Pubblicato il 19/07/2023

N. 12165/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01468/2023 REG.RIC.
N. 03721/2023 REG.RIC.
N. 01588/2023 REG.RIC.
N. 03587/2023 REG.RIC.

Firmato digitalmente

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1468 del 2023, proposto da
U.S.T. Uniti per la Salvaguardia del Territorio, Coordinamento delle Associazioni e Comitati di Quartiere "No Discariche No Inceneritori", Associazione Italia Nostra Onlus, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, nonché Daniela Boccacci e Claudio Ruggieri, rappresentati e difesi dall'Avvocato Antonino Galletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, al P.Le Don Giovanni Minzoni n. 9;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Giovanna De Maio e Maria Della Monaca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, in persona del Presidente della giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giuseppe Marino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ama S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Marcello Clarich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Liegi 32;

sul ricorso numero di registro generale 3721 del 2023, proposto da

Associazione Forum Ambientalista e Società Agricola Ceglia S.S., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli Avvocati Claudio Tamburini e Marco Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica nonché Commissario Straordinario Giubileo 2025, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri

di Giustizia;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avvocati Giovanna De Maio e Maria Della Monaca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giuseppe Marino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ama S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Marcello Clarich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marcello Clarich in Roma, viale Liegi 32;

sul ricorso numero di registro generale 1588 del 2023, proposto da

Associazione di Promozione Sociale Verdi Ambiente e Società-Aps Onlus, Casale Certosa Società Agricola Semplice, Comitato Non Riconosciuto No Inceneritore A Santa Palomba nonché Alessandro Lepidini, in persona del legale rappresentante pro tempore, tutti rappresentati e difesi dagli Avvocati Antonello Ciervo, Giuseppe Libutti, Michele Trotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avvocati Giovanna De Maio, Maria Della Monaca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giuseppe Marino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ama S.p.A., in persona del legale rappresentate pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Marcello Clarich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Liegi 32;

sul ricorso numero di registro generale 3587 del 2023, proposto da

Comune di Albano Laziale e Comune di Ardea, in persona dei rispettivi Sindaci in carica, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocato Claudio Tamburini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avvocati Giovanna De Maio, Maria Della Monaca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giuseppe Marino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ama S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Marcello Clarich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Liegi 32;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Comune di Ariccia, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocato Debora Ortolani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento dei seguenti atti e provvedimenti:

quanto al ricorso n.r. 1468/2923:

1. dell'ordinanza n. 7 del 1° dicembre 2022 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 (D.P.R. 4 febbraio 2022) avente ad 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 D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.;

2. dell'ordinanza n. 8 del 1° dicembre 2022 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 avente ad oggetto le 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 D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii.

3. del presupposto d.P.R. datato 4 febbraio 2022, come modificato dal d.P.R. del 21

giugno 2022, recante la nomina del Sindaco di Roma Capitale a Commissario Straordinario di Governo al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025, nonché

4. di ogni altro atto presupposto, preparatorio, antecedente, connesso e conseguente ed in ogni caso lesivo degli interessi dei ricorrenti a non veder realizzato l'impianto ivi inclusi, all'occorrenza:

• la delibera di Giunta Capitolina n. 33 del 10 febbraio 2022;

• la mozione dell'Assemblea Capitolina n. 166 del 24 maggio 2022;

• il Programma Nazionale di Gestione Rifiuti approvato con d.m. n. 257 del 24 giugno 2022 del Ministero della Transizione Ecologica con valenza per gli anni 2022 – 2028;

• l'ordinanza del Commissario Straordinario n. 3 del 4 agosto 2022, recante l'adozione della proposta del Piano dei Rifiuti di Roma Capitale e l'avvio della VAS;

• il decreto del Commissario Straordinario n. 1 del 12 agosto 2022, recante l'avvio della VAS e l'individuazione della Città Metropolitana di Roma Capitale quale Autorità competente;

• il parere favorevole al Piano dei Rifiuti di Roma Capitale del 16 novembre 2022;

• l'avviso pubblico esplorativo di Roma Capitale del 1° dicembre 2022 prot. n. 152/2022 per la ricerca di operatori economici interessati alla presentazione di proposte di project financing finalizzate all'individuazione del promotore per l'affidamento in concessione della progettazione e realizzazione ed esercizio del Polo impiantistico dell'impianto di termovalorizzazione;

• la richiamata nota della Regione Lazio acquisita in data 1 dicembre 2022 prot. n. RM/226;

• il parere motivato di VAS della Città Metropolitana;

• la decisione di AMA S.p.A. di ritenere le aree site nel territorio di Roma Capitale (FG 1186 – part.lle 560-561-673-818-819-820-821-822) potenzialmente idonee ad essere destinate alla realizzazione di sedi impiantistiche per il trattamento di rifiuti

di Roma Capitale.

quanto ai ricorsi n.r. 3721/2023 e 3587/2023:

A)

1- dell'ordinanza n.7 del 1° dicembre 2022 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025, avente ad oggetto "*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-C e del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, recepita con decreto legislativo n.152/ 2006 e successive modifiche e integrazioni*";

2- del decreto del Presidente della Repubblica che nomina 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, come modificato dal successivo decreto del 21 giugno 2022 – entrambi di estremi e contenuto incogniti;

3-dell'ordinanza n. 3 del 4 agosto 2022 prot. n .64 del Commissario Straordinario di Governo con cui è stato disposto l'adozione della proposta di Piano dei rifiuti di Roma Capitale e l'avvio entro il 12 agosto 2022, della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) - concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e presa d'atto della proposta del piano di gestione dei rifiuti Roma capitale;

4-del decreto del Commissario straordinario n.1 del 12 agosto 2022 che dispone l'avvio della procedura di valutazione ambientale strategica del Piano di gestione dei rifiuti Roma Capitale, con il quale individua come Autorità competente la città Metropolitana di Roma Capitale,(..);

5-del comunicato di avvio della procedura di VAS del Piano di gestione dei rifiuti Roma Capitale adottato con ordinanza del Commissario Straordinario di Governo n. 3 del 4 agosto 2022

6-del parere favorevole della Direzione regionale ambiente in relazione alla

procedura di valutazione di incidenza di estremi incogniti,

7-del parere motivato relativamente al Piano di gestione rifiuti di Roma Capitale formulato dalla Città metropolitana di Roma Capitale, quale Autorità competente, con determinazione dirigenziale numero 3350 del 18 novembre 2022 (prot. n. 2022-1791262)

8-della nota del Commissario straordinario 30 novembre 2022 (prot. RM/ 221) – e del parere -Regione Lazio incognito a 1 dicembre 2022- protocolli RM/ 222 e- RM/ 226

9.-di tutti i documenti allegati all'ordinanza Commissariale costituenti parte integrante sostanziale costituiti da:

a) piano di gestione dei rifiuti di Roma capitale;

b) rapporto ambientale;

c) sintesi non tecnica;

d) relazione di sintesi i relativi allegati.

Di tutti gli atti del procedimento

B)

1- dell'ordinanza n.8 dell'1 dicembre 2022 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025, avente ad 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 modifiche e integrazioni*";

2-degli atti e provvedimenti richiamati nel provvedimento già indicati sub A)

-nonché e o per quanto di ragione

3.- della mozione n. 166 del 24 maggio 2022 dell'Assemblea capitolina con la quale, rilevato "*come la mancanza di impianti per il trattamento di rifiuti indifferenziati obblighi Roma ad affidarsi ad impianti di terzi, anche fuori dal territorio nazionale, e come la scelta del Sindaco di Roma Capitale e dell'Assessore all'agricoltura, ambiente e ciclo dei rifiuti di costruire un impianto*

di termovalorizzazione, risulti,.., essere nell'interesse della città, ha impegnato il sindaco e la Giunta: ad assicurare che la progettazione del termovalorizzatore assicuri il massimo livello possibile di efficienza energetica e miglior risultato possibile in termini di produzione elettrica e a destinare il calore prodotto a finalità di teleriscaldamento e/o coltivazione agricola;

a garantire un'alta qualità architettonica dell'impianto secondo le migliori pratiche nazionali e internazionali in materia di bioedilizia "a mettere in atto ogni azione finalizzata al recupero e riutilizzo di materiali presenti nelle ceneri pesanti prodotte dall'impianto a fare in modo che ci sia un costante monitoraggio ambientale a dare impulso ad AMA S.p.A. affinché metta in atto strategie per un miglioramento radicale della raccolta differenziata, al fine di ottenere un rifiuto urbano residuo (RUR) adatto alla termovalorizzazione, come richiedono gli impianti moderni";

4 - della comunicazione prot. n.DG/ 9006 del 1° agosto 2022 con cui Roma Capitale invitava il presidente di AMA a concludere la procedura per l'acquisto dell'area da destinare alla realizzazione di sedi impiantistiche , avviata dalla società tramite indagini di mercato

5 - della deliberazione del 20 ottobre 2022 con la quale l'assemblea dei soci di AMA S.p.A. ha autorizzato l'acquisto dei terreni e delle pertinenze siti nel territorio di Roma Capitale identificati dei dati catastali come in atti, e poi acquisiti in forza di rogito notarile 25 novembre 2022; terreni sui quali il Commissario Straordinario, "*ritiene necessario, al fine di assicurare l'autosufficienza impiantistica territoriale di Roma capitale, la realizzazione da parte 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 ed integrazioni con le caratteristiche previste dal piano di gestione rifiuti Roma Capitale approvato dal Commissario straordinario*";

nonché, per quanto di ragione:

della determinazione dirigenziale prot.NA/16658/2022 del 1° dicembre 2022 del Comune di Roma dipartimento del ciclo dei rifiuti di approvazione dell'avviso pubblico esplorativo per la ricerca di operatori economici interessati alla presentazione di proposte di project financing per l'affidamento della concessione del polo impiantistico relativo alla progettazione, autorizzazione all'esercizio , costruzione e gestione di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1 , e capacità di trattamento pari a 600.000 t/a di rifiuti ; nonché ; progettazione , autorizzazione all'esercizio , costruzione e gestione della impiantistica ancillare deputata alla gestione dei rifiuti residui decadenti dal trattamento termico (etc.), ivi compresi tutti gli allegati ed in particolare il cronogramma degli interventi

quanto al ricorso n.r. 1588/2023:

1) dell'ordinanza n. 7 del 1à dicembre 2022 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica pubblicata in Gazzetta Ufficiale n.302 del 28 dicembre 2022 emessa in forza del combinato disposto dell'art. 1 comma 421 legge n. 234/2021, dell'art. 11 legge n. 400/1988 e del pedissequo d.P.R. 4 febbraio 2022, nonché in attuazione dell'art. 13, comma 2, del decreto legge n. 50/2022 convertito nella legge n. 91/2022, con la quale il Commissario straordinario ha disposto l'approvazione del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale e ha dichiarato la conclusione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica relativa al suddetto Piano approvando all'uopo i documenti correlati quali il Rapporto ambientale, la Sintesi non Tecnica, la Dichiarazione di sintesi e i relativi allegati;

2) dell'ordinanza n. 8 del 1à dicembre 2022 del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica pubblicata anch'essa in Gazzetta Ufficiale n. 302 del 28 dicembre 2022 emessa in forza del combinato disposto dell'art. 1 comma 421 legge n. 234/2021, dell'art. 11 legge n. 400/1988 e del pedissequo d.P.R. 4 febbraio 2022, nonché in attuazione dell'art. 13, comma 2, del

decreto legge n. 50/2022 convertito nella legge n. 91/2022, con la quale il Commissario ha disposto la realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti;

3) di ogni altro atto presupposto o conseguente, anteriore o successivo.

Visti i ricorsi in epigrafe e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di tutte le parti costituite;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 luglio 2023 il dott. Francesco Elefante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con i distinti ricorsi collettivi e cumulativi nn.rr. 1468/2023, 3721/2023, 1588/2023, 3587/2023 le associazioni, i privati e le amministrazioni comunali, ivi specificamente e partitamente indicate, hanno impugnato gli atti e provvedimenti di cui in epigrafe, tutti afferenti alla nomina e ai provvedimenti adottati dal Commissario straordinario per la celebrazione del Giubileo della Chiesa Cattolica del 2025, come investito altresì, limitatamente al territorio di Roma Capitale, dei poteri e attribuzioni regionali di cui agli artt. 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Giova premettere che:

l'art. 1 comma 421 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di stabilità – finanziaria) ha previsto la nomina, con decreto del Presidente della Repubblica, di un Commissario straordinario - in carica sino al 31 dicembre 2026 - al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma e l'attuazione degli interventi relativi alla Misura M1C3-Investimento 4.3 del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

con decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 2022, (successivamente, modificato con decreto del Presidente della Repubblica 21 giugno 2022, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 165 del 16 luglio 2022), su proposta del Presidente del Consiglio e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è stato nominato il Commissario straordinario, nella persona del prof. Roberto Gualtieri, Sindaco in carica di Roma Capitale;

l'art. 13 del con decreto legge n. 50 del 17 maggio 2022 (recante "*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*"), convertito in Legge 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 disposto testualmente che:

"*1. Il Commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale, tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, esercita le competenze assegnate alle regioni ai sensi degli articoli 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare:*

a) predispone e adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006;

b) regolamenta le attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi;

c) elabora e approva il piano per la bonifica delle aree inquinate;

d) approva i progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, assicura la realizzazione di tali impianti e autorizza le modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui agli articoli 7, comma 4-bis, e 195, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 152 del 2006;

e) autorizza l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 7, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

2. Ai fini dell'esercizio dei compiti di cui al comma 1 il Commissario straordinario, ove necessario, può provvedere a mezzo di ordinanza, sentita la regione Lazio, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Le ordinanze adottate dal Commissario straordinario sono im- mediatamente efficaci e sono pubblicate nella Gazzetta Uffi- ciale della Repubblica italiana. La regione Lazio si esprime entro il termine di quindici giorni dalla richiesta; decorso tale termine si procede anche in mancanza della pronuncia.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Commissario straordinario e la regione Lazio, possono essere nominati uno o più subcommissari. Il Commissario straordinario si avvale di una struttura commissariale anche sulla base di apposite convenzioni con le amministrazioni pubbliche, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai subcommissari eventualmente nominati non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

4. Per le condotte poste in essere ai sensi del presente articolo l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 del- la legge 14 gennaio 1994, n. 20, èlimitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del sog- getto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

5. Dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 non devono

derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

- in data 4 agosto 2022 il Commissario Straordinario ha predisposto, in applicazione della citata normativa, la proposta del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale e adottato l'ordinanza n. 3 del 4 agosto 2022;

- con ordinanza n. 7 del 1° dicembre 2022, è stata dichiarata la conclusione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) – di cui alla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, recepita con d.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. – relativa al Piano di Gestione dei Rifiuti Roma Capitale e al contempo approvati i documenti allegati (nello specifico: il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale; il Rapporto Ambientale; il documento di Sintesi non Tecnica; la Dichiarazione di Sintesi e relativi allegati);

il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale allegato alla citata Ordinanza n. 7 individua, in particolare, il sistema impiantistico necessario all'autosufficienza territoriale, costituito da:

-- 2 impianti di selezione delle frazioni secche da RD (selezione e valorizzazione carta e plastica con capacità totale di 200.000 t/a);

-- 2 impianti per la digestione anaerobica delle frazioni organiche da RD (con capacità totale di 200.000 t/a);

-- 1 impianto di trattamento termico dei rifiuti indifferenziati residui con efficiente recupero energetico (con capacità totale di 600.000 t/a).

- con contestuale ordinanza n. 8 del 1° dicembre 2022, pubblicata sulla GU Serie Generale n.302 del 28 dicembre 2022, avente ad 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 D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii*", il Commissario Straordinario ha poi disposto quanto segue:

"*che Roma Capitale realizzi 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 D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., con le*

caratteristiche previste dal Piano di Gestione dei Rifiuti Roma Capitale approvato dal Commissario Straordinario;

2. di imporre sui terreni e sulle pertinenze siti nel territorio di Roma Capitale, identificati dai seguenti dati catastali: Foglio 1186 – Particelle 560, 561, 673, 818, 819, 820, 821, 822, acquisiti da A.M.A. S.p.A. in forza di rogito notarile n. 13786 del notaio Nicola Atlante registrato a Roma in data 25 novembre 2022, un vincolo di destinazione finalizzato all'installazione 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 D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., essenziale ai fini del raggiungimento dell'autosufficienza impiantistica territoriale di Roma Capitale, stante quanto disposto dall'art. 177, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006 ai sensi del quale "le attività di gestione dei rifiuti costituiscono attività di pubblico interesse";

3. che Roma Capitale provveda ad indire una manifestazione di interesse per la presentazione di Project Financing per la progettazione, autorizzazione all'esercizio, costruzione e gestione, a cura e spese del proponente, 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 D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., ai sensi dell'art. 183 del D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., secondo i termini e le modalità che verranno definiti nello specifico avviso pubblico;

4. di dichiarare il pubblico interesse della proposta di Project Financing individuata in esito alla conclusione della manifestazione di interesse avviata da Roma Capitale;

5. che venga costituito un diritto di superficie, ex artt. 952 e ss del cod. civ, a tempo determinato ed a titolo oneroso, con decisione dell'Assemblea dei Soci di A.M.A. S.p.A., secondo le forme e le modalità stabilite dallo Statuto societario, sui terreni e sulle pertinenze siti nel territorio di Roma Capitale, identificati dai seguenti dati

catastali: Foglio 1186 – Particelle 560, 561, 673, 818, 819, 820, 821, 822, di proprietà di A.M.A. S.p.A., in favore del concessionario, per la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, di cui all'allegato C, Parte Quarta del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.i, quale risultante dalla procedura indetta da Roma Capitale per l'acquisizione delle manifestazioni di interesse di cui al punto"

- in attuazione delle riportate ordinanze il Dipartimento Ciclo dei Rifiuti del comune di Roma ha pubblicato sul sito internet di Roma Capitale, in data 2 dicembre 2022, l'avviso pubblico esplorativo per la ricerca di operatori economici interessati alla presentazione di proposte di *project financing* per l'affidamento della concessione del polo impiantistico relativo alla: a. Progettazione, Autorizzazione all'esercizio, Costruzione e Gestione di un Impianto di Termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, e capacità di trattamento pari a 600.000 ton/anno di Rifiuti; b. Progettazione, Autorizzazione all'esercizio, Costruzione e Gestione dell'impiantistica ancillare deputata alla gestione dei Rifiuti Residui decadenti dal trattamento termico, la mitigazione delle emissioni di anidride carbonica e l'ottimizzazione della distribuzione dei vettori energetici recuperati finalizzate all'individuazione del promotore ex art. 183, comma 15, del D. lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

- nel cronoprogramma allegato all'avviso si rende noto che l'impianto sarà completato e messo in esercizio ad ottobre 2026.

3. Con il ricorso n.r. 1468/2023, notificato e depositato il 31 gennaio 2023, sono stati dedotti i motivi di seguito sintetizzati:

1*) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 77 comma 2 Cost. con riguardo all'attribuzione dei poteri commissariali ex art 13 D. L. 50/22.*

Premesso che il d.l. n. 50/2022 (c.d. decreto aiuti) trova la propria fonte legittimante nella "*straordinaria necessità e urgenza di adottare misure urgenti per contrastare gli effetti economici della grave crisi internazionale in atto in Ucraina anche in ordine allo svolgimento delle attività produttive*; [nonché per] *la*

straordinaria necessità e urgenza di adottare misure urgenti per contenere il costo dei carburanti e dell'energia, potenziare gli strumenti di garanzia per l'accesso al credito delle imprese, nonché integrare le risorse per compensare l'aumento del costo delle opere pubbliche", l'art 13 viola i limiti posti dall'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in quanto si tratta di previsione normativa eterogenea ed estranea alla materia e alle finalità del decreto legge.

2) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 191 TUA*

L'investitura del Commissario Straordinario per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 dei poteri enumerati dall'art. 13 del d.l. n. 50/2022 è stata disposta in difetto di previa dichiarazione dello stato di emergenza in tema di rifiuti ex art. 191 del d.lgs. n. 152/2006; peraltro le attribuzioni demandate non possono considerarsi funzionali alla celebrazione del Giubileo del 2025 poiché l'impianto termovalorizzatore dovrebbe entrare n esercizio solo a decorrere da ottobre 2026;

3) *Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 11 e ss. d.lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.lgs. n. 205/2010) in conseguenza del mancato inserimento all'interno del Piano Rifiuti di Roma Capitale di cui all'Ordinanza n. 7 del 1.12.2022 e conseguente sua sottoposizione a VAS dell'impianto di trattamento delle terre di spazzamento identificato come intervento 87 del programma dettagliato di interventi per il Giubileo 2025 approvato con D.P.C.M. del 15.12.2022, nonché mancata localizzazione nel piano rifiuti e nell'ordinanza n. 7 del 1.12.2022 del sito dell'impianto di termovalorizzazione di rifiuti.*

Nel Piano dei rifiuti di Roma Capitale, approvato con ordinanza n. 7 del 1 dicembre 2022, non è stato individuato l'impianto di recupero dei rifiuti derivanti dallo spazzamento delle strade, con conseguente vizio della relativa VAS.

4) *Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 (come recepito dall'art. 179 d.lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.lgs. n. 205/2010) e 13 della direttiva 2008/98/CE, nonché degli artt. 9 e 41 della Costituzione Italiana, nonché degli artt. 181 comma 4, 182, 183 TUA e della Direttiva 851/2018/CE.*

Il Piano dei rifiuti di Roma Capitale non prevede il raggiungimento degli obiettivi minimi di recupero di materia stabiliti dalle direttive europee in tema sull'economia circolare e recepiti dalla legge italiana, essendo esclusivamente rivolto al recupero dell'energia sia dai rifiuti organici differenziati sia dai rifiuti urbani indifferenziati, prevedendo la realizzazione di un impianto di trattamento termico per il recupero di energia di 600.000 ton/annue e di due impianti anaerobici.

E' stata quindi obliterata e violata la "*scala gerarchica*" imposta dalla normativa europea - secondo la quale il recupero di energia dai rifiuti (cd. incenerimento o termovalorizzazione) è relegato al penultimo posto dopo la prevenzione, il riutilizzo ed il riciclo, seguito solo dallo smaltimento in discarica o in inceneritori senza recupero di energia - tenuto conto che gli atti impugnati in discussione non prevedono altro rispetto all'incenerimento dei rifiuti con recupero di energia.

5) *Violazione o falsa applicazione dell'art. 218 TUA e 220 comma 6 ter TUA e Prassi UNI Pdr 132/2022 sulla rendicontazione dei rifiuti; Direttiva 94/62/CE e ss.mm.ii*.

Il Piano impugnato non prevede il raggiungimento degli obiettivi europei sul riciclo degli imballaggi, definiti per ciascun materiale, non avendo indicato alcuna relativa stima.

6) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 24 comma 7 del Decreto Legislativo 152/2006 e dell'art. 10 L. 241/1990,* atteso che nel corso dell'iter di approvazione della VAS non sono state prese in considerazione, né pubblicate, le osservazioni presentate dalle associazioni, dai cittadini nonché dai comitati e dai comuni interessati.

7) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 13 comma 4 del Decreto Legislativo 152/2006*. perché il Piano non aveva svolto alcun esame su possibili alternative (c.d. scenari) rispetto alle scelte assunte.

8) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie e collegato D.M. 5 settembre 1994 del Ministero della Sanità, rubricato "Elenco delle industrie Insalubri" nonché del Principio di Precauzione ex articolo*

174 del Trattato Europeo" nella parte in cui i provvedimenti impugnati prevedevano la localizzazione dell'impianto di trattamento termico del recupero di energia al KM 23.600 di via Ardeatina – territorio del Municipio IX Santa Palomba, non prevista viceversa nel Piano rifiuti di Roma Capitale del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica del 2025 sottoposto a VAS.

Gli "inceneritori" rientrano tra le "attività insalubri" di "prima classe" che debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontano dalle abitazioni; tale impianto verrebbe collocato in un luogo non "isolato", ma nell'area di Santa Palomba, Municipio IX KM 23.600.

L'impianto, infatti, era destinato a essere collocato in un luogo non "isolato", in zona urbanistica complessivamente normata parte a verde pubblico e servizi di livello locale e parte a tessuti prevalentemente per attività, caratterizzata dalla presenza anche di edificio scolastico, stabilimento della "Johnson & Johnson", centro di smistamento Amazon Roma sud, e carente di opere di urbanizzazione primaria.

4. Con il ricorso n.r. 1588/2023, notificato il 30 gennaio 2023 e depositato il 31 gennaio 2023, sono state dedotte, in sintesi, le seguenti censure:

1) *Violazione dell'art. 13, primo comma, lett. a) e d) e secondo comma del Decreto legge n. 50/2022, così come convertito nella legge n. 91/2022, con riferimento alla normativa europea rilevante, ossia la Direttiva n. 98/2008, in particolare, gli artt. 4 (c. d. "gerarchia dei rifiuti") e 13; violazione del D.M. n. 257/2022 del Ministero per la Transizione Ecologica; violazione dell'art. 198-bis del Testo Unico dell'Ambiente*, in ragione della palese violazione dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, e in specie dei principi c.d. "di precauzione e di "gerarchia dei rifiuti".

2) In subordine, richiesta di sollevare una questione pregiudiziale europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, con riferimento alla Direttiva n. 98/2008, artt. 4 e 13, in

riferimento alle questioni così prospettate, attesi i dubbi sulla compatibilità della normativa e dei provvedimenti impugnati con la normativa europea rilevante, anche al fine di verificare se sussista o meno la deroga della normativa UE nonostante l'art. 13 la vieta in relazione ai vincoli comunitario:

"*Dica la Corte di Giustizia dell'UE se gli artt. 4 e 13 della Direttiva n. 98/2008 ostano ad una normativa interna primaria – quale l'art. 13, primo comma, lett. a e d) e secondo comma del Decreto legge n. 50/2022, convertito con modifiche nella legge n. 91/2022, ed i relativi provvedimenti attuativi del Commissario straordinario di Governo – che prevedono l'istituzione di un nuovo impianto di incenerimento dei rifiuti urbani sul territorio del Comune di Roma Capitale, posto che una simile procedura in deroga alla normativa ordinaria risulta non prevedere misure specifiche anche per quanto concerne impianti volti al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso, che invece risultano essere preminenti nella "gerarchia dei rifiuti", stabilita dalla succitata normativa europea;*

se non osta quanto sopra, in subordine, dica la Corte di Giustizia dell'UE se gli artt. 4 e 13 della Direttiva n. 98/2008 ostano ad una normativa interna primaria quale l'art. 13, primo comma, lett. a e d) e secondo comma del Decreto legge n. 50/2022, convertito con modifiche nella legge n. 91/2022, ed i relativi provvedimenti attuativi del Commissario straordinario di Governo – che dia prevalenza agli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, al fine di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle normative europee di settore, oltre che al fine di limitare il conferimento di rifiuti in discarica".

3) *Nel merito: eccesso di potere; carenza istruttoria; violazione dell'art. 199, terzo comma, lett. d) ed l) del TUA; violazione dell'art. 13, secondo comma del Decreto legge n. 50/2022 in ragione della violazione della Direttiva n. 42/2001 (c.d. "Direttiva VAS), per quanto concerne l'individuazione dell'immobile su cui verrà costruito l'impianto di termovalorizzazione del Comune di Roma Capitale,*

con riferimento ai poteri esercitati in merito all'individuazione dell'immobile sul

quale realizzare l'impianto di termovalorizzazione in discussione, atteso che, in parallelo con l'attivazione della procedura di VAS, ma prima che essa venisse formalmente iniziata, il Comune di Roma aveva già dato mandato all'A.M.A. di acquistare l'immobile destinato alla costruzione dell'impianto, addirittura mesi prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 50/2022; tant'è che già in data 20 ottobre 2022 l'Assemblea dei Soci di A.M.A. S.p.A., con propria deliberazione, aveva autorizzato l'acquisto dei terreni e delle pertinenze siti nel territorio di Roma Capitale (identificati dai seguenti dati catastali: Foglio 1186 – Particelle 560, 561, 673, 818, 819, 820, 821, 822), ai sensi dell'art. 15, lett. f), (ii), dello Statuto sociale di A.M.A. S.p.A., ponendo in essere l'acquisto definitivo dell'immobile in data 24 novembre 2022, mentre solo in data 1° dicembre 2022 il Commissario straordinario pubblicava sul sito istituzionale del Comune e della Città metropolitana di Roma il Piano definitivo della gestione dei rifiuti di Roma Capitale all'esito della procedura di VAS e pubblicava, contestualmente, sui medesimi siti istituzionali, anche il provvedimento che individuava il suddetto immobile.

In sintesi si evidenzia che A.M.A. aveva acquistato per conto del Comune di Roma l'immobile dove dovrebbe sorgere il termovalorizzatore ancor prima della pubblicazione sull'Albo pretorio comunale e della Città metropolitana dei provvedimenti impugnati (e a fortiori della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale); in definitiva l'individuazione del sito da parte di A.M.A., su mandato della Giunta e dell'Assemblea Capitolina, è intervenuta addirittura prima che il Governo conferisse i poteri straordinari al Commissario governativo.

4) *Nel merito: incompetenza; eccesso di potere; carenza di istruttoria; violazione delle competenze legislative esclusive dello Stato e delle relative funzioni amministrative assegnate dall'art. 13 del Decreto legge n. 53/2022 al Commissario straordinario di governo in materia ambientale, ai sensi degli artt. 117, secondo comma, lett. s) e 118, primo comma Cost.; violazione dell'art. 13, primo comma, lett. a) e d) e secondo comma del Decreto legge n. 53/2022, come convertito nella*

legge n. 91/2022 da parte dell'art. 4, primo e secondo comma della legge della Regione Lazio n. 14/2022. In subordine: questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo e secondo comma della legge della Regione Lazio n. 14/2022, con riferimento agli artt. 3, 9, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lett. s) e 118, primo comma Cost.

I provvedimenti impugnati fanno riferimento alla legge della Regione Lazio n. 14/2022 avente ad oggetto la "*Disciplina degli Enti di Governo d'ambito territoriale ottimale per la gestione integrata dei rifiuti urbani*", il cui art. 4 - intitolato "*Disposizioni per la gestione dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale*" -, al primo comma dispone che:

"*Roma Capitale esercita le funzioni concernenti la gestione dei rifiuti urbani nel proprio territorio secondo le modalità organizzative definite ai sensi del rispettivo ordinamento e nel rispetto dei principi previsti dalla presente legge e di quanto stabilito dal d.lgs. 152/2006 e dall'articolo 13 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50*".

Il secondo comma dell'art. 4 prevede, poi, che la Regione contestualmente introduca nel Piano regionale di gestione dei rifiuti due nuovi distinti ATO, uno per il territorio di Roma Capitale e uno per il restante territorio della Città metropolitana di Roma Capitale, per la gestione in forma separata del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani nei rispettivi territori.

In sostanza, la definizione dei nuovi ATO rientra tra le funzioni amministrative regionali di cui all'art. 196 TUA che, proprio in ragione della deroga esplicita prevista all'art. 13 del decreto legge n. 50/2022, sono state conferite al Commissario straordinario di Governo, mentre nel caso di specie la delega delle funzioni amministrative al Comune di Roma e la definizione dei nuovi ATO è stata illegittimamente stabilita dalla Regione Lazio con l'art. 4 della legge regionale n. 14/2022.

5. Con i ricorsi n.r. 3587/2023, notificato il 25 febbraio 2023 e depositato il 28 febbraio 2023, e n.r. 3721/2023, notificato il 25 febbraio 2023 e depositato il 1°

marzo 2023, sono state poi dedotte le seguenti identiche censure:

1) *Violazione di legge: erronea e falsa applicazione del dl 50/2022 e dell'art. 1/421 e ss. l. 234/2021 - eccesso di potere : sviamento - irrazionalità del mezzo rispetto al fine - illogicità - violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità*, perché gli interventi riconducibili ai poteri conferiti al Commissario sono solo quelli finalizzati al buon andamento delle manifestazioni giubilari, da eseguire quindi nel tempo necessario per le celebrazioni e in loro funzione, con lo scostamento al massimo di un anno (2026) eccedente quello di svolgimento dell'evento, laddove il Piano commissariale approvato con le due ordinanze prevede un programma con "*strategie, obiettivi, azioni e scenari di piano*" fino all'anno 2035, formulando previsioni impiantistiche che, nei tempi di esecuzione, vanno ben oltre la portata temporale del 2025; ne deriva che i provvedimenti impugnati, vanno ben oltre la realizzazione degli interventi necessari per la gestione dei rifiuti di Roma Capitale nell'anno giubilare.

2) *Violazione degli artt. 120 e 117 della costituzione - incostituzionalità del d.l. 50/2022 - violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità*

Il potere sostitutivo governativo è stato esercitato al di là dei limiti costituzionali ex art. l'art. 8, della l. n. 131/2003, attuativo dell'art. 120 comma 2 Cost., sia quanto alla carenza di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica", sia in difetto di inerzia nell'esercizio dei poteri regionali poiché con deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio 5 agosto 2020, n.4 è stato approvato il Piano regionale di gestione dei rifiuti.

Si prospetta quindi questione incidentale di costituzionalità della norma attributiva dei poteri commissariali.

3) *Violazione di legge. Nullità - difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21-septies della L.241/1990 - Incompetenza*

In ragione della funzione di mera sostituzione degli organi regionali, i poteri commissariali devono intendersi assoggettati alle superiori previsioni del Piano

regionale di gestione dei rifiuti, e non possono né esorbitarne né derogarle, come accaduto nel caso di specie, profilandosi diversamente un vizio di incompetenza se non di nullità per difetto assoluto di attribuzione.

4) *Violazione di legge n..241/1990 artt.1 e ss - Art. 97 Cost. – violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7/6 d.lgs. n. 152/2006, art. 1 l.r. n.16/2011 - eccesso di potere: difetto di motivazione. – incompetenza. carenza di motivazione eccesso di potere: sviamento*.

Il Commissario ha individuato con decreto n. 1 del 12 agosto 2022, quale Autorità competente, la Città Metropolitana di Roma Capitale con un provvedimento ad hoc successivo di 8 giorni rispetto all'adozione del Piano dei rifiuti, di cui all'ordinanza 4 agosto 2022 con avvio del procedimento di VAS

Tanto induce a ritenere violato il principio di precostituzione dell'organo, posto a garanzia della autonomia e imparzialità (e forse anche della terzietà) dell'organo investito della funzione.

In ogni caso il Commissario, nel derogare alla competenza regionale, avrebbe dovuto, quanto meno, giustificarne la scelta, poiché il potere di deroga riconosciuto dall'art. 13, in quanto eccezionale, impone una rigorosa motivazione, invece del tutto assente.

5) *Violazione di legge: artt. 1 e 4 direttiva 2008/98/CE, art. 178, 179/1/2/3/6/ d.lgs. 152/2006 – direttiva 2018/851 artt.10,11,22 –art. 179, 180, 180-bis, 181, 1282 d.lgs. 152/2006-violazione di legge: art. 182 Eccesso di potere: carenza di istruttoria.*

Il Piano si pone in palese contrasto con il principio di gerarchia nella gestione dei rifiuti, in quanto incentrato sulla previsione della realizzazione di un termovalorizzatore dimensionato sul volume di 600.000 tonnellate annue, che cumulate con quelle del termovalorizzatore in esercizio di San Vittore, profilano una soluzione relativa complessivamente a 800.000 tonnellate annue, ossia poco meno della metà della produzione di rifiuti attuale pari a 1.690.000 t/a. e circa all'80% di rifiuti da gestire nello stato di fatto.

6) *Violazione di legge: direttiva 2001/42/ CE - art. 13, comma IV d.lgs. 152/2006 e all. VI - Eccesso di potere: carenza assoluta di istruttoria sugli elementi essenziali della Vas -omessa considerazione delle osservazioni (p. es v.344, 405 e ivi richiamate) nel documento dichiarazione di sintesi.*

L'elaborato della "sintesi non tecnica" non reca una esauriente e effettiva valutazione delle alternative possibili, anche impiantistiche, in relazione al c.d. "scenario zero".

7) *Violazione di legge: artt. 13/4 e all. VI del D.lgs 152/2006 – Eccesso di potere: carenza di istruttoria: omessa valutazione dei contenuti essenziali della VAS.*

Il Piano dei rifiuti approvato dal Commissario non considera i diversi strumenti di pianificazione, ivi compreso il Piano regionale di gestione dei rifiuti, che ha escluso, per tutto il territorio regionale, la necessità di nuovi impianti di incenerimento, ed ha previsto obiettivi e mezzi , nel rispetto dei mezzi e degli obiettivi europei e della normativa nazionale, e che prevede nel medio termine la dismissione dell' inceneritore di San Vittore, considerato invece nell'arco temporale sino al 2025.

8) *Violazione di legge: reg. CE 850/2004 come modificato dal reg. UE 2019/1021 - Convenzione internazionale di Stoccolma (Guce 31.07.2006) - Convenzione di Aharus del 1979 - violazione art. 10 Cost.*

La previsione della realizzazione del termovalorizzatore contrasta con le epigrafate normative eurounitarie e internazionali, in violazione dell'art. 10 Cost., perché gli impianti di incenerimento di rifiuti producono sostanze altamente tossiche (diossine, furani, bifenili) e persistenti nell'ambiente (c.d. POP).

9) *Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione artt. 134, 135, 142, 143 e 145 d.lgs. 22.1.2004 n. 42 - Violazione del piano paesistico regionale – Eccesso di potere: illogicità e contraddittorietà manifesta; carenza di istruttoria.*

Si deduce la violazione del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR), adottato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 5/2019; il sito nel quale è

stata disposta la realizzazione del termovalorizzatore ricade, per la maggior parte, nel "*Sistema del Paesaggio Insediativo – Paesaggio degli Insediamenti in evoluzione*", e per una parte minore nel "*Sistema del Paesaggio delle 'reti, infrastrutture e servizi*"; orbene l'art. 28 delle norme del P.T.P.R. prevede l'eliminazione anche con rilocalizzazione di discariche, impianti per lo stoccaggio, impianti per il recupero, impianti per il trattamento o lo smaltimento dei rifiuti, vietandone la "nuova realizzazione" espressamente "non consentita"; né il Commissario è attributario di poteri di deroga alle norme di cui al d.lgs. n. 42/2004; peraltro almeno metà del sito interessato è interessato da fasce di rispetto di siti archeologici, a tutela di beni paesaggistici inviolabili; né può considerarsi sufficiente, a fronte delle osservazioni formulate dalla Soprintendenza Archeologica, l'assicurazione di essersi attenuti ai criteri di localizzazione del Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio, e la riservata "*possibilità di confronto nell'ambito dei procedimenti autorizzativi dei singoli impianti previsti dal Piano*".

5. Nei rispettivi giudizi si sono costituite le Amministrazioni intimate, che hanno dedotto la tardività, l'inammissibilità dei ricorsi per carenza di legittimazione e interesse ad agire, l'infondatezza delle impugnazioni, e la Regione Lazio, altresì, il proprio difetto di legittimazione passiva non essendo impugnati atti e provvedimenti regionali.

6. Alle suddette eccezioni hanno replicato le associazioni ricorrenti evidenziando, in specie, che esse non hanno carattere "occasionale", poiché già costituite e preesistenti con scopi statutari di tutela dell'ambiente e del territorio, e già partecipanti al procedimento, avendo formulato osservazioni al Piano Rifiuti.

7. In vista dell'udienza le parti ricorrenti hanno depositato memorie ex art 73 c.p.a., argomentando nel dettaglio le proprie posizioni e replicando ulteriormente alle deduzioni avversarie.

8. In particolare, nel giudizio di cui al ricorso n.r 1468/2023, con memoria depositata in data 5 giugno 2023, in relazione alla questione dell'efficienza

energetica del previsto termovalorizzatore, si è osservato che:

"*Il report depositato in atti in vista della scorsa udienza cautelare evidenzia inequivocabilmente come la formula R1 riguarda gli impianti la cui efficienza di generazione di energia (quando sono in funzione solo per generare energia) è circa la metà dell'efficienza media della produzione di energia elettrica a gas della UE e che generano elettricità con una intensità di carbonio doppia rispetto alle centrali a gas, nonché gli impianti che, quando generano solo calore, forniscono calore alla stessa intensità di carbonio di una caldaia a gas. Proprio lo studio richiamato dal Governo nella realtà dei fatti ci dice che la scelta fatta non è confacente al recupero energetico. Secondo Utilitalia (la Federazione delle cosiddette multiutilities, tra le quali Veritas Spa e colossi come Hera, A2A), attualmente i n. 37 inceneritori italiani in esercizio producono ogni anno circa 6,7 milioni di MWh (tra energia elettrica e termica) che corrispondono a circa il 2,2% del fabbisogno nazionale; quota che potrebbe arrivare al 3% installando tutti gli impianti necessari per smaltire i rifiuti del centro-sud. Già questo dato documenta che il peso degli inceneritori nella risposta alla crisi energetica è praticamente ininfluente. Nel caso specifico poi proprio la nota della Regione sopra richiamata evidenzia che nel 2026 sarà pronta solo la prima linea dell'impianto; quindi l'energia prodotta sarà ulteriormente ridotta e difficilmente potrà raggiungere la soglia richiesta dall'UE*".

9. Nel giudizio di cui al ricorso n.r. 1588/2023, è stata depositata istanza in data 30 giugno 2023, di acquisizione di documentazione sopravvenuta, intesa a ribadire e avvalorare la proposta questione pregiudiziale di legittimità eurounitaria, ovvero "*documenti inerenti la procedura EU Pilot n. (2019) 9541 ENVI e relativo allo scambio di corrispondenza intercorsa tra la Commissione europea, il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza 2 energetica, la Regione Lazio, Roma Capitale, Città metropolitana, Prefettura di Roma, Ministero degli affari esteri ed il Rappresentante permanente dell'Italia presso l'Unione europea*" *nonché la*

successiva "richiesta di chiarimenti da parte della Commissione Europea in ordine alla gestione dei rifiuti nella Regione Lazio e della risposta da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – struttura di Missione per le procedure di infrazione".

10. Nel giudizio relativo n.r. 3721/2023 è stata proposta eccezione pregiudiziale relativa al rito, con istanza depositata il 28 giugno 2026, sostenendosi che sarebbe inapplicabile il rito abbreviato ex art. 119 c.p.a.; a tale eccezione si sono associati, con dichiarazione raccolta al verbale d'udienza, i difensori costituiti nel ricorso n.r. 1588/2023.

10. All'udienza del 7 luglio 2023 la tutte le cause relative ai ricorsi in epigrafe sono state discusse e riservate per la decisione.

DIRITTO

Il Tribunale ritiene di disporre, *in limine*, la riunione dei ricorsi in epigrafe, in ragione della loro connessione oggettiva e soggettiva (quanto alle parti intimate), alla sostanziale omogeneità delle censure dedotte e anche a fini di economia espositiva.

Ancora in via preliminare il Collegio ritiene di poter prescindere dalle eccezioni pregiudiziali (di tardività e inammissibilità dei ricorsi per difetto di legittimazione per carenza di prova del requisito della vicinitas in capo ai singoli cittadini, per carenza di interesse da parte delle associazioni nonché, infine, per carenza di interesse dei Comuni all'impugnazione non avendo dimostrato il pregiudizio che deriverebbe dagli atti impugnati), in relazione alla obiettiva rilevanza e incidenza delle questioni sottoposte al vaglio giurisdizionale e all'opportunità dell'esame nel merito, risultando infondati i ricorsi riuniti.

È pregiudiziale l'esame dell'eccezione relativa al rito, se ordinario o abbreviato, proposta da taluni dei ricorrenti.

1.2.1. In particolare essa è stata formulata, anzitutto, con istanza depositata in data28 giugno 2023 nel ricorso n.r. 3721/2023 e a seguito dell'invito, ivi

richiamato, di cui alla nota dell'Ufficio del contributo unificato prot.n.04970/2023 del 22 giugno 2023, al versamento della differenza con l'importo dovuto in funzione del rito abbreviato, evidenziando come nella piattaforma del processo amministrativo telematico esso fosse stato classificato come assoggettato al rito ordinario e come la stessa classificazione fosse stata data al ricorso n.r. 3587/2023 "*di identico contenuto*",

A tale eccezione si sono associati i difensori costituiti nel ricorso n.r. 1588/2023, con diffusa illustrazione, in sede di discussione orale, delle ragioni richiamate a sostegno.

1.2.2 La Sezione non può esimersi dal rilevare che, in linea generale, la classificazione dei ricorsi in entrata, all'atto del deposito e dell'iscrizione al registro telematico di ruolo generale, non può avere alcuna rilevanza decisiva, posto che compete esclusivamente al Collegio investito della trattazione dei ricorsi risolvere ogni questione relativa al rito applicabile nel giudizio; è quindi evenienza affatto possibile che un ricorso, incardinato secondo il rito ordinario, possa svolgersi nelle forme e modi del rito ordinario, o viceversa.

1.2.3 Nel caso di specie, peraltro, non è inessenziale osservare che la fissazione di tre dei ricorsi in epigrafe (n.r. 1468/2023, 1588/2023) oltre che dell'analogo ricorso n.r. 3911/2023 pure chiamato alla tessa udienza pubblica, è stata disposta direttamente all'udienza camerale del 22 marzo 2023, fissata per l'esame delle relative istanza cautelari, senza che sia stata sollevata alcuna riserva in ordine alla data dell'udienza pubblica già ivi indicata, e ciò nemmeno per il ricorso n.r. 1588/2023; mentre per i ricorsi n.r. 3587/2023 e n.r. 3721/2023, in cui non è stata proposta istanza cautelare, essa è stata disposta in ragione dell'esigenza di una trattazione unitaria e non "parcellizzata" di tutti i giudizi relativi all'impugnazione dei provvedimenti commissariali entro il tempo più breve ai fini della definizione dei giudizi, quantomeno in primo grado.

1.2.4 È altresì il caso di notare che l'assoggettamento ai termini abbreviati ex art. 119 c.p.a. non ha precluso alle parti la più diffusa trattazione, con il deposito di

articolate memorie, anche di replica, e quindi il più ampio esercizio delle prerogative defensionali.

1.2.5 Tanto premesso, al fine della determinazione del rito applicabile deve osservarsi che:

- l'art. 1 comma 421 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 ha previsto la nomina di un Commissario straordinario "…*Al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma e l'attuazione degli interventi relativi alla Misura di cui al comma 420…*", e che l'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 espressamente prevede che:

"*Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge* (comma 1)

La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale (comma 2)

Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato" (comma 3);

già per la celebrazione del Giubileo della Chiesa Cattolica del 2000, con d.P.R. 31 dicembre 1997, e proprio in base all'art. 11 richiamato, era stata disposta la nomina quale Commissario straordinario del Sindaco di Roma allora in carica;

ancorché sia stato ellitticamente impugnato anche il d.P.R. 4 febbraio 2022, di nomina del Sindaco di Roma Capitale in carica quale Commissario straordinario ai

sensi dell'art. 1 comma 421 della legge n. 178/2020, nessuna legittimazione e interesse possono vantare le parti ricorrenti a contestare in sé il provvedimento di nomina, rispetto al quale non hanno formulato, peraltro, specifiche censure;

d'altro canto, per le plurime ricadute sul territorio metropolitano del grande evento giubilare, e dei connessi afflussi di pellegrini e turisti, è affatto logica e razionale la scelta, in coerenza con il precedente Giubileo, di individuare il Commissario straordinario nella figura del Sindaco di Roma Capitale;

l'art. 13 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito nella legge 15 luglio 2022, n. 91 - ovviamente successivo al d.P.R. 4 febbraio 2022 di nomina – intitolato "*Gestione dei rifiuti a Roma e altre misure per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025*", ha investito il Commissario straordinario del Governo "…*limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale*.." di specifiche competenze relative alla predisposizione e adozione piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, della regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, dell'approvazione e realizzazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti;

in sostanza, dall'alveo delle competenze regionali ex artt. 196 e 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come espressamente individuate dalla disposizione, e con espresso richiamo all'art. 114 comma 2 Cost. e quindi allo speciale e specifico ordinamento di Roma Capitale, il legislatore ha enucleato e temporaneamente allocato i poteri relativi alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale in capo al Commissario straordinario;

nella relazione al disegno di legge di conversione si precisa quanto all'art. 13 che:

"*Alla luce della recente pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 189 del 2021), la norma intende affrontare l'emergenza derivante dal maggiore afflusso di individui sul territorio di Roma Capitale in ragione dell'evento religioso Giubileo 2025 per il quale lo Stato ha già adottato norme ad hoc riguardanti altri profili di intervento*";

orbene, già solo la enucleata natura emergenziale dell'allocazione temporanea di competenze inclina, secondo una interpretazione funzionale, all'applicazione dell'art. 119 c.p.a., poiché se è vero che la lettera h) assoggetta al rito abbreviato "*le ordinanze adottate in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e i consequenziali provvedimenti commissariali*", nel caso di specie vi è comunque una scelta allocativa di poteri commissariali di fonte diretta legislativa correlata ad una situazione di natura emergenziale;

sotto altro e concorrente profilo, poi, non può obliterarsi che le essenziali ragioni di contestazione dei provvedimenti commissariali gravati sono individuate nella indicazione nel Piano commissariale di un termovalorizzatore, ossia di impianto di incenerimento con recupero di energia;

l'art. 35 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164 – qualifica espressamente gli impianti di incenerimento come "*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*", intesi a attuare "*un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati*", garantire "*la sicurezza nazionale nell'autosufficienza*", "*superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore*", limitare "*il conferimento di rifiuti in discarica*";

è appena il caso di rilevare, in relazione alle osservazioni svolte in sede di discussione orale in relazione alla richiamata disposizione, che essa è stata riconosciuta costituzionalmente legittima (Corte Cost. 22 novembre 2016, n.244);

ne consegue che i ricorsi sono riconducibili, comunque, all'ambito di cui all'art. 119 lettera c-bis c.p.a., ossia concernenti "*i provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*".

da ultimo va considerato, ciò che appare decisivo, che almeno una parte degli

impianti compresi nel Piano commissariale di gestione dei rifiuti sono interessati dall'utilizzo di fondi del P.N.R.R.: si confronti il par. 22.1 e i relativi sottoparagrafi 22.1.1. (Centro di raccolta Corviale), 22.1.2 (Centro di raccolta e servizi Casal Selce), 22.1.3 (Impianto di Digestione Anaerobica Casal Selce), 22.1.4 (Impianto di digestione anaerobica Cesano), 22.1.5 (Impianto di selezione e valorizzazione carta e Plastica Ponte Malnome), 22.1.6 (Impianto di selezione e valorizzazione carta e plastica Rocca Cencia); ciò radica l'assoggettamento al rito abbreviato ai sensi dell'art. 12 bis del d.l. 16 giugno 2022, n. 68, come introdotto dall'art. 1 comma 1 della legge di conversione 5 agosto 2022, n. 108;

non tralasciando che il Piano commissariale di gestione dei rifiuti costituisce strumento di attuazione del Programma nazionale di gestione dei rifiuti, emanato ai sensi dell'art. 198 bis del d.lgs. n. 152/2006, che è inserito nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in funzione della Missione 2 "*Rivoluzione verde e transizione ecologica*", che nel quadro della componente M2C1 e della strategia nazionale per l'economia circolare individua al punto 1.1. la "*Realizzazione di nuovi impianti di gestione e ammodernamento di impianti esistenti (investimento)*".

2. Nel merito i ricorsi in epigrafe, come sopra riuniti, ancorché argomentati con dovizia di censure e riferimenti normativi, anche eurounitari, e giurisprudenziali, devono essere rigettati perché destituiti di fondamento.

2.1 Nell'ordine logico giuridico devono essere esaminati anzitutto i rilievi relativi alla dedotta illegittimità eurounitaria dell'art. 13 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito nella legge 15 luglio 2022, n. 91, come evocata, con la proposizione anche di specifica questione pregiudiziale, nel ricorso n.r. 1588/2023, in quanto base normativa del Piano commissariale di gestione, che contrasterebbe con il principio di gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 4 della direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, oltre che con l'art. 13 della medesima (motivi sub 1 e 2 del ricorso).

Analogo evocato contrasto tra il Piano e le richiamate disposizioni comunitarie è dedotto con il motivo sub 4 del ricorso n.r. 1468/2023 e col motivo sub 5 dei ricorsi

n.r. 3597/2023 e 3721/2023.

In linea di massima deve rammentarsi che il principio di gerarchia dei rifiuti costituisce criterio direttivo riferito al sistema complessivo di ciascuno Stato membro, e non già parametro di legittimità puntuale di un singolo atto di pianificazione in materia di gestione dei rifiuti.

L'art. 4 della direttiva 2008/98/CE stabilisce, infatti, che la gerarchia dei rifiuti, come ivi enumerata (a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento) "*…si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti*".

2.1.2 Non è inutile rammentare che questione sostanzialmente analoga, è stata a suo tempo sollevata (con ordinanza del T.A.R. Lazio, Sez. I, 24 aprile 2018, n.4574) proprio in relazione alla ben più specifica previsione di cui all'art. 35 del d.l. n. 133/2014, che assegnando agli impianti di incenerimento, con o senza recupero energetico, qualificazione di infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, si dubitava conforme agli art. 4 e 13 della direttiva.

Orbene la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. VI, 8 maggio 2019, n.305 ha chiarito che:

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

2) L'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2,

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

2.1.3 In definitiva, è con riferimento al complesso delle normative e degli atti di pianificazione della gestione dell'intero ciclo dei rifiuti che deve apprezzarsi e valutarsi il rispetto dei criteri direttivi eurounitari, e non, atomisticamente, in funzione di uno specifico atto di pianificazione; come evidenziato dalla giurisprudenza di questo Tribunale, quindi, "*la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione*" (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 6 ottobre 2020, n. 10088).

2.1.4 Né può obliterarsi che, come già rilevato *supra*, l'art. 13 ha enucleato e temporaneamente allocato i poteri relativi alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale in capo al Commissario straordinario, in tal modo individuando uno strumento di pianificazione relativo al solo territorio comunale di Roma, che però è necessariamente e doverosamente raccordabile, quale *parte al tutto*, al Piano regionale di gestione dei rifiuti, con la conseguenza che è con riferimento all'intero sistema delineato dai due strumenti di panificazione, oltre che, a monte, con il Programma nazionale di gestione dei rifiuti, e in generale alla fonti normative nazionali che ne costituiscono il fondamento, che deve valutarsi la coerenza con i criteri di cui alla direttiva 2008/98/CE.

2.1.5 Sotto tale angolo visuale non è stato però dedotto, e tanto meno dimostrato,

che la previsione del Piano commissariale incida sull'assetto complessivo del sistema nel senso di sovvertirne la coerenza con la normativa eurounitaria.

2.1.6 Ne consegue la irrilevanza della questione pregiudiziale come proposta - che peraltro, anche alla luce della richiamata sentenza della Corte di Giustizia relativa alla ben più specifica e penetrante disposizione dell'art. 35 del d.l. n. 133/2014 non appare connotata da liminare evidenza di *fumus boni juris* -, nonché l'infondatezza delle censure imperniate sulla lamentata violazione degli artt. 4 e 13 della direttiva 2008/98/CE, come richiamate *supra*.

2.2 Sempre secondo l'ordine logico-giuridico, devono esaminarsi le censure (motivo sub 1 del ricorso n.r. 1468/2023; motivo sub 2 dei ricorsi n.r. 3587/2023 e n.r. 3721/2023) concernenti l'invocata illegittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 50/2022.

2.2.1 Nel ricorso n.r. 1468/2023 si è prospettata la violazione dell'art. 77 Cost. in quanto la disposizione sarebbe affatto eterogenea e estranea alle finalità e alle materie disciplinate dal decreto legge.

Al riguardo deve rammentarsi che se, in linea generale, i d.l. a contenuto plurimo costituiscono "*atti ... che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità*" (Corte Cost., 25 febbraio 2014, n. 32), nondimeno, ai fini di uno scrutinio di legittimità deve considerarsi la "…*intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico*" e la "*sostanziale omogeneità di scopo*" (Corte Cost., 22 novembre 2016, n.244).

Il richiamo alla sentenza della Consulta da ultimo citata appare estremamente significativo, perché con essa è stata esclusa l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 del d.l. n. 133/2014, invocata proprio sul presupposto della sua eterogeneità.

Orbene, nel caso di specie, la coerenza della disposizione con l'oggetto e le finalità del decreto legge deve essere anzitutto riguardata in relazione al suo titolo ("*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e*

attrazione degli investimenti"), rispetto al quale non sembra potersi negare che la risoluzione delle questioni legate alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale, e alla chiusura del ciclo degli stessi, anche assicurata da una razionalizzazione e realizzazione di nuovi impianti, ivi compreso il termovalorizzatore, abbia attinenza sia con le più generali politiche energetiche, sia con la realizzazione di condizioni atte a valorizzare la produttività delle imprese e l'attrazione degli investimenti.

Né può revocarsi in dubbio, e per vero non è stata sul punto censurata, quanto al requisito di necessità e urgenza, l'esistenza di una situazione emergenziale, chiaramente enunciata nella richiamata relazione al disegno di legge di conversione, individuata come "*…derivante dal maggiore afflusso di individui sul territorio di Roma Capitale in ragione dell'evento religioso Giubileo 2025*".

Alla stregua delle osservazioni che precedono, l'evocata questione di legittimità non supera la soglia di non manifesta infondatezza richiesta per la sua rimessione all'esame del Giudice costituzionale.

2.2.2 L'altra questione di costituzionalità attiene alla dedotta violazione dell'art. 120 comma 2 Cost., in ragione della carenza dei presupposti (nella specie "*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*") per l'esercizio dei poteri sostitutivi in relazione all'inerzia degli organi regionali, secondo le disposizioni attuative di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Orbene, deve negarsi che la legittimazione a evocare l'illegittima temporanea sottrazione di competenze amministrative possa spettare ad altri che alla Regione Lazio, in funzione di una *vindicatio potestatis* connessa alla lesione della sfera del proprio ambito soggettivo giuridico, da far valere con giudizio principale nei sensi, con le forme e nei termini di cui all'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel testo emendato da ultimo dall'art. 3 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Nel caso di specie la Regione Lazio non ha promosso alcun giudizio di legittimità costituzionale; e anzi, con la legge regionale 25 luglio 2022, n. 14 all'art. 4 ha specificamente disposto che:

"*Roma Capitale esercita le funzioni concernenti la gestione dei rifiuti urbani nel*

proprio territorio secondo le modalità organizzative definite ai sensi del rispettivo ordinamento e nel rispetto dei principi previsti dalla presente legge e di quanto stabilito dal d.lgs. 152/2006 e dall'articolo 13 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina).

La Regione, entro il termine previsto al comma 1, adegua il Piano regionale di gestione dei rifiuti individuando due distinti ATO, uno per il territorio di Roma Capitale e uno per il restante territorio della Città metropolitana di Roma Capitale, per la gestione in forma separata del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani nei rispettivi territori".

In altri termini la Regione Lazio, nell'esercizio della propria sfera di competenza legislativa ex art. 117 Cost., ha ritenuto di enucleare essa stessa una disciplina specifica relativa alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale e di introdurre due ambiti territoriali ottimali specifici, uno per il territorio di Roma Capitale, l'altro per il territorio della Città metropolitana, richiamando in modo precipuo l'art. 13 del d.l. n. 50/2022 e l'assetto ivi previsto.

Alla stregua dei rilievi che precedono deve quindi escludersi che, nelle forme dell'incidente di costituzionalità, possa dedursi questione che poteva essere proposta dalla sola Regione, nelle forme, modi e termini di cui all'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

2.3 Possono esaminarsi congiuntamente le censure di cui al motivo sub 2 del ricorso n.r. 1468/2023 e al motivo sub 1 dei ricorsi n.r. 3587/2023 e n.r. 3721/2023, che si risolvono in un duplice rilievo:

il difetto di una previa dichiarazione dello stato di emergenza, ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006;

la carente correlazione tra l'ambito temporale di allocazione dei poteri commissariali sino al 31 dicembre 2026 e quello considerato nel Piano di gestione

dei rifiuti nonché per la realizzazione e entrata in esercizio del termovalorizzatore, e in generale degli impianti ivi previsti.

2.3.1 Quanto al primo profilo deve ricordarsi che l'art. 191 disciplina le ordinanze contingibili e urgenti, e i relativi poteri, del Presidente della Giunta regionale, del Presidente della provincia o del Sindaco, concernenti il "*ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti*"; ne consegue che la disposizione evocata non ha alcuna attinenza con la previsione normativa dell'art. 13 del d.l. n. 50/2022.

Né potrebbe invocarsi la violazione dell'art. 199 del d.lgs. n. 152/2006, per difetto dei presupposti dei poteri sostitutivi di cui al comma 9 in ordine all'inerzia dell'adeguamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti al Programma nazionale di cui all'art. 198 bis, sia perché, nel caso di specie, non vi è affatto sostituzione con riferimento all'intero P.N.G.R., trattandosi solo di temporanea allocazione di poteri in funzione dell'adozione di specifico Piano di gestione limitato a Roma Capitale, sia perché, e in ogni caso, l'equivalenza nella gerarchia delle fonti tra il decreto legge convertito e il decreto legislativo, determina secondo il principio di specialità, l'applicabilità della disposizione di cui all'art. 13, escludendo e elidendo ogni contrasto con il d.lgs. n. 152/2006.

È poi appena il caso di rammentare che è lo stesso art. 13 del d.l. n. 50/2022 a individuare una situazione di urgente necessità relativa alla gestione dei rifiuti di Roma, in relazione alle ricadute dell'evento giubilare (si rinvia ancora una volta alla relazione che accompagna la legge di conversione), tale da giustificare la temporanea allocazione delle competenze in capo al Commissario straordinario governativo già nominato ai sensi dell'art. 1 comma 421 della legge n. 178/2020.

2.3.2 In ordine poi alla pretesa violazione dei limiti, temporali e funzionali dei poteri commissariali, deve rilevarsi che l'art. 13 del d.l. n. 50/2022, come reso vieppiù evidente nella più volte richiamata relazione che accompagna e illustra il disegno di legge di conversione, ha inteso correlare l'attribuzione temporanea di competenza, proprio in funzione dell'innegabile correlazione tra la problematica e ingravescente gestione del ciclo dei rifiuti cittadini e le innegabili plurime ricadute

sul territorio metropolitano del grande evento giubilare, con il massiccio afflusso di pellegrini e turisti; in questa prospettiva, e trattandosi di *ulteriori attribuzioni*, non può assumere alcun significato o valenza invalidante, nemmeno sotto l'aspetto di un preteso difetto di proporzionalità, che vi sia discrasia tra l'orizzonte temporale della figura commissariale e quello, necessariamente più ampio, delle previsioni di Piano e della realizzazione degli impianti ivi contemplati.

2.4 È altresì opportuno l'esame congiunto delle censure imperniate sul preteso contrasto del Piano commissariale con il Piano Regionale di gestione dei rifiuti (P.R.G.R.) e con il Piano territoriale paesistico regionale (P.T.P.R.), di cui al motivo sub 3, 7 e 9 dei ricorsi n.r. 3587/2023 e n.r. 3721/2023.

Orbene, in linea generale deve rammentarsi che l'art. 13 comma 2 del d.l. n. 50/2022 attribuisce al Commissario straordinario il potere di derogare (addirittura) "*…a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*"; e quindi sia ad altre disposizioni statali e regionali, sia *a fortiori* a provvedimenti di pianificazione generale, anche settoriali (P.R.G.R., P.T.P.R.).

Sotto altro aspetto, va evidenziato che l'art. 13 comma 1 pone quale unico limite contenutistico del Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale il "*...rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006*".

Ne consegue che il Piano di gestione commissariale si configura come autonomo strumento di pianificazione relativo al solo territorio comunale di Roma, che ben può contenere specifiche previsioni, anche impiantistiche, non già inserite nel P.R.G.R.

Tale assetto è stato, peraltro, recepito a *livello legislativo* dalla Regione Lazio che - come già rilevato-, nell'esercizio della propria sfera di competenza legislativa ex art. 117 Cost., ha ritenuto di enucleare essa stessa una disciplina specifica relativa alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale e di introdurre due ambiti territoriali ottimali specifici, uno per il territorio di Roma Capitale, l'altro per il territorio della Città metropolitana, richiamando in modo precipuo l'art. 13 del d.l. n. 50/2022.

2.5 Il richiamo alla disciplina della l.r. n. 14/2022 e il rilievo testé svolto consentono, altresì, di evidenziare l'infondatezza delle censure di cui al motivo sub 4 del ricorso n.r. 1588/2023.

Non sussiste alcuna antinomia tra l'attribuzione di poteri commissariali relativi al Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale e l'esercizio inconcusso della competenza legislativa regionale in materia di disciplina degli ambiti territoriali ottimali, avendo la Regione Lazio individuato due ambiti specifici corrispondenti al territorio comunale e al (residuo) territorio metropolitano.

2.5 A esame congiunto si prestano, altresì, le cesure di cui ai motivi sub 7 e 8 del ricorso n.r. 1468/2023 e 6 dei ricorsi n.r. 3587/2023 e n.r. 3721/2023, incentrati sulla contestata localizzazione del termovalorizzatore e sulla mancata comparazione con il c.d. "*scenario zero*".

Anche tali censure sono destituite di fondamento.

Il Piano impugnato offre (al par. 20 ss. da pag. 194 a pag. 222) un'approfondita comparazione con lo scenario impiantistico attuale, alla quale si rinvia; mette conto di evidenziare però come e lo scenario di piano consenta:

- il raggiungimento di un livello di raccolta differenziata pari al 65%;
- un drastico abbattimento delle tonnellate CO2eq emessa per tonnellata trattata (da pag. 209 a pag. 213).

Del pari, quanto alla localizzazione degli impianti previsti, il Piano dedica ampio spazio e giustificazione nel par. 24 da pag. 240 a pag. 254, con la rassegna di tutti i fattori escludenti, di attenzione progettuale e preferenziali.

Peraltro, lo studio *"Impianti di recupero rifiuti urbani. Ricognizione vincolistica e*

programmatica" del 2 settembre 2022, elaborato dalla GECO s.r.l., analizza nel dettaglio i fattori escludenti di natura ambientale, idrogeologica e territoriale nella colonna "note", verificando il rispetto delle distanze imposte rispetto al sito scelto, e concludendo come segue:

"*È corretto affermare che, ad oggi, sul sito in esame non insiste alcun Fattore Escludente di Tutela Integrale*".

Nello specifico, in quest'ultimo studio viene dato espressamente atto che:

"*Oggetto del presente elaborato è l'inquadramento del lotto di terreno ubicato nel Comune di Roma in località S. Palomba ed individuato da AMA S.p.A. come potenziale sede per impianti di recupero rifiuti urbani alla luce della vincolistica presente e determinata dagli strumenti programmatici in vigore. Nello specifico, l'analisi ha tenuto conto dei seguenti strumenti:*

- *Piano Regolatore Generale del Comune di Roma*
- *Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.)*
- *Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG)*
- *Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti*
- *Criteri di localizzazione impianto rifiuti - Determinazione Dirigenziale R.U. 2449 del 14/07/2021 • Città Metropolitana di Roma Capitale.*

Le risultanze dell'analisi condotta possono essere riassunte come segue:

La destinazione urbanistica delle aree non risulta un fattore condizionante la fattibilità dell'iniziativa anche in considerazione del fatto che la tipologia di autorizzazione da richiedersi (Autorizzazione Integrata Ambientale) costituisce di per sé variante urbanistica puntuale, laddove necessario;

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;

L'analisi condotta alla luce dei criteri di localizzazione disciplinati dalla Regione Lazio nell'ambito del Piano Regionale di Gestione Rifiuti non ha individuato la presenza di alcun Fattore Escludente di Tutela Integrale, ma solo alcuni Fattori Condizionanti e Fattori di Attenzione Progettuale quali, tra le altre cose, la presenza di edifici e case sparse a poca distanza dal sito.

Alla luce di quanto sopra si può pertanto affermare che l'area ubicata in località S. Palomba e meglio descritta nei paragrafi precedenti, nei limiti dell'analisi condotta ai paragrafi precedenti, 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".

2.6 Non coglie nel segno nemmeno la censura di cui al motivo sub 3 del ricorso n.r. 1468/2023 perché l'impianto di recupero dei rifiuti da spazzamento delle strade, contrariamente a quanto dedotto, è espressamente indicato, con la relativa previsione di spesa, e quindi esso pure è stato considerato nel procedimento complessivo di V.A.S., laddove la sua più puntuale localizzazione può avvenire anche in sede successiva di V.I.A.

2.7 In relazione alle deduzioni di cui al motivo sub 6 del ricorso n.r. 1468/2023, è sufficiente osservare la disciplina del d.lgs. n. 152/2006 relativa al Servizio di gestione integrato dei rifiuti e agli elementi contenutistici dei relativi Piani, è contenuta nel capo III della Parte Quarta, agli artt. 199-207, mentre quella relativa alla gestione degli imballaggi è contenuta nel Titolo II, ai successivi artt. 217 e ss., fermo restando che, come già osservato il Piano commissariale di gestione dei rifiuti di Roma Capitale è necessariamente e doverosamente raccordabile, *quale parte al tutto,* al Piano regionale di gestione dei rifiuti, con a conseguenza che, ove non diversamente stabilito dal primo, valgono le analisi e previsioni e soluzioni contenute nel secondo.

2.8 Da ultimo, e in relazione al motivo sub 6 del ricorso n.r. 1468/2023, l'esame della documentazione prodotta in giudizio evidenzia che sono stati rispettati termini

e formalità nel procedimento di V.A.S e sono state esaminate e controdedotte le osservazioni presentate dai soggetti (amministrazioni, associazioni, comitati e cittadini) intervenuti nel procedimento.

2.9 Non hanno pregio le deduzioni svolte nel motivo sub 3 del ricorso n.r. 1588/2023, posto che l'individuazione preventiva di un'area e l'acquisizione della stessa da parte di AMA S.p.A., ancor prima dell'adozione del Piano in discussione, non è di per sé motivo di illegittimità degli atti impugnati, assumendo rilievo esclusivo l'area individuata per la realizzazione dell'impianto rispetti i criteri indicati nel Piano e le previsioni di settore (id est, normativa nazionale ed europea), di cui si è dato conto *supra*.

2.10 Prive di rilevanza invalidante sono le censure di cui al motivo sub 4 dei ricorsi n.r. 3587/2023 e n.3. 3721/2023: da un lato il comma 3 dell'art. 13 del d.l. n. 50/2022 consente al Commissario straordinario di dotarsi di una propria organizzazione, anche diversa da quella regionale ("*Il Commissario straordinario si avvale di una struttura commissariale anche sulla base di apposite convenzioni con le amministrazioni pubbliche, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*"); dall'altro l'individuazione come Autorità competente per la V.A.S. del Dipartimento III Ambiente e tutela del territorio: acqua, rifiuti, energia e aree protette – tenuto altresì conto dei poteri derogatori attribuiti al Commissario – costituisce razionale allocazione in relazione alla "scala" del Piano di gestione, riferito appunto al territorio comunale, e alle precipue conoscenze e competenze della struttura individuata.

2.11 Generiche e comunque affatto intempestive, dovendo essere rivolte ai successivi sviluppi procedimentali in termini di V.I.A. e A.I.A. sono da ultimo le censure di cui al motivo sub 4 (prima parte) del ricorso n.r. 1468/2023 e al motivo sub 8 dei ricorsi n.r. 3587/2023 e n.r. 3721/2023, dedotte con riferimento ai paventati rischi di inquinamento, peraltro strettamente correlati anche alle caratteristiche, condizioni e soluzioni impiantistiche del termovalorizzatore, e

quindi insuscettibili di un esame ipotetico e astratto.

3. Solo per estrema completezza di procede all'esame delle deduzioni formulate con la memoria

depositata nel ricorso n.r. 1468/2023.

Il documento ivi richiamato " *Zero Waste Europe Debunking efficient recovery - January 2023*" non rappresenta affatto posizioni ufficiali della Commissione UE, essendo stato elaborato da una organizzazione non governativa, il network Zero Waste Europe.

D'altra parte, appare oltre modo dubbia la possibilità di istituire raffronti tra impianti ontologicamente diversi (inceneritori e centrali di produzione energia), e non può obliterarsi che gli impianti di recupero di energia dai rifiuti, residuali alla raccolte differenziate e alle altre modalità di recupero e riciclo, fanno parte della gerarchia dei rifiuti, e sono comunque necessari alla chiusura del ciclo di gestione rifiuti, rendendo - come deve essere - residuale lo smaltimento in discarica, e costituendo punto importante del Piano energetico nazionale, anche in funzione della riduzione dell'utilizzo di fonti fossili.

4. Egualmente vanno disattese le deduzioni formulate nella memoria depositata in data 30 giugno 2023 nel ricorso n. 1588/2023, cui si correlava l'istanza istruttoria, poiché essa si riferisce a richieste di informazioni e aggiornamenti in relazione alla documentazione trasmessa dalle autorità italiane ai servizi della Commissione europea nell'ottobre del 2022 afferenti a una procedura di preinfrazione iniziata del 2019 con riferimento alla gestione dei rifiuti nella Regione Lazio e a Roma.

La Commissione Europea, a titolo informativo pre-infrazione, ha chiesto alle nostre autorità competenti chiarimenti in ordine all'attuale capacità di smaltimento e incenerimento nel territorio di Roma Capitale, nonché un'analisi quantificata della capacità di smaltimento e incenerimento nel suddetto territorio nei prossimi anni anche in relazione alla previsione della capacità di smaltimento del realizzando termovalorizzatore.

A tale richiesta le Autorità nazionali competenti hanno fornito risposta con puntuale

e analitica descrizione delle attività compiute sino ad oggi dalla nomina del Commissario straordinario e il relativo dossier è ancora all'esame dei servizi della Commissione europea.

È del tutto evidente che gli sviluppi dell'esame del dossier sono affatto futuri e incerti, laddove il giudizio amministrativo è ancorato ai profili d'illegittimità di provvedimenti già assunti, e doverosamente ispirato ai principi di effettività e ragionevole durata, nel caso di specie di particolare pregnanza sia in ragione del rito ex art. 119 c.p.a., sia dell'obiettivo e preminente interesse pubblico alla definizione di un contenzioso di assoluta rilevanza per la comunità.

5. In definitiva, in ragione di quanto sinteticamente esposto, i ricorsi in epigrafe devono essere rigettati perché infondati.

6. Attesa la novità e rilevanza delle questioni giuridiche affrontate, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa riunione, li rigetta.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Francesco Elefante, Consigliere, Estensore

Rosaria Palma, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Francesco Elefante

IL PRESIDENTE
Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO