

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_REG.PROV.COLL.  
N. 00453/2024 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 453 del 2024, proposto dalla società R.I.D.A. Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Harald Massimo Bonura, Francesco Fonderico, Giuliano Fonderico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e 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 Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Sabrina Barra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e

difesa dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Asl Roma 2, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriella Mazzoli, Maria Cristina Tandoi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Porcarelli Gino & Co S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Fiumano', Daniele Carissimi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale del Lazio – Arpa Lazio, Ama S.p.A., non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 10455/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, della Città Metropolitana di Roma Capitale, di Roma Capitale, della Asl Roma 2 e della società Porcarelli Gino & Co S.r.l.;

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) dei rifiuti solidi urbani (RSU) conferiti dai comuni convenzionati producendo combustibile solido secondario (CSS) impiegato nei “termovalorizzatori” per la produzione di energia laddove i rifiuti rimanenti all’esito del processo di trattamento sono smaltiti in discarica, nel rispetto della

relativa disciplina.

L'impianto, inserito già nel Piano regionale di gestione dei rifiuti del Lazio (D.C.R. n. 14 del 18.01.2012), serve i comuni dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) "Latina" di appartenenza (che coincide oggi con il territorio della provincia di Latina) oltre a numerosi comuni del limitrofo ATO "Roma" deficitario, tra cui Roma Capitale, che è tenuto a rivolgersi, ai fini del trattamento dei RSU all'impianto idoneo più prossimo dell'ATO limitrofo non deficitario (art. 182-bis, d.lgs. 152/2006; v. il § 11.1. del vigente Piano regionale di Gestione dei Rifiuti del Lazio, di cui alla D.C.R. n. 4/2020).

Con la determinazione n. G09527/2017 - adottata a seguito della precedente determinazione conclusiva del relativo procedimento n. G0921/2017 - la Regione Lazio ha rilasciato alla società Porcarelli Gino & co. s.r.l. (di seguito Porcarelli) l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), determinando la tariffa di accesso ex art. 29, della L.R. n. 27/1998 e della D.G.R. n. 516/2008 per l'attività di tritovagliatura presso l'impianto sito in Roma, via di Rocca Cencia, 273.

Con tali provvedimenti la Porcarelli è stata autorizzata, tra le altre attività e limitatamente a quanto rileva in questa sede, a operare nel settore del trattamento dei RSU indifferenziati (codice EER 20.03.01) nell'ambito dell'ATO "Roma" deficitario, con ciò ponendosi in "concorrenza" con l'attività della odierna appellante.

Rida, ritenendoli illegittimi, ha impugnato dinanzi al T.a.r. per il Lazio i predetti provvedimenti allegando che non avrebbero potuto autorizzare la controinteressata a lavorare nel proprio impianto di mero trattamento meccanico (TM) anche rifiuti urbani indifferenziati aventi codice EER 20.03.01.

Il T.a.r. per il Lazio, Sez. V, con sentenza n. 10455 del 2023 ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di interesse per le seguenti motivazioni:

- assume che, sulla base della priorità logico giuridica del principio della prossimità, non sarebbe effettivamente ravvisabile un interesse diretto concreto ed attuale della ricorrente a censurare i provvedimenti autorizzatori concernenti

soggetti operanti in un ATO diverso da quello di appartenenza, dal momento che la possibilità di accaparramento di una fetta di mercato, ulteriore rispetto a quella coincidente con l'Ambito territoriale ottimale di Latina, costituirebbe ipotesi meramente eventuale e residuale che può realizzarsi solo nel caso di deficienza degli impianti dell'ATO Roma;

- osserva inoltre che, la diversa conclusione prospettata da parte ricorrente (secondo cui, sostanzialmente sarebbe in facoltà dei comuni di servirsi liberamente di tutti impianti di trattamento dei rifiuti purchè collocati in ambito regionale), non si concilierebbe con la *ratio* della disciplina che governa la materia in esame finalizzata a ridurre il più possibile l'impatto sul territorio conseguente allo spostamento fisico dei conferimenti, che resta, quindi, ipotesi eccezionale.

Avverso tale sentenza ha interposto appello R.I.D.A. Ambiente s.r.l. per chiederne la riforma in quanto errata in punto di interesse al ricorso; al contempo ha riproposto tutti i motivi assorbiti dal T.a.r. in ragione della pronuncia in rito con cui è stato definito il ricorso.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lazio, Roma Capitale, la A.S.L. Roma 2, la Città Metropolitana di Roma Capitale e la controinteressata Porcarelli Gino & co. S.r.l. s.p.a. per resistere all'appello chiedendone la reiezione in quanto infondato nel merito, con conferma integrale della sentenza appellata.

Alla udienza pubblica del 3 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione, previo deposito di memorie difensive e di replica con cui le parti hanno nuovamente illustrato le rispettive tesi difensive.

In particolare, quanto alla declaratoria di inammissibilità per carenza di interesse resa dal T.a.r., l'appellante lamenta che sulla base degli atti di pianificazione del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio, già nella fase transitoria e, a maggior ragione, nell'attuale fase a regime, non si giustificerebbe che i rifiuti urbani indifferenziati EER 20.03.01 siano dirottati verso impianti (i TM, come quello della Porcarelli) che lo stesso PRGR 2020 considera inadatti, in difetto della prescritta

sezione di stabilizzazione biologica. Né potrebbe essere diversamente, alla luce dell'espresso (e peraltro vincolato) rinvio che lo stesso piano fa alle BAT-C 2018.

I principi di "autosufficienza" e "prossimità" sarebbero, pertanto, subordinati – anche letteralmente – a quello di "idoneità" degli impianti di trattamento: tra gli impianti "idonei" va reperito il più "vicino"; non ogni impianto "vicino" è per ciò stesso "idoneo".

Secondo l'appellante i rifiuti solidi urbani indifferenziati prodotti nell'ATO "Roma" (cui appartiene l'impianto della controinteressata Porcarelli) - che non possono essere trattati nel medesimo ATO in ragione dell'insufficiente capacità degli impianti TMB/TBM ivi situati - devono essere conferiti, fino a capienza massima, negli impianti TBM/TMB più prossimi presenti negli ATO limitrofi non deficitari (ivi incluso, quindi, l'ATO "Latina" cui appartiene Rida).

Nel merito l'appellante ripropone tutti i motivi di impugnazione già articolati innanzi al T.a.r, sostenendo che:

- i provvedimenti autorizzativi rilasciati alla Porcarelli sarebbero viziati, non essendo stata acquisita documentazione antimafia aggiornata. Inoltre, il legame stretto e continuativo con il gruppo CO.LA.RI, destinatario di un'interdittiva antimafia poi confermata dal Consiglio di Stato, avrebbe dovuto impedire il rilascio dell'autorizzazione;
- l'impianto della Porcarelli avrebbe dovuto essere sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) o, almeno, a verifica di assoggettabilità, considerato il trattamento di grandi quantità di rifiuti urbani e le attività effettivamente svolte (recupero e smaltimento). La mancata attivazione di tali procedure renderebbe l'AIA illegittima per violazione del d.lgs. 152/2006;
- l'autorizzazione regionale non potrebbe considerarsi una semplice proroga di quella provinciale, ormai decaduta, e avrebbe richiesto una nuova istruttoria completa, comprensiva della verifica VIA: l'omissione di tale verifica imporrebbe l'annullamento degli atti o, in alternativa, il rilascio di una VIA postuma;
- l'AIA rilasciata in favore dell'impianto della Porcarelli sarebbe viziata da gravi

carenze istruttorie poichè, mancherebbe la verifica del rispetto delle migliori tecniche disponibili (BAT), non sarebbero stati fissati limiti di emissione adeguati e sarebbero state impartite prescrizioni immotivatamente favorevoli. Inoltre l'impianto effettua solo trattamento meccanico, senza stabilizzazione biologica, in contrasto con la normativa europea e nazionale; la tariffa applicata sarebbe sproporzionata rispetto al servizio reso;

- ARPA Lazio avrebbe evidenziato tali criticità nel riesame dell'AIA, confermando l'inadeguatezza tecnica e ambientale dell'impianto, ritenendolo non conforme alle migliori tecniche disponibili (BAT), né ai documenti europei (BREF) né alle linee guida nazionali (DM 29.1.2007), poiché effettua solo tritovagliatura senza trattamento biologico. Questo assetto tecnologico sarebbe inadeguato per il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati (CER 20.03.01) e non potrebbe essere giustificato nemmeno dal successivo invio dei rifiuti ad altri impianti.

La Regione Lazio ha replicato a tali doglianze osservando che:

- nel 2017 l'impianto sarebbe stato autorizzato secondo le norme all'epoca vigenti, che non prevedevano ancora l'obbligo di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti urbani. Solo successivamente, con la Decisione UE 2018/1147, sarebbero state introdotte nuove BAT che richiedono tale trattamento. Tuttavia, queste non possono essere applicate retroattivamente. Per adeguarsi, la Regione Lazio avrebbe avviato nel 2021 il riesame dell'autorizzazione, ancora in corso: l'autorizzazione originaria sarebbe pertanto legittima e le contestazioni sollevate non risulterebbero fondate;

- dopo che il Consiglio di Stato ha confermato l'interdittiva nel 2017, la Prefettura di Roma ha nominato un amministratore straordinario per Co.La.Ri., misura che, secondo l'art. 32 del D.L. 90/2014, sospende gli effetti dell'interdittiva per garantire la continuità di servizi pubblici essenziali: di conseguenza, l'interdittiva non produrrebbe effetti preclusivi nella gestione dell'impianto. Inoltre, l'amministrazione avrebbe comunque svolto gli accertamenti previsti dalla

normativa antimafia e la società subentrante avrebbe presentato regolare autocertificazione, attestando l'assenza di cause ostative;

- gli impianti delle due società non sarebbero comparabili poichè quello della Porcarelli effettua solo pretrattamento con invio a terzi per il recupero, mentre quello della Rida è un impianto TBM con attività di raffinazione. Le prescrizioni contestate sarebbero state adottate sulla base delle caratteristiche specifiche dell'impianto e delle valutazioni emerse in Conferenza di Servizi. Inoltre, le emissioni odorigene, la portata d'aria al biofiltro e le prescrizioni sulle acque sotterranee sarebbero state definite secondo la normativa vigente e aggiornate con successivi provvedimenti. Infine, le garanzie finanziarie sarebbero state regolarmente adeguate e rinnovate fino al 2028.

Anche la Porcarelli ha replicato ai motivi di appello osservando che:

- il proprio impianto sarebbe pienamente legittimo e conforme alla normativa vigente al momento del rilascio dell'AIA;

- le BAT 2018 e il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti del 2020 non sarebbero applicabili retroattivamente all'AIA del 2017, secondo il principio del "tempus regit actum". Inoltre, l'impianto sarebbe incluso nei piani regionali come struttura necessaria per garantire l'autosufficienza e la prossimità nella gestione dei rifiuti dell'ATO Roma;

- riguardo alla contestazione di mancata acquisizione di informazioni antimafia, evidenza di aver presentato regolare autocertificazione attestante la inesistenza di alcuna interdittiva a proprio carico. La tesi di una presunta "interdittiva a cascata" derivante dal precedente proprietario (CO.LA.RI.) non sarebbe applicabile, anche per la intervenuta nomina di un amministratore straordinario da parte della Prefettura;

- sarebbe infondata anche la censura sul mancato assoggettamento a VIA o screening ambientale, poiché l'impianto svolge attività di pretrattamento (R12 e R13) che non rientra tra quelle soggette a tali obblighi.

Sono seguite memorie di replica a confutazione delle rispettive deduzioni difensive.

Così richiamati i motivi di appello e le difese delle parti costituite, può ora passarsi al loro esame.

Con il primo motivo di appello R.I.D.A. Ambiente s.r.l. ha dedotto: *“Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 182-bis, 199, 200, d.lgs. n. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui alla d.c.r. n. 4/2020. violazione e/o falsa applicazione dei principi di autosufficienza e prossimità, nonché del principio di idoneità degli impianti di trattamento”*.

Lamenta che il T.a.r. avrebbe errato nel ritenere la ricorrente priva di interesse dichiarando il ricorso inammissibile.

Il motivo è fondato.

E' infatti palese che l'appellante abbia interesse quale operatore di settore a contestare la idoneità dell'impianto della controinteressata potendo, in caso di accoglimento del gravame, beneficiare di maggiori flussi di frazione indifferenziata da trattare, proveniente dai Comuni limitrofi conferenti, anche se ricompresi in ATO diverso – segnatamente quello di Roma, interessato da notorie carenze impiantistiche - da quello di Latina dove opera la ricorrente.

A sostegno della declaratoria di inammissibilità il T.a.r. ha ritenuto che «in ragione della priorità logico giuridica del principio della prossimità *non sia effettivamente ravvisabile un interesse diretto concreto ed attuale della ricorrente a censurare i provvedimenti autorizzatori concernenti i soggetti operanti in un ATO diverso da quello di sua appartenenza, dal momento che la possibilità di accaparramento di una fetta di mercato, ulteriore rispetto a quella coincidente con l'Ambito territoriale ottimale di Latina, costituisce ipotesi meramente eventuale e residuale che può realizzarsi solo nel caso di deficienza degli impianti dell'ATO Roma*».

La sentenza, a sostegno di tale conclusione, ha poi aggiunto che *«La diversa conclusione prospettata da parte ricorrente (secondo cui, sostanzialmente sarebbe in facoltà dei comuni di servirsi liberamente di tutti impianti di trattamento dei rifiuti purchè collocati in ambito regionale) non si concilia con la ratio della*



*disciplina che governa la materia in esame finalizzata a ridurre il più possibile l'impatto sul territorio conseguente allo spostamento fisico dei conferimenti, che resta, quindi, ipotesi eccezionale».*

Senonchè il principio eurounitario di prossimità degli impianti di smaltimento al luogo di produzione dei rifiuti, è evidentemente condizionato dalla *idoneità* dell'impianto al trattamento, laddove nel caso di specie la ricorrente ha contestato proprio tale presupposto, deducendo l'illegittimità del trattamento operato dall'odierna controinteressata sui RSU, in assenza di una sezione di stabilizzazione biologica, in quanto contrastante con le BAT-C 2018, trattandosi di impianto di mero trattamento meccanico (TM) e non di impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB), e pertanto inidoneo al trattamento della frazione di umido residua.

L'accoglimento di una tale doglianza avrebbe impedito all'impianto della controinteressata di continuare a ricevere conferimenti di frazione secca (o comunque avrebbe integrato i presupposti di una possibile domanda risarcitoria per lucro cessante), determinando la necessità per i Comuni dell'ATO di Roma di rivolgersi ad impianti autorizzati operanti presso ATO limitrofi, qual è quello di Latina dove opera l'appellante.

R.I.D.A. avrebbe pertanto tratto un potenziale vantaggio competitivo ed economico in termini di maggiori volumi di rifiuti e quindi di maggiori ricavi, sicchè era certamente titolare di un interesse concreto ed attuale all'annullamento degli atti impugnati.

Il T.a.r. invece nulla chiarisce sul perché *“la possibilità di accaparramento di una fetta di mercato, ulteriore rispetto a quella coincidente con l'Ambito territoriale ottimale di pertinenza, costituisce ipotesi meramente eventuale e residuale che può realizzarsi – e si è di fatto realizzata- solo nel caso di deficienza degli impianti dell'ATO Roma”* poiché, in realtà, con la dimostrazione della inidoneità dell'impianto della Porcarelli l'appellante intende dimostrare proprio quella carenza di impianti nell'ATO di Roma che legittima la possibilità di trattamento da parte di

impianti posti in ATO limitrofi qual è quello gestito dalla RIDA che, conseguentemente, avrebbe maggiori opportunità di guadagno, ipotesi peraltro espressamente riconosciuta dal T.a.r. come effettivamente realizzatasi ma poi contraddittoriamente esclusa come condizione di fatto idonea a configurare l'interesse a ricorrere.

Trattandosi di errore palese circa la sussistenza di una condizione dell'azione, trova applicazione il principio di diritto ribadito, di recente, dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con sentenza 15 luglio 2025, n. 10 che, nel percorso di rivisitazione della portata dell'art. 105 c.p.a., ha affermato che, in simili fattispecie, il giudice di appello deve disporre l'annullamento della sentenza appellata con rinvio al primo giudice ai fini del prosieguo della trattazione e dell'esame nel merito del ricorso.

In particolare con la sentenza richiamata l'Adunanza plenaria ha affermato il presente principio di diritto: *“l'art. 105, comma 1, del c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente”*.

Ha anche aggiunto che *“16. Il principio di diritto così enunciato, al pari di quello affermato dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 16 del 2024, trova applicazione anche nei giudizi pendenti, dal momento che le regulae juris in questione riguardano questioni processuali sottoposte al principio tempus regit actum e non incidono negativamente sul diritto di azione e sul diritto di difesa”*.

Ciò in linea con l'Adunanza plenaria n. 16 del 2024 che è pervenuta alla medesima conclusione affermando che *“La sentenza che nega la sussistenza della legittimazione o dell'interesse al ricorso – e dunque ravvisa l'assenza di una posizione giuridica tutelabile, malgrado vi sia stata l'impugnazione di un provvedimento autoritativo incontestabilmente devoluta alla giurisdizione di*

*legittimità del giudice amministrativo - deve basarsi su una motivazione adeguata, ragionevole e coerente con i principi processuali, che tenga conto dei fatti di causa e delle censure dedotte in relazione alla lesione prospettata, e deve consentire di far comprendere in modo chiaro in fatto e in diritto l'effettiva sussistenza della ragione giuridica, posta a base della declaratoria di inammissibilità.*” laddove, nel caso di specie, il T.a.r. ha invece escluso, per le ragioni esposte, la sussistenza dell'interesse a ricorrere in modo del tutto tautologico ed apodittico.

Nei predetti termini deve pertanto essere definito il presente giudizio, con conseguente accoglimento del primo motivo di appello, annullamento della sentenza appellata e rimessione al T.a.r. per il Lazio per il prosieguo della trattazione.

La natura in rito della presente decisione, giustifica la compensazione integrale delle spese del grado tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei termini di cui in motivazione, annulla la sentenza appellata, con rimessione al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, per il prosieguo della trattazione.

Compensa le spese del grado tra tutte le parti costituite.

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**