

Pubblicato il 30/01/2026

N. 00812/2026 REG.PROV.COLL.
N. 03645/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3645 del 2025, proposto dal Forum Ambientalista - ODV e dal Comitato “No Inceneritore a Santa Palomba”, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Giuseppe Libutti, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuliana Malara, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

la Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Sindaco di Roma in qualità di

Commissario Straordinario per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Ministero della Cultura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

la società Laziale Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Cristina Savorelli, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente del Lazio (Arpa Lazio), non costituita in giudizio;

nei confronti

del Coordinamento delle associazioni e comitati di quartiere “No discariche no inceneritori”, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. 19078 del 2024 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Quinta.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, di Roma Capitale, della Città Metropolitana di Roma Capitale, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Sindaco di Roma in qualità di Commissario Straordinario per il Giubileo 2025, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero della Cultura e della società Laziale Ambiente S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Eugenio Tagliasacchi e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in epigrafe, il Forum Ambientalista ODV e il Comitato “No inceneritore a Santa Palomba” hanno impugnato la sentenza n. 19078 del

2024 del T.a.r. Lazio, con cui è stato in parte dichiarato irricevibile e in parte infondato il ricorso R.G. n. 3053 del 2024 (proposto dal Coordinamento delle associazioni e comitati di quartiere “No discariche no inceneritori”) ed è stato respinto il ricorso riunito R.G. n. 3292 del 2024 (proposto dal Forum Ambientalista - ODV e dal Comitato “No Inceneritore a Santa Palomba”).

2. La vicenda oggetto del presente giudizio riguarda il procedimento relativo all'autorizzazione per la realizzazione di un impianto per il trattamento di rifiuti non pericolosi mediante compostaggio e lombricompostaggio da realizzare a Roma, località Solforata, già autorizzato dalla Regione Lazio con la Determinazione dirigenziale n. G11868 del 31 agosto 2017, recante l'AIA rilasciata alla società Laziale Ambiente S.r.l., la quale, con la successiva Determinazione dirigenziale n. G14209 del 20 ottobre 2017, è stata altresì autorizzata dall'Area AIA a porlo in esercizio. Successivamente, con l'ulteriore Determinazione dirigenziale n. G11456 del 2 settembre 2019, è stato altresì autorizzato l'incremento dei quantitativi di rifiuti in ingresso, sia giornalieri che annuali, nonché l'incremento dei codici CER, rinviando *“l'approvazione della richiesta modifica relativa all'adeguamento tecnologico volto a ridurre gli impatti generati dall'impianto in questionesubordinandola al preventivo parere favorevole di competenza di ARPA Lazio, ai sensi dell'art. 29-quater, comma 6, del d.lgs. 152/2006, e ss.mm.ii”*. Inoltre, con la Determinazione dirigenziale n. G09833 del 26 agosto 2020, è stata aggiornata la già menzionata AIA di cui alla Determinazione n. G14209 del 20 ottobre 2017.

In data 22 dicembre 2021, la società Laziale Ambiente S.r.l., con la nota assunta al prot. n. 1063772, ha inoltrato alla Regione Lazio - Area VIA l'istanza di PAUR *ex art. 27-bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 per la realizzazione di un impianto per il trattamento di 65.000 Mg/anno di rifiuti non pericolosi mediante digestione anaerobica, compostaggio e lombricompostaggio, con riesame con modifica sostanziale dell'AIA di cui alla Determinazione n. G14209 del 20 ottobre 2017. Nel progetto di cui al PAUR, la società ha operato una revisione dell'assetto impiantistico introducendo una sezione di

digestione anaerobica a monte della linea di trattamento aerobico della FORSU con contestuale rimodulazione delle aree funzionali già previste.

A seguito di tale istanza, l'Area VIA della Regione Lazio, con determinazione G15669 del 23 novembre 2023, ha espresso la pronuncia di compatibilità ambientale con riferimento al progetto, sulla base delle risultanze dell'istruttoria tecnico-amministrativa ad essa allegata, rilasciando successivamente, con la Determinazione G00003 del 2 gennaio 2024, il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, adottato ai sensi dell'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006.

Medio tempore, con decreto del Presidente della Repubblica del 4 febbraio 2022, il Sindaco di Roma è stato nominato Commissario straordinario per gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nell'ambito del territorio di Roma Capitale, poi modificato con l'ulteriore decreto del Presidente della Repubblica del 21 giugno 2022.

L'anzidetto Commissario, con ordinanza n. 3 del 4 agosto 2022 prot. n. 64, ha predisposto la proposta del Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 13 del d.l. 17 maggio 2022 n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, nonché, in seguito, con ordinanza n. 7 dell'1 dicembre 2022, è stata dichiarata conclusa la 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 del 2006 in relazione al predetto Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, con la contestuale approvazione del Piano medesimo, del Rapporto Ambientale, della Sintesi non Tecnica, della Dichiarazione di Sintesi e dei relativi allegati.

Tale Piano individuava il sistema impiantistico necessario all'auto-sufficienza territoriale prevedendo due impianti di selezione delle frazioni secche da RD (selezione e valorizzazione carta e plastica con capacità totale di 200.000 t/a), due impianti per la digestione anaerobica delle frazioni organiche da RD (con capacità totale di 200.000 t/a), dei quali uno sito nel territorio di Cesano

(Municipio XV) e l'altro in quello di Casal Selce (Municipio XIII), nonché un impianto di trattamento termico dei rifiuti indifferenziati residui con efficiente recupero energetico (con capacità totale di 600.000 t/a).

In epoca successiva rispetto agli atti appena menzionati è poi intervenuto, in data 2 gennaio 2024, il già menzionato PAUR relativo all'impianto in questione.

3. A fronte dell'adozione di tale provvedimento, sono stati proposti i ricorsi R.G. n. 3053 del 2024 e R.G. n. 3292 del 2024 per il cui tramite ne è stato chiesto l'annullamento.

4. Con l'impugnata sentenza n. 19078 del 2024, il T.a.r. Lazio, dopo averne disposto la riunione, ha in parte respinto e in parte dichiarato irricevibile il ricorso R.G. n. 3053 del 2024 e ha respinto il ricorso R.G. n. 3292 del 2024. In sintesi, secondo il giudice di primo grado, l'ambito dei poteri assegnati al Commissario straordinario deve essere interpretato in senso restrittivo, limitatamente, quindi, ai soli impianti che lo stesso Commissario ha ritenuto essenziali nel piano di gestione dei rifiuti dal medesimo approvato *“con conseguente sopravvivenza dei poteri regionali “ordinari” quanto al trattamento dei rifiuti in tutti gli ambiti esterni al perimetro delineato dallo stesso Commissario”*.

5. Avverso tale sentenza hanno proposto appello il Forum Ambientalista ODV e il Comitato “No inceneritore a Santa Palomba”, formulando tre distinti motivi di gravame.

5.1. Con il primo motivo di gravame, la sentenza è stata censurata nella parte in cui il T.a.r. Lazio ha ritenuto insussistente il vizio di incompetenza dedotto dalla Regione.

Sul punto, gli appellanti hanno richiamato numerose disposizioni legislative a partire dall'art. 13, primo comma, lett. a) e d) del d.l. n. 50 del 2022, che ha previsto la competenza del Commissario straordinario in materia di rifiuti per Roma Capitale. Inoltre, la l. n. 234 del 2021 ha disposto all'art. 1, comma 421, la nomina con decreto del Presidente della Repubblica 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, come già rilevato, il successivo decreto del Presidente della Repubblica del 4 febbraio 2022 ha previsto la nomina del Sindaco di Roma Capitale quale Commissario straordinario del Governo fino al 31 dicembre 2026.

In particolare, il d.l. n. 50 del 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 con modificazioni nella l. n. 91 del 2022, ha attribuito al predetto Commissario specifiche competenze in materia di gestione dei rifiuti di Roma Capitale in deroga a ogni disposizione di legge, prevedendo, in particolare, all’art. 13, rubricato “*Gestione dei rifiuti a Roma e altre misure per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025*”, quanto segue: “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) regola 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”.

Sulla base di tale ricostruzione della normativa, gli appellanti hanno dunque sostenuto che i poteri conferiti dalla legge al Commissario straordinario implicherebbero la “*sostituzione di tutti gli altri enti pubblici competenti*” in materia di rifiuti e ambiente, escludendo, dunque, la competenza della Regione Lazio, della Città Metropolitana e di Roma Capitale, con l’ulteriore conseguenza che l’impianto in questione avrebbe dovuto essere autorizzato dal Commissario straordinario e non dalla Regione Lazio, in quanto la normativa sopravvenuta, in deroga alla disciplina nazionale e regionale, conferirebbe soltanto al predetto Commissario il potere di autorizzare “*i progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi*” oltre che autorizzare “*le modifiche degli impianti esistenti*”, come stabilito alla lettera d) dell’art. 13 del d.l. n. 50 del 2022.

In altri termini, nella prospettazione degli appellanti, ai fini della configurazione del vizio di incompetenza, sarebbe dirimente la circostanza che il procedimento amministrativo autorizzatorio e, in particolare, l’istruttoria si sia svolta nella vigenza del d.l. n. 50 del 2022, ossia in un momento in cui era stata istituita la figura del Commissario straordinario per la gestione dei rifiuti di Roma Capitale per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025.

5.2. Con il secondo motivo di gravame, gli appellanti hanno censurato la sentenza nella parte in cui il T.a.r. ha ritenuto che non fosse configurabile alcun vizio derivante dalla mancata partecipazione del Commissario al procedimento, né alcun difetto di istruttoria.

Più precisamente, secondo gli appellanti, il T.a.r. Lazio “*non avrebbe motivato in diritto*” le ragioni per le quali non sarebbe stata necessaria la partecipazione del Commissario straordinario al procedimento di approvazione dell’impianto in questione, essendosi il giudice di primo grado limitato ad affermare, in modo a loro avviso tautologico, che non vi era alcun obbligo di partecipazione del Commissario alla Conferenza di Servizi. A tale proposito, hanno ribadito che nel corso dell’istruttoria, il Commissario non era stato convocato per partecipare alla Conferenza di Servizi e che non era mai stato neppure

indirettamente “*interpellato o audito*” dalla Regione Lazio, benché fosse – a loro dire – l’unico soggetto competente non soltanto per l’autorizzazione dell’impianto, ma “*persino a far partire l’istruttoria, dovendo egli essere considerato, alla luce della normativa succitata, il soggetto competente a cui rivolgere nuova istanza autorizzatoria*”, posto che l’impianto stesso deve essere realizzato sul territorio di Roma Capitale, rientrando così nell’ATO di competenza di quest’ultima, ove le competenze amministrative per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti sarebbero state per l’appunto affidate al Commissario.

Per tali ragioni, ad avviso degli appellanti, non potrebbero esservi dubbi in merito alla circostanza che il Commissario avrebbe dovuto esprimere il proprio parere sul progetto al fine di valutarne la compatibilità con il Piano comunale di gestione dei rifiuti già approvato, sicché o l’impianto doveva essere autorizzato direttamente con un’ordinanza del Commissario (come sostenuto con il primo motivo di gravame) oppure, comunque, il Commissario avrebbe dovuto partecipare alla Conferenza di servizi al fine di rilasciare quanto meno il proprio parere positivo o – a tutto concedere – il silenzio-assenso. Per contro, non si potrebbe sostenere che sia stato recepito il parere del comune di Roma Capitale “*sotto la regia unitaria del Sindaco di Roma Capitale, stante la coincidenza tra il Sindaco di Roma Capitale e commissario straordinario per il Giubileo*”.

5.3. Infine, con il terzo motivo di gravame, gli appellanti hanno contestato la sentenza sostenendo come il Piano del Commissario straordinario abbia individuato in modo specifico esclusivamente la realizzazione di due impianti di digestione anaerobica, ossia quello di Cesano e quello di Casal Selce, sicché quello in questione non rientrerebbe tra quelli previsti.

6. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, replicando alle censure proposte e chiedendo il rigetto dell’appello. In particolare, con riferimento al primo motivo di appello, la Regione ha fatto presente che, con la nota prot. reg. n. 675958 del 21 giugno 2023, era stata inoltrata una richiesta di chiarimenti urgenti al Commissario straordinario in relazione agli ulteriori procedimenti

AIA per impianti di gestione rifiuti urbani e di gestione rifiuti speciali ubicati sul territorio di Roma Capitale – tra i quali veniva espressamente indicato anche quello promosso dalla Laziale Ambiente S.r.l. – con riferimento ai quali il Commissario non aveva richiesto il trasferimento della relativa documentazione e tale richiesta è stata riscontrata dall’Ufficio di supporto al Commissario straordinario con nota acquisita al protocollo regionale n. 080426 del 19 luglio 2023 (doc. 15) per il cui tramite il Commissario medesimo aveva declinato la propria competenza, rappresentando quanto segue: *“per le medesime sopra esposte ragioni, per le finalità per cui è stata istituita la figura del Commissario Straordinario, volta a risolvere la grave crisi dei rifiuti sul territorio della città di Roma Capitale e per la necessità di dover dar corso ed esecuzione al Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, è necessario, ancorché opportuno, che solo i procedimenti formalmente richiesti dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 siano oggetto di istruttoria e vengano conclusi con la relativa e conseguente adozione del provvedimento finale da parte della struttura commissariale”*.

Conseguentemente, la Regione ha ritenuto di conformarsi alle valutazioni dello stesso Commissario straordinario, attraverso le quali egli aveva declinato la propria competenza con riguardo al procedimento autorizzatorio in questione. Da ciò deriverebbe, dunque, che l’art. 13 del d.l. n. 50 del 2022 che individua le funzioni rimesse al Commissario straordinario, avrebbe un ambito di applicazione circoscritto e, come rilevato dall’Ufficio del Commissario straordinario, il citato decreto non conterrebbe alcun riferimento alle procedure di cui alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, ivi incluso l’art. 27-*bis* recante la disciplina del PAUR.

In relazione al secondo motivo di gravame, la Regione ha osservato che in vista della seduta della Conferenza di servizi del 28 settembre 2023, con nota n. 1056844 del 26 settembre 2023, era stato regolarmente convocato anche l’Ufficio di supporto al Commissario straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, con la conseguente infondatezza delle avverse

censure in ordine al suo presunto mancato coinvolgimento nel procedimento in questione.

Peraltro, anche a prescindere dalla convocazione alla Conferenza di Servizi, il Commissario era stato comunque reso edotto della pendenza del procedimento con la nota prot. reg. n. 675958 del 21 giugno 2023, ove si menzionava espressamente il progetto relativo all'impianto, facendo presente che la relativa documentazione era reperibile *“nell'apposito box”*.

Con riferimento al terzo motivo di gravame, infine, la Regione ha detto che la circostanza che il Piano del Commissario straordinario abbia individuato in modo specifico la realizzazione di due impianti di digestione anaerobica – segnatamente quello di Cesano e quello di Casal Selce – non preclude in alcun modo l'autorizzazione e la realizzazione di ulteriori impianti di digestione anaerobica, fermo restando che lo stesso Piano, al paragrafo 14.1, relativo alle azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi del Piano medesimo, ha indicato, al punto 4.2, la *“Realizzazione di 2 impianti AMA per la digestione anaerobica della frazione organica per complessive 200.000 ton/anno a Cesano e Casal Selce”* ma, al successivo punto 4.3, ha fatto presente la *“Prevedibile realizzazione impianti di digestione anaerobica per almeno ulteriori 100.000 ton/anno da parte di terzi”* e, all'ulteriore paragrafo 20, ha disposto che *“i rifiuti organici sono avviati a trattamento con recupero di materia e di energia in 2 impianti di Digestione Anaerobica realizzati in accordo alle BAT nel territorio di Roma Capitale; altri impianti a gestione terzi potranno essere utilizzati a integrazione del fabbisogno di trattamento necessario in dipendenza dei livelli raggiunti dalla RD”*.

Da ultimo, la Regione ha osservato che proprio il Piano del Commissario straordinario riscontrava tra le attuali criticità di gestione il fatto che *“non si ha auto-sufficienza nel recupero da frazioni organiche da RD: impianti di compostaggio e digestione anaerobica prevalentemente localizzati Fuori Comune e Fuori Regione”*.

7. Si è costituita anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri, unitamente al Sindaco di Roma in qualità di Commissario straordinario per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025, al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza

Energetica e al Ministero della Cultura, che hanno anzitutto richiamato la sentenza del Consiglio di Stato n. 1394 del 2024. Inoltre, anche le sopra menzionate amministrazioni hanno osservato che, con la nota prot. n. 675958 del 21 giugno 2023, era stato chiesto al Commissario straordinario di fornire chiarimenti circa i procedimenti AIA e gli impianti di gestione di rifiuti urbani e di rifiuti speciali ubicati sul territorio di Roma Capitale e l'Ufficio di supporto al Commissario, con la nota prot. 1886 del 19 luglio 2023, aveva rilevato che le competenze trasferite al Commissario riguardavano solo la Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 e non erano riferite alle procedure di cui alla Parte II dello stesso d.lgs., restando, dunque, ferme le competenze regionali relative alle procedure VIA ed AIA in corso.

Inoltre, hanno sottolineato che il Piano adottato dal Commissario prevede espressamente in più punti la possibile realizzazione di ulteriori impianti di gestione anaerobica, sì da integrare l'attività di trattamento rifiuti già svolta dagli impianti gestiti da AMA S.p.a. siti a Cesano e a Casal Selce, i quali sarebbero idonei ad assicurare solo lo smaltimento del 57% del totale dei rifiuti organici raccolti.

Infine, sarebbe irrilevante la circostanza dedotta con il terzo motivo di gravame, secondo cui l'impianto in questione non rientrerebbe tra quelli “*minimi*” richiesti dal Piano, essendo la delega al Commissario per l'appunto limitata alle sole competenze regolate dalla Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006, mentre il progetto di cui si discute ricade sotto l'art. 27-*bis* del medesimo decreto.

8. Si sono costituite in giudizio anche Roma Capitale e la Città Metropolitana di Roma Capitale chiedendo a propria volta il rigetto dell'appello.

9. Infine, si è costituita la società Laziale Ambiente S.r.l., eccependo la tardività dei documenti depositati dagli appellanti per la prima volta nel grado di appello il 9 ottobre 2025 e osservando che non si trattava di documenti sopravvenuti, i quali, pertanto, dovevano essere necessariamente depositati in primo grado. Inoltre, sempre in via preliminare, ha eccepito la carenza di

legittimazione attiva e il difetto di interesse degli appellanti stessi, replicando poi anche nel merito alle censure proposte.

10. Con la memoria del 20 ottobre 2025, gli appellanti hanno evidenziato che nelle more del giudizio, la Regione Lazio – Direzione Ambiente aveva adottato la Determinazione n. G09329 del 18 luglio 2025, recante la proroga della VIA per l'impianto discarica in via Solfarata – Tor Tignosa, anch'esso sito nel territorio di Roma Capitale e, in tale atto, la Regione, secondo gli appellanti, avrebbe riconosciuto espressamente la competenza del Commissario straordinario in materia di gestione dei rifiuti di Roma Capitale.

Inoltre, a proposito del secondo motivo di appello, gli appellanti hanno rilevato come dalla documentazione versata in atti risulterebbe che il Commissario è stato semplicemente informato dello svolgimento della Conferenza di Servizi, senza essere formalmente convocato in qualità di amministrazione competente. Si tratterebbe, in altri termini, di una convocazione tardiva e comunque inidonea a sanare la violazione dell'art. 14-ter della l. n. 241 del 1990, che impone la presenza di tutte le amministrazioni competenti fin dall'avvio della Conferenza, affinché possano incidere effettivamente sull'esito del procedimento.

A tale deduzione ha replicato la Regione Lazio, sostenendo che si tratta di un assunto fondato su *“un'artata estrapolazione di taluni passaggi della citata Determinazione n. G09329 del 18 luglio 2025, pubblicata sul BURL Lazio n. 65 del 7 agosto 2025, che i ricorrenti omettono, peraltro, di produrre in giudizio e che, pertanto viene depositata dall'esponente sub DOC. 1, in modo da consentire a codesto ecc.mo Collegio di avere cognizione chiara e completa dei suoi contenuti”*.

Più precisamente, la Determina in questione recherebbe nelle premesse una dettagliata ricostruzione degli scambi di corrispondenza intercorsi tra la Regione e il Commissario straordinario per individuare il soggetto competente ad adottare il provvedimento autorizzativo, sicché la Regione non avrebbe affatto riconosciuto la competenza del Commissario rispetto a tutti i procedimenti autorizzatori, essendosi limitata a riferire che quest'ultimo, con

una prima nota del luglio 2024, aveva rappresentato che *“fino alla scadenza del mandato e con riferimento al territorio del comune di Roma, tutte le competenze assegnate alla Regione ex artt. 196 e 208 TU Ambiente devono essere esercitate dal Commissario”*. Ciò fermo restando che nella medesima determina si dava dato atto che con la successiva nota del novembre 2024 il Commissario aveva ulteriormente rivisto le proprie competenze, circoscrivendole alle strutture a supporto del servizio di raccolta dei rifiuti urbani localizzate nel territorio della città di Roma e all’impiantistica di gestione dei rifiuti urbani in esercizio o di nuova realizzazione, localizzata del pari nel territorio della città di Roma che ha come conferitore esclusivo il gestore AMA S.p.a. Ne consegue che in tali competenze non poteva rientrare l’impianto in questione, il quale non è presente nel Piano di rifiuti di Roma Capitale e non vede quale conferitore esclusivo il gestore AMA S.p.a. e, dunque, la delega contenuta nell’art. 13 del d.l. n. 50 del 2022 risulterebbe limitata alle sole competenze regolate dalla Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006. Inoltre, ha ribadito che i poteri assegnati al Commissario sono di carattere eccezionale, in quanto derogatori rispetto alle regole ordinarie e – in quanto tali – necessitano di un’interpretazione restrittiva *“anche al fine di non incorrere in una compressione incostituzionale della sfera di attribuzioni e competenze riconosciute agli enti territoriali”*.

11. Con le successive memorie le parti hanno insistito nelle rispettive tesi difensive.

12. Tanto premesso, il Collegio – trattenuta la causa in decisione all’udienza pubblica del 20 novembre 2025 – reputa che l’appello non sia fondato nel merito per le ragioni che di seguito si espongono, potendosi pertanto prescindere dall’esame delle eccezioni preliminari.

12.1. Il primo motivo di gravame è infondato, dal momento che i poteri del Commissario straordinario hanno carattere eccezionale e derogatorio e risultano specificamente riferiti alla gestione dei rifiuti in relazione alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma e, dunque, tale competenza non può escludere quella prevista in via generale

per la Regione Lazio. Del resto, per ragioni logiche prima ancora che giuridiche, proprio perché si tratta di una competenza di carattere eccezionale e derogatoria e, dunque, speciale, essa deve essere interpretata in senso restrittivo, limitandola conseguentemente ai soli impianti che il Commissario ha ritenuto necessari per il Piano di gestione dei rifiuti approvato dal medesimo, sicché, per il resto, operano le competenze generali della Regione.

In questo stesso senso si è espresso anche il Commissario straordinario allorquando ha declinato la propria competenza, rappresentando quanto segue: *“per le medesime sopra esposte ragioni, per le finalità per cui è stata istituita la figura del Commissario Straordinario, volta a risolvere la grave crisi dei rifiuti sul territorio della città di Roma Capitale e per la necessità di dover dar corso ed esecuzione al Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, è necessario, ancorché opportuno, che solo i procedimenti formalmente richiesti dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 siano oggetto di istruttoria e vengano conclusi con la relativa e conseguente adozione del provvedimento finale da parte della struttura commissariale”*.

12.2. Per le medesime ragioni sopra indicate, va respinto il secondo motivo di gravame, in quanto, proprio perché il Commissario non aveva alcuna competenza con riferimento al procedimento in questione, non era configurabile alcun obbligo di provvedere alla sua convocazione né risultava necessaria la sua partecipazione alla Conferenza di servizi istruttoria del procedimento conclusosi col provvedimento impugnato.

12.3. Da ultimo, risulta infondato il terzo motivo di gravame posto che la circostanza che il Piano del Commissario straordinario abbia individuato in modo specifico esclusivamente la realizzazione degli impianti di digestione anaerobica di Cesano e di Casal Selce non significa in alcun modo – né sul piano logico né su quello giuridico – che sia di per sé illegittima l’approvazione del PAUR da parte della Regione Lazio con riferimento all’ulteriore impianto di cui si tratta, il cui procedimento, peraltro, è stato avviato prima dell’introduzione delle disposizioni che hanno previsto la figura

del Commissario e senza considerare che il Piano del Commissario straordinario ha riscontrato la criticità che segue: *“non si ha auto-sufficienza nel recupero da frazioni organiche da RD: impianti di compostaggio e digestione anaerobica prevalentemente localizzati Fuori Comune e Fuori Regione”*, con la conseguenza che l'impianto in questione non solo non risulta incompatibile con il Piano dei Rifiuti di Roma Capitale ma, anzi, si pone in linea con le previsioni dello stesso.

13. Dalle considerazioni che precedono discende, dunque, il rigetto dell'appello.

14. In assenza di orientamenti consolidati in merito alle questioni oggetto del presente giudizio relative all'interpretazione delle disposizioni del d.l. n. 50 del 2022, le spese processuali di questo grado possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Eugenio Tagliasacchi

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO