli interventi sottoposti al regime di attività libera o di PAS di cui rispettivamente agli allegati A e B, sono soggetti ad autorizzazione unica di competenza delle regioni, o della provincia delegata dalla regione medesima, gli interventi relativi a...."*

La competenza al rilascio dell'autorizzazione per l'impianto di riciclo biomasse risulta, pertanto, sul territorio della Regione Lazio, delegata alle Province (ora Città metropolitane) e, non essendo contemplata dall'art. 13 del d.l. n. 50 del 17 maggio 2022 (convertito, con modificazioni, con l. n. 91 del 15 luglio 2022), non può essere attribuita al Commissario straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025.

14. In relazione alle eccezioni di carenza di legittimazione sollevate dalla Regione con riferimento alla posizione processuale degli appellanti, per ragioni di economia decisionale e motivazionale, il Collegio prescinde dallo scrutinio dell'eccezione, essendo comunque l'appello infondato.

15. Con il motivo indicato come III nell'atto di appello, i soggetti istanti si dolgono per la *"erroneità ed illegittimità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione dell'art. 41 c.p.a."* e sostengono la tempestiva impugnazione della Disposizione commissariale n. 46/2024.

Invero la censura è affidata alla seguente testuale argomentazione *"... il termine di pubblicazione degli atti amministrativi ordinario è di 15 giorni, salvo diverso termine prestabilito con leggi o regolamenti, che, in virtù del principio dell'onere della prova, sarebbe stato onere delle parti avversarie dimostrare"*.

Oltre alla cripticità dell'argomentazione riportata si rileva che il ragionamento giuridico della sentenza impugnata è corretto poiché la regola dell'art. 124 del d.lgs. 18 agosto 2017 - T.U. Enti Locali - vale esclusivamente per le deliberazioni di tali soggetti, e non anche per altre tipologie di provvedimenti amministrativi, che restano assoggettati al termine ordinario di impugnazione sancito dalla normativa processuale per cui poiché il decreto commissariale è stato pubblicato sul sito istituzionale (cfr. documentazione prodotta da Agricola Salone ed IBES) in data 25 novembre 2024, mentre il ricorso dell'Associazione risale al 6 febbraio 2025, il termine perentorio di 60 giorni per l'impugnazione è stato superato.

15. Con il motivo (IV/a) l'appellante Italia lamenta che *"nella udienza di discussione della causa del 16.07.2025, la Regione Lazio menzionava la adozione in data 07.07.2025, da parte della Soprintendenza competente, di parere favorevole alla realizzazione dell'impianto ... e, pertanto, in tempo NON utile per la difesa delle parti avversarie"*.

15.1. La censura è generica e inammissibile poiché non è chiarito dall'appellante come la mancata conoscenza del parere in questione e la sua successiva produzione in giudizio avrebbe effettivamente compromesso il suo diritto di difesa.

16. Con i motivi (IV/b) e (IV/c), l'appellante si duole per:

(i) il mancato accoglimento della richiesta istruttoria formulata per la nomina di un verificatore/CT, stante la necessità di accertare *"la natura sostanziale o non sostanziale della variante apportata da ultimo al Progetto"*;

ii) la violazione del proprio diritto di difesa, perché il TAR non avrebbe esaminato i contenuti della relazione tecnica prodotta in primo grado, essendo stata *"depositata in giudizio il 16.6.2025 ovvero oltre i termini (perentori) di cui all'art. 73 c.p.a. ..."*.

16.1. Il motivo è complessivamente infondato.

Secondo il pacifico orientamento della giurisprudenza amministrativa, ai sensi dell'art. 63, comma 4, c.p.a., il giudice può ordinare l'esecuzione di una verifica o di una consulenza tecnica qualora reputi *"necessario"* l'accertamento di fatti o l'acquisizione di valutazioni che richiedono particolari competenze tecniche ovvero, *"se indispensabile"*, può disporre una consulenza tecnica.

Dal tenore della disposizione citata, pertanto, si evince che la verifica e la consulenza tecnica d'ufficio sono legate a presupposti di necessità e indispensabilità nella ricerca della prova, presupposti che all'evidenza non è dato riscontrare nel caso in esame; inoltre, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, la relativa richiesta non può supplire alla carenza probatoria della parte né assumere carattere meramente esplorativo anche in relazione al principio di ragionevole durata del processo ex art. 2, comma 2, c.p.a. alla cui realizzazione anche le parti hanno il dovere di cooperare.

Nel caso in esame, il giudice di primo grado ha motivatamente respinto l'istanza di nomina di un CTU poiché dalla documentazione depositata gli atti del giudizio si è ricavata la natura *"non sostanziale"* della variante al progetto.

Per quanto riguarda la censura sub ii) in primo grado è stata depositata tardivamente oltre i termini (perentori) di cui all'art. 73 c.p.a. e in appello il suo deposito viola l'art. 104 c.p.a. giacché non si tratta di un documento nuovo che ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a. è possibile depositare in secondo grado perché formatosi successivamente *"in ragione delle difficoltà incontrate per il suo reperimento già nel corso del giudizio di primo grado"*.

17. Con le doglianze contenute ai punti V/a, V/b), V/c), V/d), l'appellante sostiene che avrebbe dovuto essere effettuata una nuova VIA in relazione alla modifica oggetto di variante che sarebbe sostanziale, per il fatto che vi sono una serie di fattori che aggravano la situazione ambientale dell'area e che l'attività in questione non sarebbe compatibile con l'area interessata che ricade nel Sistema ambientale e agricolo "Agro Romano" e nella "Rete ecologica, componente primaria A" e con la destinazione conferita dalle NTA del PRG.

17.1. Le censure sono complessivamente infondate.

Come ampiamente argomentato e comprovato in primo grado, la modifica progettuale presentata dalle società controinteressate consiste esclusivamente nell'eliminazione di uno dei due motori di cogenerazione originariamente approvati e nell'inserimento di un sistema di upgrading per la purificazione del biogas e la separazione del biometano che verrà immesso in rete, sicché è stata ragionevolmente valutata come non sostanziale ai sensi dell'art. 8 bis, comma 1 bis, del d.lgs. n. 28 del 2011 (vigente all'atto di approvazione della modifica, avvenuta con Determina Dirigenziale n. 4901 del 5 dicembre 2024) e ss.mm.ii, secondo cui, in caso di interventi di parziale o completa riconversione alla produzione di biometano di impianti di produzione di energia elettrica alimentati a biogas, le modifiche si considerano non sostanziali se, rispetto alla situazione esistente, non determinano un incremento delle emissioni in atmosfera e se il sito interessato

non è ampliato più del 25 per cento in termini di superficie occupata. Non hanno avuto modifiche né il sedime dell'impianto, né le volumetrie, né il sedime delle opere civili previste originariamente.

In tal senso l'Amministrazione, nell'assentire la modifica, ha rilevato in base agli atti prodotti che:

- 1) dal confronto delle planimetrie presenti all'interno della relazione tecnica, planimetria autorizzata e planimetria della variante proposta, si evince che non subiscono modifiche né il sedime dell'impianto né le volumetrie e il sedime delle opere civili previste originariamente e che l'impianto di upgrading e l'area di connessione alla rete SNAM saranno reallizzate nella zona originariamente dedicata al parcheggio delle auto civili a ridosso dell'ingresso;
- 2) non subiranno modifiche inoltre, come dichiarato dalla società, le potenzialità e le caratteristiche del rifiuto in ingresso, così come le opere elettromeccaniche e civili previste per il trattamento del rifiuto in ingresso;
- 3) la sostituzione di una linea di cogenerazione con la linea di upgrading comporterà una variazione migliorativa in termini di emissioni atmosferiche.

17.2. Le asserite criticità che aggravano la situazione ambientale sono state tenute in considerazione e trovano un riscontro nella determina DD.RU. n. 4656 del dicembre 2024 con cui la Città Metropolitana ha autorizzato la IBES alla variante non sostanziale dell'Autorizzazione Unica RU 2530/2024, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/03, per la parziale riconversione alla produzione di biometano dell'Impianto di produzione di energia elettrica alimentato a biogas.

17.3. In relazione alla violazione del d.lgs. 387 del 2003, e in particolare dell'art. 12, comma 7, delle disposizioni in materia urbanistica, nonché delle NTA del vigente PRG interessanti il V Municipio e del vigente Piano di gestione dei Rifiuti, la censura è in primo luogo contraddittoria poiché l'appellante dapprima lamenta (allo stesso modo di quanto accaduto in primo grado) l'incompatibilità dell'impianto con la vocazione urbanistica dell'area - rientrante nell'agro romano - salvo poi contestare i presupposti e la legittimità della variante urbanistica.

17.4. Invero, l'AIA ha disposto la variante urbanistica sulla base dei presupposti già valutati nella VIA - al punto 13 del determinato - assegnando all'area la vocazione "infrastrutture tecnologiche", per tornare poi ad avere destinazione agricola una volta dismesso l'impianto.

Invero, il rilascio dell'autorizzazione unica costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico, ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. 152 del 2006, pertanto correttamente non è stato richiesto il parere di Roma Capitale. L'autorizzazione produce in ogni caso effetto di variante "automatica".

17.5. In relazione alla censura IV/f), relativa alla violazione dell'art. 208 comma 6 D.lgs. 152/06 nonché delle normative comunitarie, poiché l'art. 208 non potrebbe comportare l'elusione delle norme in materia di VAS, sicché si imporrebbe *"dunque una interpretazione che disapplichi il precetto interno in contrasto insanabile con la disciplina comunitaria; in caso contrario, evidentemente non potrebbe che concludersi per la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152/2006"*, la censura è confusa e non spiega quali sono le disposizioni eurounitarie e costituzionali di riferimento che dovrebbero condurre alla disapplicazione ovvero a sollevare una questione di costituzionalità.

18. L'appellante si duole per la violazione dell'art. 2, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, sostenendo che la previsione generale di compatibilità con la destinazione agricola non consentirebbe la localizzazione indiscriminata degli impianti FER, in quanto la realizzazione e l'esercizio di impianti quale quello in esame potrebbe essere autorizzata soltanto valutando in modo capillare le esigenze territoriali.

La censura è infondata atteso che nell'Atto d'obbligo, Repertorio n. 4940, Raccolta n. 2638, del 11 giugno 2018, emesso da Roma Capitale, viene riportato espressamente che la tipologia dell'impianto in questione ricade tra gli usi del suolo ed impianti ammessi nell'agro romano dalle Norme Tecniche di Attuazione del P.R.G. vigente, all'art. 75 comma 1 Tabella di riferimento punto A. 17 - Impianti di produzione di Energia Elettrica. Tra le fonti energetiche rinnovabili o fonti rinnovabili sono ricomprese le biomasse, intese come parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura.

19. Anche i motivi (IV/h) e (IV/i) sono infondati.

La dedotta violazione dei termini ex art. 27 bis, commi 7 e 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, che fissa in 90 giorni il termine di conclusione della Conferenza di servizi, è infondata in quanto, come condivisibilmente osservato dalla sentenza di primo grado, *"lo sviluppo del procedimento è stato determinato da approfondimenti istruttori nonché dalla presentazione di modifiche progettuali che hanno determinato un allungamento delle tempistiche, oltre a doversi considerare che la violazione delle norme del genere di quella in esame, che hanno una finalità acceleratoria, non comporta, secondo costante orientamento pretorio, la consumazione del potere in capo all'Amministrazione, che, al contrario, resta obbligata alla conclusione del procedimento tantopiù in ambiti in cui, in ragione della delicatezza degli interessi coinvolti, non opera l'istituto del silenzio assenso."*

La censura relativa al fatto che non avrebbe dovuto essere la Regione ad emettere il provvedimento finale è generica e quindi inammissibile.

20. Ipotetica e infondata è la questione relativa alla pericolosità dei rifiuti trattati nell'Impianto, ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. 152/2006.

Invero, allo stato, l'impianto è espressamente autorizzato a trattare determinate tipologie di rifiuti non pericolosi, regolarmente assentite e regolate nelle modalità di gestione e stoccaggio.

21. In relazione alle plurime deduzioni avverso il PAUR - ad esempio, i motivi (V/b), (V/c) - le stesse sono tardive perché

l'appellante avrebbe dovuto rivolgerle direttamente contro la VIA.

Come rilevato dal Consiglio di Stato nella sentenza dell'11 giugno 2024, n. 5241 *"... 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 ... 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 ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi ... In tale ottica, quindi, il PAUR rappresenta un quid pluris rispetto alla VIA, ma, allo stesso tempo non ha la capacità di sostituire i singoli provvedimenti autorizzativi, che si limita a ricomprendere al suo interno."*

22. Infine, conclusivamente, il Collegio, pur rilevando la violazione dei limiti dimensionali dell'appello nonché la relativa poco chiara tecnica redazionale dello stesso, non ritiene di applicare il disposto dell'art. 13 *ter*, comma 5, disp. att. c.p.a. in considerazione della rilevanza delle questioni trattate.

23. In ogni caso, il Collegio osserva peraltro che le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, tra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

24. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano così come in dispositivo, evidenziandosi quanto segue. Pur trattandosi di un ricorso proposto anche da un'associazione senza fini di lucro e comunque per un interesse sociale, la condanna alle spese per il caso di soccombenza deve ritenersi legittima in base al principio affermato in materia ambientale dall'art. 9 comma 4 della Convenzione di Aarhus 25 giugno 1998, esecutiva in Italia con l. 16 marzo 2001 n. 108 e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia - per tutte la sentenza 13 febbraio 2014 C-530/11- per cui nella materia specifica è legittima una liquidazione delle spese che sia non manifestamente irragionevole e non ecceda le capacità finanziarie di un ricorrente medio. Ciò posto, nel caso di specie appare conforme al principio enunciato una liquidazione prossima ai minimi previsti dal D.M. 13 agosto 2022 n. 147 per una causa di valore indeterminato ed elevata complessità. P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso n. 7662/2025 R.G.), lo respinge.

Condanna i ricorrenti appellanti in solido a rifondere alle controparti costituite le spese del giudizio, spese che liquida in € 6.000 (seimila/00) per ciascuna di esse, ovvero per le amministrazioni costituite con l'unico patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, per la Regione Lazio, per la Città metropolitana, per Roma Capitale e per le controinteressate, costituite pure con unico patrocinio, e così per complessivi € 30.000 (trentamila/00), oltre rimborso spese forfetario ed accessori di legge, se dovuti.

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

(Omissis)