

Giubileo 2025: legittima la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti da parte del Commissario straordinario, nel rispetto della pianificazione e del diritto UE

Cons. Stato, Sez. VII 17 giugno 2026, n. 4883 - Adesso, pres. f.f. ed est. - Amadio Malizia, Associazione "Salute Ambiente Albano" ed a. (avv. Rossi) c. Sindaco di Roma ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Criteri di localizzazione del termovalorizzatore di Roma - Poteri commissariali - Commissario straordinario Giubileo 2025.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio sono:

a) l'ordinanza del Commissario straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 n. 8 del 1° dicembre 2022, avente per oggetto: "Attività propedeutiche volte alla realizzazione nel territorio di Roma Capitale di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, di cui all'allegato C, Parte Quarta del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni";

b) l'ordinanza del medesimo Commissario n. 7 del 1° dicembre 2022, avente per oggetto l'"Approvazione del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale e dei relativi documenti previsti dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di cui alla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, recepita con decreto legislativo. N. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni".

2. Con ricorso di primo grado, integrato da successivi motivi aggiunti (con cui è stata impugnata la determina prot. NA/16658/2022 di Roma Capitale, Dipartimento Ciclo dei rifiuti, avente ad oggetto l'approvazione dell'avviso esplorativo riguardante la ricerca di operatori economici interessati alla presentazione di proposte di project financing per progettazione, autorizzazione all'esercizio, costruzione e gestione del termovalorizzatore), gli odierni appellanti impugnano gli atti sopra indicati, contestando la localizzazione del nuovo impianto di termovalorizzazione in località S. Palomba, ove sono ubicate le loro abitazioni.

3. Al riguardo, articolavano i seguenti motivi di gravame:

1) "Violazione dei principi e delle norme europee e nazionali in materia di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica; Violazione dei vincoli inderogabili in materia di protezione dell'ambiente e tutela della salute derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea; Violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza; Violazione della Direttiva 2008/98/CE e della normativa europea in materia di rifiuti; Eccesso di potere per totale carenza di istruttoria; Eccesso di potere per falsità dei presupposti; Eccesso di potere per carenza di motivazione". I provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi per la totale carenza di attività istruttoria relativamente all'individuazione e alla scelta dell'area di localizzazione dell'inceneritore e degli impianti ancillari previsti.

2) "Violazione dei principi e delle norme europee e nazionali in materia di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica; Violazione dell'art. 32 Cost.; Violazione dell'art. 191 TFUE; Violazione dei principi e delle norme in materia di ordinanze straordinarie; Violazione del principio di precauzione; Eccesso di potere per carenza di istruttoria". Nello specifico sarebbero violati il principio di precauzione e di tutela della salute, non essendo stati compiuti gli accertamenti preliminari sui livelli di contaminazione della falda idrica sottostante all'area prescelta, in comune con la limitrofa discarica di Albano Laziale e, in particolare, con il bacino del VII invaso.

3) "Violazione dei principi e delle norme in materia di ordinanze; Violazione del principio di proporzionalità; eccesso di potere per carenza di istruttoria. Sviamento di potere", stante l'omessa ricerca di altri siti dove allocare il termovalorizzatore e gli impianti ancillari, con minore sacrificio a carico della cittadinanza.

4) "Violazione dell'art. 13 d.l. n. 50/2022, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91. Carenza di potere in ordine al potere di disporre la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione". L'art. 13 d.l. n. 50/2022 avrebbe attribuito al Commissario esclusivamente il potere di approvazione di progetti di nuovi impianti e non già anche quelli riferibili all'attività strettamente realizzativa; la realizzazione del termovalorizzatore secondo le modalità previste, inoltre, non potrebbe ontologicamente essere funzionale alla celebrazione del Giubileo, stante il cronoprogramma allegato all'Avviso pubblico esplorativo, secondo il quale l'impianto non sarà posto in funzione prima della fine del 2026, e quindi ben oltre la celebrazione del Giubileo della Chiesa cattolica del 2025.

4. Il T.a.r. per il Lazio, sez. V, con sentenza 14 febbraio 2024 n. 3026, respingeva il ricorso e i motivi aggiunti, richiamando il proprio precedente n. 12165 del 5 luglio 2023 che aveva respinto analoghe censure di legittimità proposte avverso i medesimi atti.



5. Il giudice di primo grado in particolare, evidenziava che:

a) quanto al primo motivo (difetto di istruttoria), l'area ubicata in località S. Palomba, non risulta interessata ad oggi da alcun vincolo territoriale ostativo alla realizzazione dell'impiantistica di progetto, ferme restando le conclusioni e gli esiti dei procedimenti amministrativi da avviarsi ai sensi di legge ai fini dell'ottenimento delle necessarie autorizzazioni ambientali;

b) quanto al secondo motivo (le criticità della falda acquifera e della carenza idrica), gli esiti analitici dei controlli effettuati dal 2019 ad oggi dall'ARPA non hanno invero evidenziato alcuna variazione significativa sullo stato di contaminazione delle falde idriche, mentre la carenza idrica non è supportata da documentazione probatoria;

c) quanto al terzo motivo (difetto di istruttoria per omessa ricerca di siti alternativi), incombeva semmai in capo alla parte ricorrente l'onere di allegare e provare in giudizio (il vizio di eccesso di potere, ossia) che la scelta di un'altra specifica area avrebbe avuto un impatto minore. Il che non è avvenuto nella fattispecie, rimanendo così tale censura generica;

d) quanto al quarto motivo, l'art. 13 del d.l. 50 del 2022 dispone testualmente che il commissario assicura la realizzazione degli impianti, mentre non è ravvisabile alcuna discrasia tra l'orizzonte temporale della figura commissariale e quello, necessariamente più ampio, delle previsioni di Piano e della realizzazione degli impianti ivi contemplati.

6. I ricorrenti hanno interposto appello, articolando i seguenti motivi di gravame con cui ripropongono nella sostanza le censure di primo grado disattese dal T.a.r.:

PRIMO MOTIVO: violazione dei principi e delle norme europee e nazionali in materia di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica; violazione dei vincoli inderogabili in materia di protezione dell'ambiente e tutela della salute derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea; violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza; violazione della Direttiva 2008/98/CE e della normativa europea in materia di rifiuti; violazione del d.lgs. n. 42/2004 e in particolare dell'art. 146; violazione e falsa applicazione dell'art. 42 e dell'art. 45 NTA; eccesso di potere per totale carenza di istruttoria; eccesso di potere per falsità dei presupposti; eccesso di potere per carenza di motivazione; eccesso di potere per carenza dei presupposti; eccesso di potere per travisamento dei fatti; eccesso di potere per contraddittorietà tra atti e contraddittorietà intrinseca dell'attività istruttoria; eccesso di potere per omessa considerazione di fattori escludenti e di attenzione progettuale ostativi alla localizzazione degli impianti previsti nell'ordinanza n. 8; difetto di motivazione.

SECONDO MOTIVO: Violazione dei principi e delle norme europee e nazionali in materia di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica; Violazione dell'art. 32 Cost.; Violazione dell'art. 191 TFUE; Violazione dei principi e delle norme in materia di ordinanze straordinarie; Violazione del principio di precauzione; Eccesso di potere per carenza di istruttoria.

TERZO MOTIVO: Violazione dei principi e delle norme in materia di ordinanze; Violazione del principio di proporzionalità; eccesso di potere per carenza di istruttoria. Sviamento di potere.

QUARTO MOTIVO: Violazione dell'art. 13 d.l. n. 50/2022, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91. Carenza di potere in ordine al potere di disporre la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione.

7. Si sono costituite in resistenza Roma Capitale, Ama S.p.a., la Città Metropolitana di Roma Capitale e la Regione Lazio che hanno riproposto le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado e di irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti non esaminate dal T.a.r. , in quanto assorbite.

8. Si sono, altresì, costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Commissario straordinario per il Giubileo della Chiesa Cattolica ed il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

9. È, inoltre, intervenuta ad opponendum RenewRome S.r.l. che nelle more del giudizio è subentrata nell'aggiudicazione della concessione per la progettazione, realizzazione e gestione dell'impianto di termovalorizzazione.

10. In vista dell'udienza di trattazione tutte le parti hanno depositato memorie di replica, insistendo nelle rispettive difese. Gli appellanti hanno, in particolare, chiesto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, affinché si pronunci sulla compatibilità "con i principi euro unitari dello Stato di Diritto, della tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica, i principi di cui alla Direttiva 2008/98/CE, nonché i principi di proporzionalità e adeguatezza, di precauzione e il diritto ad una buona amministrazione....della disciplina dei poteri commissariali in materia di gestione dei rifiuti come limitata all'esclusivo previo accertamento dell'assenza di fattori escludenti per l'individuazione e la scelta dell'area su cui realizzare il suddetto impianto". Hanno, inoltre, eccepito l'inammissibilità per tardività della memoria depositata dalla Città Metropolitana di Roma Capitale in data 13 maggio 2026 e dell'intervento ad opponendum di RenewRome S.r.l. notificato in data 16 maggio 2026.

I medesimi appellanti hanno, infine, depositato la delibera di Giunta della Regione Lazio n. 445 del 2009 sullo stato di emergenza idrica dell'area dei Castelli Romani.

11. All'udienza di smaltimento del 10 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

12. In via preliminare, devono essere respinte le eccezioni di irricevibilità per tardività della memoria depositata dalla Città Metropolitana di Roma Capitale in data 13 maggio 2026 e dell'intervento ad opponendum di RenewRome S.r.l., rientrando la controversia nell'ambito di quelle assoggettate al c.d. rito abbreviato ai sensi dell'art. 119, comma 1, lett. c-bis) c.p.a., con conseguente applicazione della dimidiazione dei termini processuali prevista dal comma 2 del citato articolo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. 1349 del 2024, su cui cfr. infra).

13. Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della delibera di Giunta regionale n. 445 del 2009

in quanto depositata dai ricorrenti solo in appello in violazione dell'art. 104 c.p.a., come eccepito da Ama s.p.a. (memoria di replica del 29 maggio 2026). In ogni caso, il documento è irrilevante ai fini della decisione perché risalente al 2009 e, conseguentemente, inidoneo a provare l'attualità dell'asserita condizione di emergenza idrica in cui verserebbe l'area interessata.

14. Premesso quanto sopra, l'appello è infondato, sicché è possibile prescindere, in applicazione del criterio della c.d. ragione più liquida, dalle plurime eccezioni di inammissibilità e di irricevibilità del ricorso di primo grado e dei motivi aggiunti non esaminate dal T.a.r. e riproposte dalle parti appellate.

15. Con il primo motivo di appello i ricorrenti censurano il capo della sentenza che ha respinto la doglianza, formulata con il primo motivo di ricorso introduttivo e con ricorso per motivi aggiunti, di carenza di istruttoria con riguardo alla localizzazione del termovalorizzatore nel sito di S. Palomba.

Al riguardo evidenziano che: a) l'area in esame dista appena 700 metri dalla discarica di Albano Laziale; b) la stessa ricognizione della società Geco s.r.l. ha individuato vincoli di natura archeologica, svariati fattori escludenti (fascia di rispetto di 150 metri da corsi d'acqua, torrenti e fiumi, edifici sensibili ed un Programma integrato di intervento di espansione residenziale posti a meno di 1000 metri dall'area de qua) e fattori di attenzione progettuale di estrema importanza (presenza di edifici, case sparse nel raggio di 500 metri e di colture biologiche di pregio, di vigneti ed aziende agricole); c) è stato omesso ogni riferimento al NOC Castelli Romani, alla presenza di RSA, scuole parrocchie e vari siti sensibili. La presenza delle sopra richiamate criticità, inoltre, avrebbe dovuto indurre l'amministrazione a valutare soluzioni alternative di localizzazione.

16. Il motivo è infondato, circostanza che consente di prescindere dall'eccezione di inammissibilità del medesimo per violazione del divieto dei c.d. nova, formulata da Ama (memoria del 8 maggio 2026).

17. L'individuazione dell'area ove localizzare l'impianto di trattamento è subordinata alla sola verifica preliminare di compatibilità territoriale dell'intervento.

18. Ai fini della verifica in questione, non rilevano né la tipologia né le caratteristiche dell'impianto, ma unicamente l'esistenza nei vigenti strumenti di programmazione urbanistica, territoriale e di settore di vincoli ostativi in senso assoluto alla fattibilità programmatica dell'autorizzazione nel sito, come evidenziato nella relazione redatta dalla società Geco s.r.l.

19. L'analisi delle possibili interferenze dell'opera, così come progettata, con il contesto territoriale ed ambientale attiene, invece, alla fase successiva del procedimento autorizzatorio.

20. Come osservato dalle amministrazioni statali, le questioni concernenti la distanza dai recettori sensibili, la qualità dell'aria, gli impatti cumulativi, la tutela delle matrici ambientali, il sistema delle emissioni, il traffico indotto e le altre componenti ambientali evocate dagli appellanti costituiscono tipici aspetti valutativi demandati alla VIA e all'AIA, in quanto presuppongono la conoscenza delle caratteristiche progettuali dell'opera e delle relative soluzioni tecnologiche.

21. Non è possibile, quindi, confondere e sovrapporre - come fanno gli appellanti - l'istruttoria della fase localizzativa con quella propria della successiva fase autorizzativa: la prima attiene alla verifica dell'assenza di fattori escludenti di tutela integrale, la seconda riguarda, invece, i fattori condizionanti e le attenzioni progettuali imposte dalle caratteristiche dell'opera e dal contesto ove è stata localizzata.

22. In coerenza con quanto appena osservato, i criteri di localizzazione degli impianti definiti dal Piano di gestione rifiuti della Regione Lazio e recepiti dal Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale riguardano tutte le tipologie di impianto, ivi compresi i termovalorizzatori.

23. La scelta concreta dell'area ove localizzare l'impianto di trattamento, nell'ambito di quelle qualificate come idonee secondo i criteri del piano regionale - a sua volta redatto in conformità con i criteri generali di indicazione statale (ai sensi del combinato disposto degli artt. 195 e 196 d.lgs. 152 del 2006) - impinge valutazioni di merito amministrativo.

24. Ne discende che l'amministrazione non è affatto tenuta a valutare comparativamente più aree parimenti idonee né a motivare la scelta dell'una piuttosto che dell'altra, essendo sufficiente che l'area prescelta rientri tra quelle idonee secondo i criteri normativamente predeterminati.

25. Sulla base dei citati criteri, costituiscono fattori ostativi alla localizzazione solo quelli escludenti a tutela integrale a causa <<della presenza di vincoli condizionanti o di destinazioni di uso del suolo incompatibili con la presenza degli impianti stessi. Tali fattori hanno la valenza di vincolo e sono determinati sulla base della normativa vigente e degli obiettivi di tutela fissati dagli strumenti pianificatori regionali>>.

26. Non sono, invece, ostativi alla localizzazione i fattori di attenzione progettuale che <<rendono necessari ulteriori approfondimenti per valutare la realizzabilità degli interventi... rimandati a cura dei soggetti competenti ex lege: le Province, nell'ambito dei rispettivi strumenti di pianificazione territoriale, nel rispetto dell'articolo 199, comma 3, lett. h) del d.lgs. 152/2006>>.

27. Nel caso di specie, la ricognizione vincolistica e programmatica redatta dalla società Geco s.r.l., sulla cui base è stata poi adottata l'ordinanza n. 8 del 2022, ha accertato che <<l'area di Santa Palomba risulta correttamente inquadrata come priva di fattori escludenti di tutela integrale>> (cfr. relazione Geco del 29 settembre 2023).

28. L'accertamento dell'assenza di fattori escludenti è sufficiente a rendere legittima la scelta del sito ove localizzare l'impianto.

29. Per contro, le deduzioni difensive dei ricorrenti - che confondono l'istruttoria della fase localizzativa con quella della

fase autorizzativa - risultano generiche e prive di supporto probatorio, in relazione sia al paventato inquinamento ambientale determinato dal non ancora realizzato termovalorizzatore (che si aggiungerebbe a quello derivante dalla vicina discarica di Albano Laziale), sia alla presenza di fattori escludenti non considerati dalla relazione Geco (cfr. i siti sensibili elencati a pag. 27 e 28 dell'appello, dei quali non è nemmeno dato rilevare la distanza dal sito di interesse, stante la genericità sul punto della relazione tecnica a firma dell'ing. Chiacchio e della mappa integrativa ad essa allegata: cfr. doc. nn. 56 e 57 produzioni primo grado ricorrenti) e sia alla vicinanza del Programma integrato di intervento di espansione residenziale (che è un atto di pianificazione attuativa, in quanto tale derogabile dal Commissario straordinario ai sensi dell'art 13, comma 2, d.l. n. 50 del 2022).

30. Questo Consiglio di Stato (sez. IV, sent. 9 febbraio 2024 n. 1349 e 19 giugno 2024 n. 5481) ha già esaminato e respinto censure di tenore analogo a quelle in questa sede proposte, rilevando l'adeguatezza dell'istruttoria posta alla base della scelta del sito di Santa Palomba.

31. I richiamati precedenti hanno, in particolare, evidenziato che:

a) lo studio Geco indica effettivamente la presenza di un'area di espansione residenziale a meno di 1000 metri dal sito prescelto, ma non la considera un fattore ostativo in quanto solo "Parte" della zona di espansione residenziale ricade a meno di 1000 metri, circostanza che lascia aperta la possibilità - da verificare in sede progettuale e nell'iter autorizzatorio - di localizzare l'impianto ad una distanza non inferiore a 1000 metri dalle abitazioni insistenti nella predetta area residenziale. È poi pacifico che l'edificio scolastico - pure menzionato dagli appellanti - si trova a circa 1500 metri e, dunque, a una distanza consentita in quanto superiore alla distanza minima di 1000 metri espressamente indicata per le aree di espansione edilizia ed analogicamente applicabile anche agli altri luoghi sensibili (scuole, ospedali ecc...), salve diverse valutazioni istruttorie, in concreto, in sede di autorizzazione dell'impianto;

b) quanto alla contestata omessa verifica del rispetto della distanza legale di 150 m. dai corsi d'acqua, la Geco, con la relazione integrativa del 29 settembre 2023, ha chiarito che il "Non" "Verificato" che compare in tabella rappresenta un errore materiale, in quanto il vincolo è stato in realtà verificato e l'indagine non ha evidenziato la presenza di corsi d'acqua, del resto non segnalati neppure dagli appellanti;

c) quanto alla rilevata presenza di edifici e case sparse nel raggio di 500 metri, si tratta di parametro "di attenzione progettuale", non di fattore escludente, come tale non ostativo alla localizzazione che necessita delle verifiche in sede progettuale ed autorizzativa;

d) rispetto ai criteri localizzativi stabiliti ai sensi dell'art. 197 del d.lgs. n. 152 del 2006, anche la presenza di vincoli archeologici non costituisce di per sé un "fattore escludente a tutela integrale", bensì un fattore di natura "condizionante", secondo il Piano di gestione dei rifiuti regionale, i cui criteri di localizzazione sono stati recepiti dal Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale;

e) lo studio Geco dà atto che <<L'inquadramento alla luce degli strumenti territoriali su più vasta scala (PTPR e PTPG) individua la presenza di vincoli di natura archeologica di cui tenere conto durante il procedimento autorizzativo e durante i lavori di realizzazione che dovranno prevedere endoprocedimenti amministrativi ed indagini archeologiche di concerto con la Soprintendenza competente>>;

f) in definitiva, la presenza di fattori condizionanti (in particolare, la prossimità di luoghi sensibili e l'esistenza di vincoli archeologici) dovrà ulteriormente essere indagata ed approfondita nelle successive fasi del procedimento ma, allo stato, è stata correttamente ritenuta non ostativa al provvedimento di localizzazione impugnato;

g) l'art 13, comma 2, d.l. 50 del 2022 attribuisce al Commissario straordinario il potere di derogare a ogni disposizione di legge ad esclusione di quelle contenute in un elenco da ritenersi tassativo tra le quali è incluso, per quanto qui interessa, il codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004, con una limitazione del potere di deroga del Commissario straordinario comunque circoscritta alle disposizioni di rango primario di tale codice e non anche ai suoi atti attuativi (P.R.G.R., P.T.P.R.).

32. Si tratta di conclusioni che vanno ribadite anche nel presente giudizio, stante l'identità degli atti impugnati e delle censure formulate.

33. Sul punto il Collegio si limita ancora a ribadire che, come osservato da Ama, in difetto di fattori escludenti di natura integrale, il Commissario non era tenuto a confrontare altre aree potenzialmente idonee per la realizzazione dell'impianto, traducendosi tale indagine in un inutile aggravamento del procedimento, in contrasto con le esigenze pubbliche di speditezza connesse alla realizzazione dell'impianto e all'emergenza rifiuti.

34. Nessuno dei "siti sensibili" elencati nell'appello costituisce, infatti, per tipologia dello stesso o per distanza dal sito di localizzazione, un fattore di tutela integrale atto ad escludere l'autorizzazione di un impianto di recupero di rifiuti urbani nell'area di Santa Palomba.

35. Il primo motivo di appello deve, quindi, essere respinto.

36. Con il secondo motivo di appello i ricorrenti censurano il capo della sentenza che ha respinto la doglianza, formulata con il secondo motivo di ricorso, relativa alla violazione dei principi e delle norme europee e nazionali in materia di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica, alla violazione dell'art. 32 Cost., dell'art. 191 TFUE, dei principi e delle norme in materia di ordinanze straordinarie e del principio di precauzione nonché all'eccesso di potere per carenza di istruttoria con particolare riferimento all'omesso esame della grave situazione di carenza idrica nell'area.

Evidenziano che la grave criticità idrica e la contaminazione delle falde acquifere non risultano smentite dagli esiti dei campionamenti dell'ARPA citati nella sentenza impugnata, posto che la carenza idrica ha un carattere endemico e che lo sforamento degli inquinanti è stata accertato anche di recente.

37. Il motivo è infondato.

38. Come osservato dal T.a.r., l'asserito inquinamento non solo non è supportato da documentazione probatoria, ma è anche smentito dai dati richiamati dalle amministrazioni resistenti e non contestati dai ricorrenti, da cui emerge che i controlli effettuati dal 2019 ad oggi dall'ARPA non hanno rilevato alcuna variazione significativa sullo stato di contaminazione delle falde idriche (cfr. la tabella riprodotta a pag. 12 e ss. della memoria depositata in giudizio dalla Città Metropolitana di Roma Capitale in data 13 maggio 2026).

39. Non pare dirimente, al riguardo, il richiamo (pag. 31 dell'appello) alla relazione ARPA del 18 gennaio 2023 relativa all'inquinamento dell'area interna e limitrofa alla discarica di Albano Laziale atteso che: i) i residui dell'attività di combustione del termovalorizzatore sono destinati ad essere smaltiti in altro luogo e non determinano alcun pericolo di inquinamento del terreno sottostante; ii) gli appellanti non hanno dimostrato, e nemmeno indicato, la distanza tra il sito individuato per il nuovo impianto e l'area in cui si sarebbero svolti gli accertamenti citati.

40. Quanto all'asserita carenza idrica, le ordinanze prodotte in primo grado sono totalmente inidonee a dimostrare la pretesa- endemica e gravissima- crisi idrica, in quanto atte a fronteggiare il temporaneo incremento del consumo di acqua durante il periodo estivo, disponendo una limitazione dell'utilizzo di acqua potabile per scopi diversi da quelli domestici (doc. 54 produzione primo grado ricorrenti).

41. In definitiva, il paventato pregiudizio ambientale e per la salute umana derivante dalla localizzazione dell'inceneritore non risulta provato, fermo restando che, come osservato dalla sentenza n. 1349 del 2024, la presenza di fattori condizionanti (in particolare, la prossimità di luoghi sensibili e l'esistenza di vincoli archeologici) dovrà ulteriormente essere indagata ed approfondita nelle successive fasi del procedimento ma, allo stato, è stata correttamente ritenuta non ostativa al provvedimento di localizzazione impugnato.

42. Per tali ragioni, anche il secondo motivo deve essere respinto.

43. Con il terzo motivo di appello i ricorrenti censurano la sentenza nella parte in cui ha respinto la doglianza, formulata con il terzo motivo di ricorso, relativa all'illegittimità degli atti impugnati per violazione del principio di proporzionalità e per la connessa carenza di istruttoria, con riguardo alla omessa ricerca di altri siti dove allocare il termovalorizzatore e gli impianti ancillari previsti dall'ordinanza n. 8/2022, con minore sacrificio a carico della cittadinanza.

Deducano che, contrariamente a quanto sostenuto dal T.a.r., incombeva sull'amministrazione il dovere di valutare altre soluzioni idonee o più adeguate e di motivare le ragioni per le quali la scelta operata è quella ritenuta la più adeguata.

44. La censura è infondata.

45. Come sopra osservato, la localizzazione dell'impianto è avvenuta in conformità ai criteri definiti dal Piano gestione rifiuti della Regione Lazio (pag. 240 del Piano di novembre 2022, doc. 4 della Presidenza del Consiglio) e all'esito di un'approfondita istruttoria che ha escluso l'esistenza, nell'area in esame, di fattori escludenti a tutela integrale (cfr. ricognizione vincolistica e programmatica Geco pag. 30, doc. 12 della Presidenza del Consiglio).

46. Una volta valutata l'idoneità dell'area in conformità con i parametri predeterminati, non incombeva sull'amministrazione alcun obbligo di indagine ulteriore in ordine all'eventuale esistenza di altri siti parimenti idonei.

47. Il sindacato del giudice amministrativo, infatti, si arresta a fronte della conformità della scelta del sito con la regola tecnica compendiata nei criteri di localizzazione, di cui non risulta provata la manifesta irragionevolezza o illogicità.

48. Sul punto, si richiamano nuovamente i precedenti n. 1349 e n. 5481 del 2024, ove si osserva che, quanto alla omessa valutazione ambientale di ragionevoli alternative alla proposta di piano, era comunque onere degli appellanti indicare la effettiva esistenza di possibili opzioni alternative, parimenti idonee a conseguire gli obiettivi (potenziamento del recupero, riduzione del conferimento in discarica, riduzione dell'impatto ambientale delle emissioni, autosufficienza e prossimità delle dotazioni impiantistiche, nel quadro di misure volte al potenziamento della raccolta differenziata e quindi del tasso di riciclaggio), non potendosi fare ricadere, in applicazione dei principi in materia di onere della prova, sulla parte pubblica l'onere di una prova negativa circa l'inesistenza di alternative "ragionevoli" e quindi "possibili", in termini di fattibilità, rispetto a cui operare una comparazione in termini di impatto ambientale, in relazione agli obiettivi e all'ambito territoriale del piano.

49. Per tali ragioni, anche il terzo motivo di appello deve essere respinto.

50. Con il quarto motivo di appello i ricorrenti censurano la sentenza nella parte in cui ha respinto il quarto motivo di ricorso, relativo alla violazione dell'art. 13 d.l. n. 50/2022, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, nonché la carenza del potere del Commissario di disporre la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione.

Evidenziano che tale potere non trova fondamento né nell'art. 13 d.l. 50 del 2022 né nel piano di gestione dei rifiuti e che anche sul piano temporale il Commissario ha debordato dai propri poteri, posto che, come risulta dal cronoprogramma allegato all'avviso pubblico esplorativo, il termovalorizzatore non sarà posto in funzione prima della fine del 2026, e quindi ben oltre la celebrazione del Giubileo della Chiesa cattolica del 2025.

51. Le doglianze sono già state affrontate e respinte dalle citate sentenze n. 1349 e n. 5481 del 2024, ove si osserva che:

a) l'art. 13 d.l. 50 del 2022 conferisce chiaramente al Commissario un potere esteso anche alla localizzazione e realizzazione degli impianti di gestione di rifiuti funzionali a fronteggiare la situazione di emergenza. Sarebbe stato peraltro illogico istituire un Commissario straordinario senza poi attribuirgli tutti i poteri, anche esecutivi, necessari al raggiungimento degli scopi fissati dalla disposizione primaria;

b) nessun obbligo di legge vi era di prevedere la specifica localizzazione dell'impianto già nel piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale;

c) la legge ha limitato temporalmente solo il potere di adozione degli atti non la relativa efficacia che, per la gestione dei rifiuti, deve necessariamente protrarsi anche oltre il 31 dicembre 2026;

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

52. Alla luce delle sopra esposte considerazioni, che il Collegio condivide, anche il quarto ed ultimo motivo di appello deve essere respinto.

53. Resta ancora da scrutinare la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

54. La richiesta, in disparte la genericità della stessa, non può essere accolta per difetto dei requisiti di pertinenza e di rilevanza della questione proposta.

55. Con essa, infatti, i ricorrenti chiedono che venga sottoposta al vaglio della Corte di giustizia la compatibilità con il diritto dell'Unione (non di una disposizione del diritto nazionale bensì) <<dell'attività amministrativa di individuazione e scelta dell'area>> e <<della disciplina dei poteri commissariali in materia di gestione dei rifiuti come limitata all'esclusivo previo accertamento dell'assenza di fattori escludenti>>.

56. L'oggetto dello scrutinio di compatibilità comunitaria sono, pertanto, i provvedimenti amministrativi di localizzazione dell'inceneritore e quello di approvazione del piano di gestione rifiuti di Roma Capitale.

57. Attraverso richiesta di rinvio pregiudiziale, in definitiva, i ricorrenti introducono surrettiziamente un nuovo motivo di gravame, lamentando l'illegittimità degli atti impugnati per violazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza e dei principi di tutela dell'ambiente e della salute umana sotto un profilo diverso rispetto a quello dedotto con il secondo motivo di ricorso di primo grado e riproposto con il secondo motivo di appello (afferente all'omesso accertamento preliminare dei livelli di contaminazione della falda idrica e dell'omessa considerazione della grave crisi idrica).

58. La censura proposta si sostanzia, infatti, nell'asserita incompatibilità con i principi ed il diritto dell'Unione del criterio di localizzazione, costituito dall'assenza di fattori escludenti, contenuto nel piano regionale rifiuti e recepito dal piano rifiuti di Roma Capitale, ossia in un mero vizio di violazione di legge dei citati provvedimenti.

59. Sul punto, si richiama quanto osservato dalla sentenza della quarta sezione n. 953 del 5 febbraio 2026, relativa all'atto di approvazione del P.A.U.R. dell'impianto di trattamento di Casal Selce, anch'esso oggetto della citata ordinanza commissariale n. 8 del 2022.

60. In quella sede è stato osservato che: a) presupposto fondamentale per sollevare la questione pregiudiziale è che sussista un contrasto tra la norma interna e il diritto UE; b) con la dedotta questione pregiudiziale non può contestarsi 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; c) 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.

61. La giurisprudenza 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, C. 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).

62. Sotto quest'ultimo profilo si osserva che, sebbene il ricorrente non abbia articolato una specifica richiesta di rinvio pregiudiziale con riguardo all'art. 13 d.l. 50 del 2022 (nemmeno citato nella formulazione del quesito), non può sussistere alcun dubbio in ordine alla compatibilità della disposizione con il diritto dell'Unione, in quanto essa pone un chiaro limite al potere derogatorio del Commissario proprio con riguardo ai vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Ne discende che l'individuazione dei siti idonei deve sempre avvenire nel rispetto dei principi unionali in materia di proporzionalità, tutela dell'ambiente e della salute umana nonché delle disposizioni di cui alla Direttiva 2008/98/CE, citata dagli appellanti.

63. La compatibilità della normativa primaria con la citata direttiva è stata analiticamente esaminata dal più volte richiamato precedente n. 1349 del 2024 ove è stato precisato che:

a) la previsione della realizzazione di un inceneritore, consentendo il recupero di rifiuti come combustibile per la produzione di energia, rappresenta di per sé un miglioramento del ciclo di gestione perché riduce i conferimenti in discarica e l'impatto ambientale derivante dal trasporto presso impianti di recupero o di smaltimento non presenti nell'area di Roma Capitale;

b) ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva "rifiuti", nell'attuare il principio della "gerarchia dei rifiuti", gli Stati membri adottano << misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo >> come accade, nel caso di specie, attraverso la predisposizione di misure atte a dotare Roma Capitale anche di un sistema impiantistico adeguato ed autosufficiente;

c) in conformità ai principi espressi dalla Corte di Giustizia (con sentenza 4 marzo 2010 in C – 297/08) ed in attuazione del principio di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, allorché uno Stato membro abbia singolarmente scelto, nell'ambito del suo piano o dei suoi «piani di gestione dei rifiuti» ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2006/12, di organizzare la copertura del suo territorio su base regionale, ogni Regione dotata di un piano regionale deve garantire, in linea di principio, il trattamento e lo smaltimento dei suoi rifiuti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti

d) il Piano risulta in linea con le cautele espresse dalla Commissione UE al fine di garantire la coerenza del recupero di energia dai rifiuti mediante termovalorizzazione con i livelli superiori della gerarchia dei rifiuti e introduce anche processi di trattamento maggiormente in linea con le finalità della economia circolare quali "la digestione anaerobica dei rifiuti biodegradabili", secondo quanto auspicato dalla Commissione medesima;

e) alla luce del richiamato quadro istruttorio, la scelta dell'inceneritore non risulta in contrasto con l'esigenza di potenziare i livelli superiori della gerarchia dei rifiuti, ma si pone quale scelta necessaria per "chiudere" il ciclo dei rifiuti, evitando il conferimento in discarica.

64. Ne discende che non solo l'art. 13 d.l. 50 del 2022 ed il piano di gestione dei rifiuti non contrastano con i principi ed il diritto dell'Unione, ma essi ne costituiscono, anzi, puntuale applicazione, favorendo il recupero energetico dei rifiuti urbani indifferenziati, riducendo il conferimento in discarica e concorrendo alla realizzazione del principio comunitario dell'autosufficienza e della prossimità territoriale nello smaltimento dei rifiuti.

64. Alla luce di quanto sopra osservato, non sussistono i presupposti per disporre il rinvio pregiudiziale, sia per difetto di rilevanza della questione, in quanto afferente alla compatibilità comunitaria di provvedimenti amministrativi e non di disposizioni di legge, sia perché la disciplina primaria (art. 13 d.l. 50 del 2022) è certamente conforme al diritto dell'Unione di cui ribadisce la vincolatività ed inderogabilità (cfr. Corte di giustizia, grande sezione 6 ottobre 2021, in causa C-561/19 Catania Multiservizi SpA, punto 51).

65. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

66. Sussistono giustificati motivi, in ragione della complessità della controversia, per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

(Omissis)