Pubblicato il 02/11/2026

Firmato digitalmente

N. 07937/2026 REG.PROV.COLL.
N. 05206/2026 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 5206 del 2026, proposto dalla CSA - Centro Servizi Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Enrico Morigi e Carlo Celani, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

contro

la FRZ - Formia Rifiuti Zero S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Vittorina Teofilatto, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

nei confronti

della RIDA Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Harald Massimo Bonura, Francesco Fonderico, Giuliano Fonderico e Gianlorenzo Ioannides, con domicilio eletto presso lo studio dell’avvocato Giuliano Fonderico in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 173;

per la riforma

della sentenza n. 515 del 2026 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Latina, Sezione Prima.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio della RIDA Ambiente S.r.l. e della FRZ S.r.l.;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2026 il Cons. Eugenio Tagliasacchi e viste le conclusioni delle parti;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l’appello in epigrafe, la società CSA - Centro servizi ambientali S.r.l. ha impugnato la sentenza del T.a.r. Lazio - Latina n. 515 del 2026, che ha dichiarato in parte improcedibile e in parte infondato il ricorso, integrato da motivi aggiunti, dalla medesima proposto per l’annullamento della determina GA n. 217/2025/RA.RI del 30 dicembre 2025, adottata dalla società FRZ S.r.l., recante l’affidamento alla controinteressata e odierna appellata, RIDA Ambiente S.r.l., ai sensi dell’art. 76, comma 2, lett. b), del d.lgs. 30 marzo 2023 n. 36, delservizio di trattamento meccanico biologico dei rifiuti indifferenziati (cod. EER 20.03.01) del Comune di Formia, per un importo complessivo stimato in euro 1.200.000,00, oltre IVA (CIG B9D5A8E8DF).
2. In punto di fatto, occorre premettere che la FRZ S.r.l. è una società *in house* del Comune di Formia, affidataria del servizio di gestione dei rifiuti urbani del Comune medesimo, la quale ha disposto l’affidamento diretto oggetto del presente giudizio in favore della RIDA Ambiente S.r.l., ai sensi dell’art. 76 del d.lgs. n. 36 del 2023, sul ritenuto presupposto che l’impianto della predetta società sia l’unico legittimato al trattamento di tali rifiuti nell’area corrispondente al territorio dell’ATO di Latina, donde l’assenza di concorrenza e la conseguente possibilità di

provvedere all'affidamento senza gara, fermo restando, sotto altro e autonomo profilo, che l'offerta della RIDA Ambiente S.r.l. risultava comunque economicamente più vantaggiosa rispetto a quella della CSA S.r.l.

3. A fronte dell'adozione della sopra richiamata determina del 30 dicembre 2025, la società CSA S.r.l., a sua volta titolare di un impianto sito nel medesimo ATO, ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, chiedendone l'annullamento e ha poi proposto motivi aggiunti a seguito della stipulazione del contratto.

4. Con la sentenza impugnata, il T.a.r. Lazio - Latina ha ritenuto infondato nel merito il motivo di ricorso con cui era stata dedotta la violazione dell'art. 76, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 e ha dichiarato improcedibili per difetto di interesse le altre censure proposte e i motivi aggiunti, in considerazione della natura plurimotivata della determina impugnata, la quale, come già rilevato, si fonda, da un lato, sull'assenza di concorrenza e, dall'altro lato, sulla circostanza che l'offerta della RIDA Ambiente S.r.l. era da reputarsi comunque economicamente più vantaggiosa rispetto a quella della società ricorrente e odierna appellante.

In particolare, secondo il T.a.r., nel caso di specie, il citato art. 76 consentirebbe l'aggiudicazione dell'appalto mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, essendo ravvisabile l'ipotesi in cui le forniture o i servizi possono, in concreto, essere forniti unicamente da un determinato operatore economico in quanto "*la concorrenza è assente per motivi tecnici*".

Più precisamente, il giudice di primo grado ha rilevato come le attività di gestione dei rifiuti urbani siano state disciplinate dalla Regione Lazio mediante il Piano regionale dei rifiuti adottato con la delibera del Consiglio Regionale n. 4 del 5 agosto 2020, la quale reca una perimetrazione degli ATO coincidente con il territorio delle Province e individua, per ogni ATO, gli impianti concretamente operanti. In tale contesto, il Piano in questione, con riferimento all'ATO di Latina, ha inserito esclusivamente l'impianto della RIDA Ambiente S.r.l. (cfr., sul punto, il PRGR 2020, sezione "Rifiuti Urbani", in particolare il paragrafo 10.8.4., *sub* "ATO Latina", Tabella n. 125, depositato nel giudizio di primo grado in data 23 febbraio

2026 dalla FRZ S.r.l. come allegato n. 14 ma denominato “doc. 11”), mentre quello della CSA S.r.l. non è stato menzionato in alcuna parte del Piano e, in tal senso, il Tribunale ha richiamato le sentenze del medesimo T.a.r. n. 485 del 2025 e nn. 458 e 459 del 2026, secondo cui “*l’assenza di concorrenza nel sistema di gestione dei rifiuti prefigurato dal piano regionale del 5 agosto 2020 è circostanza ben nota agli operatori specialistici del settore*”.

5. Avverso tale sentenza ha proposto appello la CSA S.r.l., formulando un unico motivo di gravame e riproponendo i motivi dichiarati improcedibili dal T.a.r.

5.1. Con il predetto unico motivo, l’appellante ha sostenuto che il T.a.r. pur richiamando la sopra menzionata sentenza n. 485 del 2025 sia pervenuto a conclusioni “*diametralmente opposte*”, in quanto, nel contesto di quel precedente, il ricorso della CSA S.r.l. era stato accolto in relazione alle censure concernenti la tariffa della RIDA Ambiente S.r.l. e, per l’effetto, era stato annullato il provvedimento di affidamento dell’appalto della FRZ S.r.l. per l’anno 2025, laddove, per contro, l’impugnata sentenza n. 515 del 2026 avrebbe tratto dall’affermazione del medesimo principio di sussidiarietà conseguenze opposte, respingendo il ricorso della CSA S.r.l.

In particolare, ad avviso dell’appellante, il T.a.r. avrebbe commesso “*un errore di valutazione*” nella parte in cui ha affermato che i rifiuti urbani indifferenziati possano essere trattati esclusivamente negli impianti previsti nel Piano regionale dei rifiuti, posto che il Piano stesso sarebbe, per sua natura, un atto “*meramente ricognitivo*” e privo di “*potere costitutivo o demolitorio*”, fermo restando che, dagli articoli 196 e 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, non sarebbe possibile desumere alcun obbligo di trattare i rifiuti urbani indifferenziati esclusivamente negli impianti presenti nel Piano.

Inoltre, neppure dalla lettura del PRGR sarebbe possibile desumere la limitazione affermata dal T.a.r., essendo viceversa pacifico, secondo l’appellante, che la Regione Lazio abbia “*autorizzato e riconosciuto come operativo nell’ATO Latina*

l'impianto di CSA, nonostante questo, per mero errore, non fosse stato indicato nel PRGR 2020 al capitolo rifiuti urbani indifferenziati".

Sul punto, l'appellante ha richiamato la sentenza del Consiglio di Stato n. 2081 del 2026 che, nel confermare la sopra citata sentenza del T.a.r. Lazio - Latina n. 485 del 2025, avrebbe tuttavia, a suo dire, smentito il "*concetto di subordinazione dell'impianto CSA a quello di Rida*", avendo affermato che "*è stato chiarito che CSA srl ha completato la messa a regime della linea di stabilizzazione per il trattamento della frazione organica separata dal rifiuto in ingresso (cod. EER 20.03.01) dunque si ricava che il relativo impianto è ormai da ritenersi idoneo ad espletare il servizio di cui trattasi nell'ambito dell'ATO Latina*".

Sotto un ulteriore profilo, l'appellante ha contestato la tesi dell'inapplicabilità delle norme relative alle procedure competitive previste dal d.lgs. n. 36 del 2023, in quanto non corrisponderebbe al vero l'assunto secondo cui sarebbe impossibile applicare il codice dei contratti pubblici ai servizi di raccolta o trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, trattandosi di un servizio sottratto alle procedure di gara anche a fronte del fatto che la tariffa disciplinata da Arera assegnata con provvedimenti regionali non sarebbe soggetta a ribasso, donde l'assenza di un mercato concorrenziale e la possibilità di fare ricorso allo strumento di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 36 del 2023, potendosi effettuare ribassi per le diverse componenti che non rientrano nel perimetro tariffario predefinito.

5.2. Dopo la formulazione del predetto motivo di gravame, l'appellante ha poi riproposto nel presente grado i motivi del ricorso introduttivo non esaminati dal T.a.r. in quanto dichiarati improcedibili.

6. Si è costituita in giudizio la controinteressata RIDA Ambiente S.r.l., replicando ai motivi proposti e chiedendo il rigetto dell'appello, ribadendo, in particolare, che il Piano regionale dei rifiuti adottato con la delibera del Consiglio Regionale n. 4 del 5 agosto 2020 ha previsto una perimetrazione degli ATO coincidente con il territorio delle Province e che l'impianto di CSA S.r.l. non è stato menzionato in alcuna parte del Piano perché esso, fino al 2024, risultava privo della sezione di

bioessiccazione dei rifiuti e non era, dunque, idoneo al trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati. In ogni caso, anche a seguito della realizzazione di tale sezione, il Piano non è stato modificato, con la conseguenza che ancora oggi l'unico impianto legittimato a trattare i rifiuti urbani indifferenziati nell'ATO di Latina è quello della RIDA Ambiente S.r.l., come riconosciuto, del resto, dallo stesso T.a.r. Lazio - Latina, con la più volte menzionata sentenza n. 485 del 2025 nei capi passati in giudicato e poi richiamati nella sentenza appellata nonché dal Consiglio di Stato, con la pronuncia 22 agosto 2024, n. 7208.

La RIDA Ambiente S.r.l., inoltre, ha riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sostenendo che in capo alla CSA S.r.l. difetterebbero tanto la legittimazione quanto l'interesse a ricorrere, proprio perché il servizio di trattamento dei rifiuti EER 20.03.01 può essere svolto esclusivamente dagli impianti "idonei", che svolgono sul rifiuto stesso il trattamento meccanico-biologico (TMB) o biologico-meccanico (TBM), essendo a ciò autorizzati ed essendo individuati, come tali, nel Piano regionale di gestione dei rifiuti e, sul punto, sarebbe pacifico che l'impianto della CSA S.r.l. non sia indicato nel vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti.

7. Si è costituita in giudizio anche la FRZ S.r.l., chiedendo, a propria volta, il rigetto dell'appello e sostenendo altresì la nullità delle autorizzazioni in forza delle quali la società CSA S.r.l. gestisce il proprio impianto, per contrasto con il giudicato formatosi sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 7208 del 2024.

Sotto un diverso profilo, la FRZ S.r.l. ha evidenziato che la parte della sentenza del T.a.r. Lazio - Latina n. 485 del 2025 richiamata nella sentenza impugnata era già passata in giudicato nel momento in cui era stata adottata la determina n. 217 del 2025 e, conseguentemente, ha eccepito l'inammissibilità dell'unico motivo di appello proposto dalla CSA S.r.l. in quanto sarebbe palese che, essendo già passata in giudicato, al momento dell'affidamento del 2026 impugnato con l'atto introduttivo del presente giudizio, l'affermazione del carattere vincolante del PRGR e dell'assenza di concorrenza per motivi tecnici, tali principi non potrebbero essere

oggetto di riesame né potrebbero essere messi ulteriormente in discussione, proprio in considerazione del giudicato esterno vincolante tra le parti. In ogni caso, il motivo sarebbe anche infondato nel merito, non essendo configurabile alcuna incoerenza tra la sentenza appellata e la pronuncia n. 485 del 2025 del medesimo T.a.r. Lazio - Latina.

8. Con le ulteriori memorie, le parti hanno insistito nelle rispettive tesi difensive e l'appellante ha altresì proposto un'autonoma domanda di risarcimento del danno, di cui è stata eccepita l'inammissibilità in quanto formulata per la prima volta in appello.

9. Tanto premesso, il Collegio – trattenuta la causa in decisione all'udienza pubblica del 24 settembre 2026 – reputa che l'unico motivo di appello formulato dalla CSA S.r.l. sia infondato per le ragioni che di seguito, sinteticamente, si espongono.

Ai fini della decisione, risulta, infatti, dirimente la circostanza, incontestata tra le parti, che l'impianto della CSA S.r.l. non sia contemplato nel PRGR 2020, il quale non è un atto "*meramente ricognitivo*", ma, come rilevato da questa Sezione con la sentenza n. 7208 del 2024, "*afferma il principio per cui tutti i rifiuti urbani indifferenziati devono essere conferiti in impianti di trattamento meccanico e biologico (TMB e/o TBM)*".

Tale Piano – che non è stato impugnato dalla CSA S.r.l. – non menziona in alcuna sua parte l'impianto di quest'ultima tra quelli previsti dal PRGR 2020 con riferimento al ciclo dei rifiuti urbani, ma indica quale unico impianto per l'ATO di Latina, quello della RIDA Ambiente S.r.l. e, sul punto, è del tutto destituita di fondamento la tesi, sostenuta dall'appellante, secondo cui il proprio impianto non sia stato compreso nel Piano "*per mero errore*" (cfr. pag. 7 dell'appello).

In proposito, infatti, il Collegio intende dare continuità a quanto già affermato da questa Sezione, in un caso del tutto analogo, con la citata sentenza n. 7208 del 2024, secondo cui dalla circostanza che il PRGR 2020 non faccia alcuna menzione dell'impianto di CSA S.r.l. nella sezione relativa ai rifiuti urbani "*discende che*

qualsiasi autorizzazione rilasciata successivamente a CSA è di per sé illegittima per contrasto con il divieto, previsto dallo stesso PRGR 2020, di autorizzare nuovi impianti di trattamento di rifiuti urbani laddove ve ne siano già di idonei a soddisfare il fabbisogno dell'ATO".

In altri termini, come del pari chiarito anche dal T.a.r. Lazio - Latina con la più volte richiamata sentenza n. 458 del 2025 – che sul punto non è stata riformata ed è dunque passata in giudicato – per legittimare l'operatività dell'impianto di CSA S.r.l. non sono sufficienti meri atti autorizzatori ma risulta indispensabile una modifica del Piano regionale di gestione dei rifiuti, attraverso un'apposita delibera del Consiglio Regionale.

Da tali considerazioni deriva, dunque, la legittimità dell'impugnato provvedimento recante l'affidamento diretto alla società controinteressata ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. b), n. 2), del d.lgs. n. 36 del 2023, poiché l'inserimento del solo impianto della RIDA Ambiente S.r.l. tra quelli previsti dal PRGR per l'ATO di Latina con riferimento al trattamento dei rifiuti urbani determina una situazione di assenza di concorrenza.

10. Dal rigetto dell'unico motivo di gravame deriva la conferma della sentenza di primo grado, con conseguente assorbimento dei motivi riproposti in appello, tenuto altresì conto della mancata impugnazione, da parte dell'appellante, del capo della sentenza relativa alla natura plurimotivata del provvedimento impugnato.

11. Le spese processuali del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna CSA - Centro Servizi Ambientali S.r.l. alla rifusione, in favore di Frz - Formia Rifiuti Zero S.r.l. e di RIDA Ambiente S.r.l., delle spese processuali del presente grado di giudizio, spese che liquida in euro 6.000,00, oltre 15% per spese

generali, IVA e CPA come per legge, da ripartirsi in misura uguale tra le predette parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Emanuela Loria, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere, Estensore

Riccardo Carpino, Consigliere

L'ESTENSORE
Eugenio Tagliasacchi

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO