

N. ____/____REG.PROV.COLL.
N. 07923/2024 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 7923 del 2024, proposto da R.I.D.A. Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Harald Massimo Bonura, Francesco Fonderico, Giuliano Fonderico, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuliano Fonderico in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 173;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosa Maria Privitera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Refecta S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Perrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 05771/2024,

resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società Refecta S.r.l. e della Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2025 il Cons. Luca Monteferrante e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società R.I.D.A. Ambiente S.r.l. gestisce un impianto di trattamento biologico-meccanico (TBM) di rifiuti solidi urbani (RSU), conferiti dai comuni convenzionati, producendo combustibile solido secondario (CSS), successivamente impiegato nei “termovalorizzatori” per la produzione di energia, mentre i rifiuti rimanenti, all’esito del processo di trattamento, sono smaltiti in discarica, nel rispetto della relativa disciplina.

Al dichiarato scopo di dare attuazione alla delibera ARERA 363/2021/R/rif e s.m.i., recante la disciplina del nuovo metodo tariffario dei rifiuti, la Regione Lazio ha adottato la D.G.R. 290/2022, avente ad oggetto: *“Delibera Arera 363/2021/R/rif e s.m.i. di Approvazione del documento recante "Stato di attuazione del PRGR e Individuazione degli impianti di chiusura del ciclo minimi e intermedi"*.

Con tale delibera ha inserito a pieno titolo anche gli impianti di trattamento meccanico, c.d. TM, nella pianificazione degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati EER 20.03.01, qualificandoli come “impianti intermedi” e, per la prima volta, equiparandoli in tutto e per tutto agli impianti di trattamento meccanico biologico, c.d. TMB, ai fini della gestione di tale tipologia di rifiuti.

R.I.D.A. ha quindi adito il T.a.r. per il Lazio per chiedere l’annullamento sia della D.G.R. n. 290 del 2022 che delle singole autorizzazioni, volta per volta, rilasciate

dalla Regione per la gestione degli impianti di trattamento meccanico - TM - laziali.

Il T.a.r. per il Lazio, Sez. V, con sentenza n. 5771 del 2024 ha respinto il ricorso per le seguenti motivazioni:

- la delibera regionale impugnata (DGR n. 290/2022) non introduce novità sostanziali, ma si limita ad adeguare le tariffe di accesso agli impianti alle disposizioni dell'ARERA per il periodo 2022–2025. Essa si inserisce nel quadro già definito dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) 2020, che riconosce gli impianti TM, TMB e TBM come impianti di pretrattamento dei rifiuti urbani indifferenziati (EER 20.03.01), e ne disciplina il ruolo all'interno degli ATO.

- il PRGR distingue tra impianti con e senza sezione biologica, ma considera comunque i TM parte integrante della rete impiantistica regionale, pur rilevando che l'autosufficienza impiantistica non è garantita in tutti gli ATO, in particolare in quello di Roma Capitale. La delibera impugnata, quindi, non fa altro che recepire e applicare quanto già previsto dal PRGR e dal Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR), che riconosce anche i TM come impianti di pretrattamento;

- le doglianze prospettate da parte ricorrente avverso la delibera impugnata (unitamente a quelle concernenti l'assenza di una rete integrata ed adeguata di impianti e l'assenza della preventiva procedura VAS) sono comunque inammissibili per carenza di interesse, oltre che infondate in quanto incentrate su prescrizioni immediatamente lesive contenute già nel Piano regionale pubblicato sul BURL del 22 settembre 2020, impugnato tardivamente solo a mezzo dell'odierno ricorso.

Avverso tale sentenza ha interposto appello la società R.I.D.A. Ambiente s.r.l., chiedendone la reiezione in quanto errata in diritto.

Si sono costituite in giudizio la Regione Lazio e la società Perfecta s.r.l., titolare di impianto TM, per resistere all'appello, concludendo per la sua reiezione nel merito.

Alla udienza pubblica del 3 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione,

previo deposito di memorie conclusive e di replica con le quali le parti hanno nuovamente illustrato le rispettive tesi difensive.

Mediante il ricorso in appello R.I.D.A. Ambiente s.r.l. ha articolato i seguenti motivi di doglianza:

- contesta la legittimità della D.G.R. 290/2022, sostenendo che essa si fonda su una delibera ARERA (n. 363/2021) ormai annullata, e che quindi dovrebbe considerarsi automaticamente caducata. Inoltre, la delibera regionale non sarebbe un semplice atto ricognitivo del P.R.G.R. del 2020, ma introdurrebbe elementi nuovi e in contrasto con esso, come l'inclusione degli impianti TM tra quelli idonei al trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati;
- contesta che la D.G.R. 290/2022 abbia incluso tra gli impianti TM dell'ATO Latina anche quelli di Refecta s.r.l. e CSA, che non risultano affatto menzionati nel P.R.G.R. del 2020 come parte del ciclo dei rifiuti urbani. Secondo RIDA, ciò rappresenterebbe un grave travisamento, già riconosciuto dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 7208/2024. L'inclusione dei TM nel ciclo regionale avrebbe sottratto flussi di rifiuti e sbocchi impiantistici al TBM di R.I.D.A., impedendone l'utilizzo a pieno regime;
- R.I.D.A. contesta anche il richiamo al PNGR 2022, ritenendolo inapplicabile per ragioni temporali e comunque non utile a giustificare l'equiparazione tra TM e TMB/TBM, che resta contraria alla normativa europea e nazionale;
- contesta inoltre che la delibera sia stata adottata senza la necessaria Valutazione Ambientale Strategica (VAS), nonostante introduca elementi nuovi e lesivi rispetto al PRGR. La sentenza del T.a.r., che ha ritenuto la delibera meramente ricognitiva e non lesiva, sarebbe errata, poiché non avrebbe colto la portata innovativa e discriminatoria della D.G.R. 290/2022, che di fatto favorisce gli impianti TM a discapito di quelli TMB/TBM;
- evidenzia che, anche per evitare un nuovo contrasto con il diritto europeo dopo la condanna nella causa C-323/13, la D.G.R. 290/2022 andava interpretata in modo

conforme alle norme UE e nazionali. Invece, la delibera avrebbe legittimato l'uso di impianti TM non conformi alle BAT 2018, ignorando le criticità ambientali e autorizzando pratiche in contrasto con tale normativa;

- ribadisce che la D.G.R. 290/2022, in quanto atto pianificatorio con contenuti innovativi e difforni rispetto al P.R.G.R. del 2020, avrebbe dovuto essere sottoposta a Valutazione Ambientale Strategica (VAS) o, almeno, a verifica di assoggettabilità. La mancata della V.A.S. sarebbe particolarmente grave perché la delibera devia i flussi di rifiuti verso impianti non allineati alle BAT, con potenziali effetti ambientali negativi significativi.

Nel costituirsi in giudizio la Regione Lazio ha difeso la legittimità della DGR n. 290 del 2022 confutando la fondatezza dei motivi di appello nei termini che seguono:

- la delibera non introdurrebbe nuove previsioni pianificatorie ma si limiterebbe ad applicare il P.R.G.R. del 2020, il quale già prevedeva l'inclusione degli impianti TM tra quelli di pretrattamento. Il fabbisogno di trattamento dei rifiuti urbani sarebbe aumentato rispetto alle previsioni del piano, anche a causa della bassa qualità della raccolta differenziata, e l'autosufficienza impiantistica sarebbe garantita solo su scala regionale, non nei singoli ATO;
- contesta inoltre l'obbligo di sottoporre la D.G.R. 290/2022 a Valutazione Ambientale Strategica (VAS), ritenendo che non si tratti di un atto pianificatorio nuovo ma di attuazione del PRGR.;
- eccepisce l'inammissibilità del ricorso di R.I.D.A. per tardività, poiché il P.R.G.R. del 2020 è stato pubblicato il 22.09.2020 e non è stato impugnato entro il 21.11.2020, nonostante già contenesse le disposizioni contestate, aventi natura di previsioni immediatamente lesive.

Anche Refecta S.r.l. ha difeso la legittimità dell'operato regionale, replicando ai motivi di appello nei termini che seguono:

- chiede che venga dichiarata l'improcedibilità del ricorso in appello per carenza di interesse in quanto, in data 23.01.2025 è stata emessa una nuova Delibera di

Giunta, segnatamente la n. 31, che va a sostituire *in toto* il provvedimento impugnato in primo grado ed oggetto della sentenza appellata. Tale nuovo provvedimento amministrativo sarebbe la risultante di un adeguamento normativo che trova fondamento nelle nuove determinazioni dell'ARERA (Deliberazione 23 gennaio 2024 n. 7/2024/R/RIF; Deliberazione ARERA 5 marzo 2024 n.72/2024/R/RIF; Determinazione ARERA 16 aprile 2024 N. 2/DTAC/2024) che hanno dato seguito alle Sentenze del Consiglio di Stato (sent. n. 10548, 10550, 10734, 10775 del 2023) ed hanno approvato gli schemi tipo per la costituzione degli atti per le proposte tariffarie per il biennio 2024-2025;

- sostiene che il primo motivo di appello sia infondato, poiché la D.G.R. 290/2022 non introduce novità ma si limita a confermare quanto già previsto dal P.R.G.R. del 2020, in particolare sull'autosufficienza degli ATO e sull'accesso agli impianti TM, TMB e TBM. La delibera pertanto sarebbe un atto meramente confermativo e, pertanto, non autonomamente impugnabile: l'unico atto lesivo sarebbe stato il P.R.G.R. stesso, non impugnato da R.I.D.A. nei termini di legge;

- contesta che l'annullamento della delibera ARERA 363/2021 comporti automaticamente la caducazione della D.G.R. 290/2022. Perché ciò avvenga, è necessario che i due atti appartengano alla stessa sequenza procedimentale e che vi sia un rapporto di stretta derivazione. Poiché la delibera regionale si limita a recepire le tariffe ARERA senza nuove valutazioni di interesse, il TAR avrebbe correttamente ritenuto il ricorso inammissibile;

- contesta le critiche di R.I.D.A. sull'operatività degli impianti di trattamento meccanico (TM), sostenendo che tali impianti sarebbero legittimamente riconosciuti come impianti intermedi sia dal Piano Nazionale che dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, in coerenza con il principio di autosufficienza degli ATO. Aggiunge che ogni impianto TM, incluso quello oggetto di contestazione, è autorizzato tramite specifica AIA, rilasciata dopo valutazioni puntuali da parte degli enti competenti;

- osserva che se R.I.D.A. avesse voluto contestare la legittimità degli impianti TM, avrebbe dovuto impugnare direttamente i relativi provvedimenti autorizzativi, e non limitarsi a gravare la D.G.R. 290/2022, qualificata come un atto ricognitivo e attuativo di norme già vigenti;
- contesta l'uso strumentale da parte di R.I.D.A. della sentenza del Consiglio di Stato n. 7208/2024, sostenendo che essa non può essere applicata al caso in esame. Assume che la sentenza riguarderebbe una fattispecie diversa e non metterebbe in discussione la legittimità degli impianti TM già autorizzati, né vieterebbe il loro utilizzo; evidenzia che tali impianti sono previsti dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti del Lazio e sono necessari per garantire l'autosufficienza regionale, soprattutto alla luce delle criticità dell'ATO di Roma Capitale;
- aggiunge che la sentenza non esclude la possibilità per ARERA di determinare le tariffe di accesso agli impianti intermedi, come confermato dalla successiva delibera n. 7/2024/R/RIF.

L'appellante ha replicato alle predette difese osservando che:

- nonostante l'adozione della nuova D.G.R. 31/2025, in attuazione delle recenti delibere ARERA, la precedente D.G.R. 290/2022 avrebbe comunque prodotto effetti concreti durante il periodo di vigenza, persistendo quindi l'interesse risarcitorio ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a.. Inoltre precisa di aver già impugnato la D.G.R. 31/2025 con motivi aggiunti in altro ricorso pendente, smentendo l'eccezione di mancata impugnazione;
- sottolinea che, a differenza della D.G.R. 290/2022, la nuova D.G.R. 31/2025 introduce almeno alcune condizioni per l'utilizzo degli impianti TM privi di sezione biologica, come la presenza di un *deficit* impiantistico nell'ATO e specifici requisiti dei rifiuti in ingresso. L'assenza di tali condizioni nella D.G.R. 290/2022 confermerebbe l'illegittimità di quest'ultima, rafforzando le ragioni del ricorso.

Così richiamati i motivi di appello e le difese delle controparti, il Collegio è dell'avviso che il ricorso di primo grado sia improcedibile, secondo quanto dedotto con il primo motivo di appello.

Preliminarmente dev'essere disattesa l'eccezione di improcedibilità dell'appello sollevata dalla controinteressata stante la intervenuta adozione della nuova DRG n. 31 del 2025 che sostituisce quella impugnata, poiché l'appellante ha dichiarato la persistenza dell'interesse alla decisione a fini risarcitori in relazione agli effetti lesivi prodotti dalla DGR impugnata nel periodo di vigenza.

E' invece fondato il primo motivo di appello con il quale l'appellante lamenta la erroneità della sentenza del T.a.r. laddove non ha dato atto dell'effetto automaticamente caducante della DGR impugnata, in conseguenza dell'annullamento – intervenuto in corso di causa - dell'atto presupposto rappresentato dalla delibera ARERA n. 363 del 2021.

Il Collegio è invece dell'avviso che l'annullamento della delibera ARERA n. 363/2021 comporti, in via automatica, la caducazione della D.G.R. 290/2022 ricorrendo un rapporto di diretta e stretta derivazione della delibera regionale dalla delibera ARERA.: quest'ultima ne rappresenta infatti il presupposto giustificativo che ne ha occasionato l'adozione sicchè la sua caducazione priva la delibera regionale della sua ragione d'essere sul piano causale in applicazione della regola *simul stabunt simul cadent*.

Del resto è lo stesso T.a.r. ad avere correttamente osservato che *“L'Amministrazione regionale ha disciplinato a mezzo della d.G.R n. 290/2022, oggetto della odierna impugnativa, l'applicazione delle disposizioni tariffarie imposte dall'ARERA sugli impianti intermedi e minimi operanti nell'ambito del ciclo integrato dei rifiuti, evidenziando (cfr. nota indirizzata ai gestori degli impianti di smaltimento e trattamento in atti) che “l'articolo 7 della delibera ARERA 363/2021 prevede che, ai fini della definizione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo “minimi”, ovvero agli impianti “intermedi” da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “minimi”, il gestore di tali attività predisponga il piano economico finanziario per il periodo 2022- 2025, secondo quanto previsto dal MTR-2, e lo trasmette al*

soggetto competente unitamente all'ulteriore documentazione necessaria".

12. All'evidenza, quindi, l'atto giuntale impugnato ha inequivocabilmente ad oggetto il necessario adeguamento delle tariffe di accesso agli impianti alle disposizioni cogenti dell'ARERA (deliberazione 363/2021 a valere per il periodo 2022/2025)".

Inoltre con la sentenza n. 7208/2024, nel respingere l'eccezione che in quella sede aveva proposto la controinteressata titolare di impianto TM, questo Consiglio ha ritenuto che "la delibera regionale [n. 290/2022] dovrebbe a rigore considerarsi venuta meno (invalidità ad effetto caducante) in ragione del fatto che la presupposta delibera è stata annullata con sentenza del TAR Lombardia, Milano, n. 682/2022, definitivamente confermata con sentenza di codesto Ecc.mo Consiglio di Stato n. 7196/2023".

Ne discende che il T.a.r. è senz'altro incorso in errore laddove, nonostante gli effetti del definitivo annullamento della presupposta delibera ARERA n. 363/2021, non ha preliminarmente accertato la intervenuta caducazione anche dell'impugnata D.G.R. n. 290/2022.

Alla luce delle motivazioni che precedono l'appello dev'essere accolto e, previa riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse in relazione alla intervenuta automatica caducazione della DGR. 290 del 2022 in conseguenza dell'annullamento della delibera ARERA n. 363 del 2021.

La peculiarità della fattispecie induce a ritenere sussistenti giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, previa riforma della sentenza appellata, dichiara improcedibile il ricorso di primo grado, nei sensi di cui in motivazione, e compensa le spese del doppio grado tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

Luigi Furno, Consigliere

L'ESTENSORE
Luca Monteferrante

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO