



**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 3743 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Amadio Malizia, Associazione "Salute Ambiente Albano", Associazione "Pavona per la Tutela della Salute", Associazione Latium Vetus Aps, Alberto Alberti, Andrea Avagliano, Brigitta Biagini, Marco Borro, Assunta Corsi, Annamaria De Vincentis, Antonio De Vincentis, Fabrizio De Vincentis, Filomena De Vincentis, Francesca De Vincentis, Verino Di Renzo, Gina Foschi, Franco Gabbiati, Francesca Gnani, Giuseppe Lettieri, Fiorella Macali, Anna Maria Marzella, Domenico Marzella, Gino Marzella, Paolo Ottavi, Elisabetta Pelsoni, Gianluca Plini, Ettore Ronconi, Filippo Ucheddu, Anna Maria Venditti, Maria Domenica Marzella, Silvana Corsi e Marino Gnani, tutti rappresentati e difesi dagli Avvocati Stefano Rossi e Caterina Paone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Stefano Rossi in Roma, via Gabriele Camozzi, 9;

***contro***

Sindaco di Roma, in qualità di Commissario Straordinario per il Giubileo 2025, 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*, rappresentata e difesa 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;

***nei confronti***

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

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Sindaco metropolitano in carica, rappresentata e difesa dagli Avvocati Giovanna De Maio e Maria Della Monaca, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Giovanna De Maio sito in Roma, via IV Novembre, 119/A;

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;

Regione Lazio, in persona del Presidente in carica della Giunta Regionale, rappresentata e difesa dall'Avvocato Giuliana Malara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***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;

Comune di Marino, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli Avvocati Paolo Lanzillotta e Claudia Di Marzio, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

A) mediante ricorso introduttivo:

- dell'Ordinanza n. 8 del 1° dicembre 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 28 dicembre 2022 Serie Generale n. 302, emanata dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, avente per oggetto: “Attività propedeutiche volte alla realizzazione nel territorio di Roma Capitale di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, di cui all'allegato C, Parte Quarta del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni”;

- dell'Ordinanza n. 7 del 1° dicembre 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 28 dicembre 2022 Serie Generale n. 302, emanata dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, avente per 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/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, recepita con decreto legislativo. N. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni” e degli atti ivi indicati;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, dipendente, consequenziale e/o conseguente agli atti sopra indicati, anche non conosciuti.

B) mediante ricorso per motivi aggiunti:

- dell'Ordinanza n. 8 del 1° dicembre 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 28.12.2022 Serie Generale n. 302, emanata dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, avente per oggetto: “Attività propedeutiche volte alla realizzazione nel territorio di Roma Capitale di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, di capacità di trattamento pari a 600.000 t/anno di rifiuti, di cui all'allegato C, Parte Quarta del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modificazioni e

integrazioni”;

- nonché, per quanto di ragione, dell'Ordinanza n. 7 del 1° dicembre 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 28.12.2022 Serie Generale n. 302, emanata dal Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, avente per 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/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, recepita con decreto legislativo. N. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni” e degli atti ivi indicati;

- nonché, per quanto di ragione e per quanto possa occorrere, della determinazione dirigenziale n. prot. NA/16658/2022 Roma Capitale, Dipartimento Ciclo dei rifiuti, con i relativi 7 allegati, avente per oggetto: “approvazione dell'avviso esplorativo riguardante la ricerca di operatori economici interessati alla presentazione di proposte di project financing finalizzate all'individuazione del promotore ex art. 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016 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 t/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”;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, dipendente, consequenziale e/o conseguente agli atti sopra indicati, anche non conosciuti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Sindaco di Roma in qualità di

Commissario Straordinario per il Giubileo 2025, di Ama S.p.A., di Roma Capitale, di Città Metropolitana di Roma Capitale, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e della Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 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

1. Con ricorso iscritto al ruolo generale n. 3743/2023 e successivi motivi aggiunti, Amadio Malizia, in proprio e nella qualità di Presidente dell'Associazione 'Salute Ambiente Albano', Adriana Salari nella qualità di Presidente dell'Associazione 'Pavona per la Tutela della Salute', nonché l'Associazione Latium Vetus APS e altri cittadini, tutti residenti in Albano Laziale, 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) predisporre e adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006;*

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

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

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

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

*decreto legislativo n. 152 del 2006.*

*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 immediatamente efficaci e sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale 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 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto 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. Ciò premesso, i ricorrenti proponevano in punto di diritto i seguenti motivi di gravame

1) *"Violazione dei principi e delle norme europee e nazionali in materia di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica; Violazione dei vincoli inderogabili in materia di protezione dell'ambiente e tutela della salute derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea; Violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza; Violazione della Direttiva 2008/98/CE e della normativa europea in materia di rifiuti; Eccesso di potere per totale carenza di istruttoria; Eccesso di potere per falsità dei presupposti; Eccesso di potere per carenza di motivazione"*.

In particolare si deduce che i provvedimenti impugnati sono illegittimi per la totale

carezza di attività istruttoria relativamente all'individuazione e alla scelta dell'area di localizzazione dell'inceneritore e degli impianti ancillari previsti.

Nell'impugnata ordinanza n. 8, l'unico passaggio dedicato all'individuazione dell'area ove collocare il termovalorizzatore è infatti il seguente: *“Dato atto che: in data 3 giugno 2021, A.M.A. S.p.a. ha pubblicato un avviso di indagine di mercato per l'acquisto di un'area da destinare alla realizzazione di sedi impiantistiche, data la necessità di individuare idonee aree da destinare a nuovi impianti di trattamento dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, come previsti nel Piano industriale pluriennale (PIP) 2020- 2024 che corredeva il Piano di risanamento ex art. 14, comma 4 approvato dall'Assemblea di A.M.A. S.p.a. in data 28 aprile 2021; la commissione nominata per la valutazione delle offerte pervenute in risposta al predetto avviso ha individuato, fra le aree potenzialmente idonee, quella sita nel territorio di Roma Capitale come identificata dai seguenti dati catastali: foglio 1186 - particelle 560, 561, 673, 818, 819, 820, 821, 822; la suddetta valutazione è stata confermata dalla nuova commissione di valutazione, nominata da A.M.A S.p.a. il 4 aprile 2022 che ha proceduto a verificare la fattibilità dell'acquisto del terreno, identificato dai su richiamati dati catastali, nonché l'effettiva idoneità dell'area attraverso: una ricognizione vincolistica e programmatica per il tramite della società Geco S.r.l.; una relazione tecnico estimativa redatta dallo Studio Magni Linari su incarico di Intellera Consulting S.r.l. con valutazione positiva sulla congruità del prezzo di vendita”*.

Anche nell'ordinanza n. 7 impugnata, con la quale si concludeva la Valutazione ambientale strategica (VAS) e veniva approvato il Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, non vi è alcuna motivazione al riguardo.

Ne consegue che l'amministrazione ha dunque omesso qualsiasi verifica sulla concreta compatibilità dell'area prescelta con gli impianti da realizzarvi e sul loro reale impatto nei confronti dell'ambiente e della cittadinanza.

Tant' è che l'amministrazione ha obliterato:

- che nel PTPR vigente l'area in questione risulta classificata come *“Paesaggio*

*dell'insediamento in Evoluzione*", ove è espressamente esclusa la realizzazione di nuovi impianti per il trattamento di rifiuti;

- che a circa 800 metri dall'area interessata si trova un complesso di edilizia residenziale pubblica in costruzione, costituito da circa 1000 appartamenti in costruzione con annesse opere di urbanizzazione, nido d'infanzia, scuole materne e primarie, un centro anziani, un'area giochi per l'infanzia e altri edifici sensibili;

- che nell'area in questione vi è una sola falda idrica, con conseguente problema idrogeologico, stante la copiosa quantità di acqua necessaria per il funzionamento del termovalorizzatore nei suoi vari processi;

- che nell'area in questione insistono i seguenti fattori escludenti: l'esistenza del plesso scolastico di Albano nonché il polo sportivo "Ok Club", entrambi situati a circa 600 metri; la presenza di numerosi immobili destinati ad abitazioni a una distanza inferiore ai 1000 metri dall'area; la sede della Cantina vinicola Gaffino, le cui vigne sono situate a circa 300 metri dall'area; nonché della Parrocchia Sacra Famiglia di Nazareth di Cancelliera, edificio di culto molto frequentato nella zona;

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

Nello specifico sarebbero violati il principio di precauzione e di tutela della salute, non essendo stati compiuti gli accertamenti preliminari sui livelli di contaminazione della falda idrica sottostante all'area prescelta, in comune con la limitrofa discarica di Albano Laziale e, in particolare, con il bacino del VII invaso. Accertamenti doverosi alla luce anche dei rilievi critici sollevati dall'ARPA Lazio e dalla A.S.L. territoriale, con riguardo alla situazione idrogeologica e all'inquinamento della falda acquifera (atto prot. n. 0026153 del 28.03.2015);

3) *"Violazione dei principi e delle norme in materia di ordinanze; Violazione del*

*principio di proporzionalità; eccesso di potere per carenza di istruttoria. Sviamento di potere*”, stante l’omessa ricerca di altri siti dove allocare il termovalorizzatore e gli impianti ancillari, con minore sacrificio a carico della cittadinanza; l’ordinanza impugnata ha infatti presentato come dato apodittico l’individuazione e la scelta dell’area *de quo*, come se si trattasse, all’interno di un territorio comunale dall’estensione di ben di 1285 km quadrati, dell’unica area ove poter realizzare il termovalorizzatore in questione;

4) *“Violazione dell’art. 13 d.l. n. 50/2022, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91. Carenza di potere in ordine al potere di disporre la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione”*.

L’art. 13 d.l. n. 50/2022 ha infatti attribuito al Commissario esclusivamente il potere di approvazione di progetti di nuovi impianti e non già anche quelli riferibili all’attività strettamente realizzativa; senza tacere che la realizzazione del termovalorizzatore secondo le modalità previste non può ontologicamente essere funzionale alla celebrazione del Giubileo, stante il cronoprogramma allegato all’Avviso pubblico esplorativo, secondo il quale l’impianto non sarà posto in funzione prima della fine del 2026, e quindi ben oltre la celebrazione del Giubileo della Chiesa cattolica del 2025.

5. Si costituivano in ciascuno dei giudizi le amministrazioni resistenti di cui in epigrafe deducendo l’inammissibilità dei ricorsi introduttivi e comunque l’infondatezza degli stessi.

6. Successivamente parte ricorrente ha depositato ricorso per motivi aggiunti motivandolo in ragione del fatto che in data 25 maggio 2023 la difesa del Commissario Straordinario ha depositato il doc. n. 12 denominato *“Riconoscimento\_Vincolistica\_GECO\_per\_AMA\_sett”*, che costituisce il parere sulla base del quale l’amministrazione ha valutato l’effettiva idoneità dell’area prescelta. Deducono quindi, con il citato ricorso per motivi aggiunti, il seguente ulteriore motivo di gravame: *“Eccesso di potere per carenza dei presupposti; Eccesso di potere per travisamento dei fatti; Eccesso di potere per difetto di istruttoria;*

*eccesso di potere per contraddittorietà tra atti e contraddittorietà intrinseca dell'attività istruttoria; eccesso di potere per omessa considerazione di fattori escludenti e di attenzione progettuale ostativi alla localizzazione degli impianti previsti nell'ordinanza n. 8; Violazione del d.lgs. n. 42/2004 e in particolare dell'art. 146; Violazione e falsa applicazione dell'art. 42 e dell'art. 45 NTA; Violazione del principio di proporzionalità; difetto di motivazione”.*

La relazione in questione, che rappresenta l'atto istruttorio su cui il Commissario Straordinario ha fondato la valutazione di idoneità del sito prescelto, si è limitata a escludere la sussistenza di fattori escludenti di tutela integrale, nel contempo comunque rilevando alcuni Fattori Condizionanti e Fattori di Attenzione Progettuale quali, tra le altre cose, la presenza di edifici e case a poca distanza dal sito; l'esistenza di vincoli di natura archeologica; la sussistenza di un Programma Integrato di Intervento di espansione residenziale posti a meno di 1000 metri dall'area de quo.

A fronte di tale chiara ed inequivoca indicazione non risulta che le amministrazioni intimare abbiano preso in considerazione “possibili alternative di localizzazione” stante l'inidoneità dell'area.

7. Intervenivano *ad adiuvandum* i Comuni di Ariccia e Marino.

8. Con successiva memoria la Città metropolitana di Roma Capitale eccepiva, in via preliminare, il difetto della legittimazione ad agire delle Associazioni ricorrenti e chiedeva nel merito il rigetto del ricorso perché infondato.

9. Anche il Sindaco di Roma, in qualità di Commissario straordinario, e Ama S.p.A. depositavano memoria di replica chiedendo il rigetto del ricorso.

Nello specifico Ama eccepiva altresì in via preliminare, sul piano processuale, la tardività del ricorso per motivi aggiunti.

10 Tutte le parti depositavano, quindi, successive memorie conclusionali

11. All'udienza del 25 ottobre 203 la causa veniva chiamata e trattenuta in decisione.

## DIRITTO

12. Entrambi i ricorsi devono essere rigettati perché infondati.

13. In via preliminare il Collegio ritiene di poter prescindere dalle eccezioni pregiudiziali (per difetto di legittimazione attiva e/o di interesse al ricorso, nonché di tardività del ricorso per motivi aggiunti) 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.

14. Ciò premesso, quanto al merito, in risposta al primo motivo di gravame proposto con il ricorso introduttivo, ripreso e approfondito in sede di ricorso per motivi aggiunti (entrambi aventi ad oggetto l'asserita incompatibilità dell'area in questione in ragione della presenza di fattori escludenti) deve ribadirsi in questa sede - ai sensi dell'art. 74 c.p.a., secondo cui *“Nel caso in cui ravvisi la manifesta [...] infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”* – quanto già stabilito di recente da questa stessa Sezione con la sentenza 5 luglio 2023 n. 12165, avente ad oggetto i medesimi atti impugnati, ove si è statuito al riguardo che *“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”.*

A quanto già statuito nella richiamata sentenza si deve poi aggiungere – in particolare, in relazione al motivo di gravame dedotto con i motivi aggiunti con riferimento allo studio della GECO S.r.l. - che nella nota di chiarimenti appositamente predisposta da quest'ultima (depositata da AMA S.p.A. in data 4 ottobre 2023) viene nuovamente ribadito, da un lato, che *“la verifica è stata effettuata sulla base degli “strumenti programmatici” vigenti al momento della redazione della relazione tecnica”*; dall'altro, che lo studio aveva ad oggetto la mera astratta fattibilità degli impianti in discussione (considerazioni valevoli *“per qualunque tipologia di impianto di recupero di rifiuti urbani, termovalorizzatore ed impiantistica ancillare inclusi”*) rispetto a future istanze di autorizzazione, la cui sede di valutazione resta integra (*“La relazione è stata condotta con l'obiettivo di individuare i fattori escludenti che avrebbero reso inutile la presentazione stessa di un'istanza di autorizzazione e non già di condurre un'analisi di dettaglio su tutte le eventuali attenzioni progettuali da attuare per tener conto di altro tipo di fattori o vincoli. Cosa peraltro impossibile in assenza di un progetto di impianto”*); infine, ribadendo quindi nuovamente che *“l'area di Santa Palomba risulta correttamente inquadrata come priva di fattori escludenti a tutela integrale”*.

Ne consegue che anche nella presente sede trova spazio la considerazione che *“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 [...] 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”* (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sentenza 12165/2023).

Alla stessa stregua quanto agli aspetti relativi alle distanze minime va rilevato che nella citata nota di chiarimenti della GECO S.r.l. si evidenzia, sempre nella citata

logica, che *“Questi aspetti relativi alla “distanza minima” non possono che essere considerati e valutati nell’ambito di una Conferenza dei Servizi incardinata in un procedimento amministrativo volto alla valutazione degli impatti preordinata all’eventuale autorizzazione dell’impianto”*.

15. Anche il secondo motivo di gravame (avente ad oggetto le criticità della falda acquifera nonché, allo stesso tempo, il problema della carenza idrica) deve essere rigettato perché infondato.

Oltre alla genericità di tali deduzioni, in quanto non supportate da documentazione probatoria, deve infatti rilevarsi che nel corso del giudizio è invero emerso, per un verso, che gli esiti analitici dei controlli effettuati dal 2019 ad oggi dall’ARPA non hanno invero evidenziato alcuna variazione significativa sullo stato di contaminazione delle falde idriche (in alcuni casi i risultati hanno addirittura mostrato anche un miglioramento. A tal fine si rinvia alle tabelle, non contestate dai ricorrenti, esposte nella memoria depositata in giudizio dalla Città Metropolitana di Roma Capitale in data 9 ottobre 2023). Senza tacere quanto statuito dalla recente sentenza T.A.R. Lazio, Roma, Sezione seconda, 23 ottobre 2023, n. 15629, secondo cui *“la lettura degli esiti dei campionamenti delle acque sotterranee eseguiti mensilmente dall’ARPA Lazio (versati in atti il 1° settembre 2022 e poi il 4 luglio 2023)”* evidenzia *“se non un miglioramento dei valori, delle variazioni quanto meno discontinue nonché assolutamente paragonabili a quelle riscontrate precedentemente alla riapertura della discarica (novembre 2019), e non anche, come affermato dal Comune, un aggravamento della contaminazione del sito per effetto dei conferimenti di rifiuti”*.

Quanto poi alla dedotta carenza idrica, si rileva che l’unica documentazione a supporto prodotta dalla parte ricorrente si riferisce a misure emesse dagli enti locali di natura “stagionale” riferibili a limitazioni all’uso dell’acqua a fini di “irrigazione di orti e giardini” e a fini “ludico-ricreativi e sportivi”.

16. Anche il terzo motivo di gravame (involgente il difetto di istruttoria per omessa ricerca di siti alternativi) deve rigettarsi posto, da un lato, che sul territorio della

Regione Lazio è prevista la realizzazione di molteplici stabilimenti; dall'altro, che sull'amministrazione precedente non ricade invero un obbligo probatorio in tal senso, anche in ragione della temporaneità dei poteri commissariali e, quindi, dei tempi contingentati di realizzazione dell'impianto: rientra infatti nella discrezionalità amministrativa la localizzazione di un impianto di trattamento di rifiuti, purché l'area rispetti i limiti e i vincoli previsti dalle varie fonti ordinamentali.

Viceversa, incombeva semmai in capo alla parte ricorrente l'onere di allegare e provare in giudizio (il vizio di eccesso di potere, ossia) che la scelta di un'altra specifica area avrebbe avuto un impatto minore. Il che non è avvenuto nella fattispecie, rimanendo così tale censura generica.

17. Infine, il quarto e ultimo motivo di gravame del ricorso introduttivo (affidente alla contenuto dei poteri commissariali e ai tempi di realizzazione) deve essere rigettato tenuto conto che 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”*, dispone testualmente, tra l'altro, che il Commissario straordinario *“d) approva i progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi”* e soprattutto *“assicura la realizzazione di tali impianti”* con 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, inoltre, 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”* ( la cui tutela, come detto, appartiene alle sede delle conferenze di servizi e dei pareri delle autorità competenti in sede di V.I.A. e A.I.A.).

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 in precedenti piani territoriali.

*“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”* (così T.A.R. Lazio, Roma, sentenza 12165/2023).

18. In definitiva, in ragione di quanto sinteticamente esposto, tutti i motivi di gravame sollevati con il ricorso introduttivo e con quello per motivi aggiunti devono essere rigettati perché infondati.

19. Attesa la rilevanza delle questioni giuridiche si ritiene che ricorrano 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, li rigetta perché infondati.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Francesco Elefante, Consigliere, Estensore

Ida Tascone, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Elefante**

**IL PRESIDENTE**  
**Leonardo Spagnoletti**

**IL SEGRETARIO**