GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Sul commissariamento straordinario nella gestione dei rifiuti di Roma Capitale per il Giubileo 2025

Nota a Consiglio di Stato, Sezione IV, 5 febbraio 2026, n. 953

di Giuseppina Mari Anton Giulio Pietrosanti

2 luglio 2026

Sommario: 1. La vicenda – 2. La gestione dei rifiuti a Roma come terreno di sperimentazione dell'amministrazione "straordinaria" orientata al risultato – 2.1. La torsione del modulo commissariale verso forme di gestione tendenzialmente stabili e durature – 3. Il dubbio sulla natura della norma attributiva dei poteri commissariali ex art. 13 del d.l. n. 50/2022 – 3.1. Qualche riferimento giurisprudenziale – 3.2. Vincolo paesaggistico, pianificazione paesaggistica e limiti interni alla deroga: dalla sentenza Cons. Stato n. 1349/2024 alla sentenza Cons. Stato n. 953/2026 – 4. I rischi di una progressiva "normalizzazione" del modulo commissariale post evento: brevi cenni sulle possibili ricadute

1. La vicenda

La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 febbraio 2026, n. 953 riguarda la realizzazione di uno degli impianti di trattamento integrato anaerobico e aerobico della frazione organica da raccolta differenziata nel territorio di Roma Capitale, prevista nel Piano di gestione dei rifiuti approvato dal Commissario straordinario del Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025.

La controversia si colloca nel più ampio quadro del riassetto straordinario delle competenze in materia di gestione dei rifiuti disposto dall'art. 13 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, che ha attribuito al Commissario – individuato nel Sindaco di Roma Capitale – funzioni normalmente spettanti alla Regione, con particolare riguardo alla pianificazione del ciclo dei rifiuti, all'approvazione dei progetti impiantistici e all'autorizzazione delle relative operazioni.

In applicazione di tale disciplina, il Commissario ha dapprima approvato il Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale con ordinanza n. 7 del 1° dicembre 2022 e, successivamente, ha autorizzato, tra gli altri, il progetto su cui verte la sentenza con ordinanza del settembre 2023 recante il provvedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.) ai sensi dell'art. 27-bis d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente). Proprio quest'ultimo atto è l'oggetto del contenzioso promosso da associazioni e privati che hanno contestato, sotto diversi profili, la legittimità dell'intervento e, più in generale, l'ampiezza del modulo commissariale utilizzato per la sua approvazione.

Tra le censure dedotte per l'annullamento del P.A.U.R. assumono particolare interesse, alla luce delle considerazioni svolte dal giudice amministrativo, quelle concernenti la pretesa violazione dell'art. 136 del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e delle norme di attuazione del Piano territoriale paesaggistico regionale (P.T.P.R. Lazio) approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 21 aprile 2021, assumendo che l'area interessata dall'intervento fosse non solo tutelata come bellezza d'insieme ai sensi dell'art. 136, lett. c), del d.lgs. n. 42 del 2004, ma anche assoggettata, nel predetto piano, a specifiche e puntuali prescrizioni ostative alla realizzazione di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti in quanto qualificata come "paesaggio agrario di rilevante valore".

Come più ampiamente illustrato nel prosieguo, l'art. 13, comma 2, del citato d.l. n. 50 del 2022 consente al Commissario straordinario di provvedere con ordinanza, sentita la Regione Lazio, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto, tra le altre, delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Sulla base della citata disposizione, e interpretando «il limite al potere di deroga … dando rilievo preminente al prioritario criterio di interpretazione letterale previsto dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, da completare, in via sussidiaria, con quello teleologico, nonché con quello logico della interpretazione utile», il Consiglio di Stato, confermando la sentenza di primo grado[1], ha respinto le censure concernenti i profili paesaggistici, rilevando (al punto 10 della sentenza) che il vincolo «non deriva direttamente dal Codice dei beni culturali» e che il divieto di realizzazione di nuovi impianti «non è contenuto nella norma primaria ossia nel Codice dei beni culturali, ma è riproposto al punto 4.8.2 … delle norme tecniche del P.T.P.R. Lazio del 2021».

Stante la natura subprimaria della disciplina recata dai piani territoriali e degli atti attuativi del Codice – quali il P.T.P.R. Lazio e la deliberazione regionale istitutiva del vincolo paesaggistico – il Commissario straordinario – ha concluso il g.a. – «aveva i poteri di derogarvi, ai sensi del citato art. 13, comma 2, del d.l. n. 50 del 2022».

2. La gestione dei rifiuti a Roma come terreno di sperimentazione dell'amministrazione "straordinaria" orientata al risultato

La sentenza n. 953 del 2026 offre l'occasione per soffermarsi sul modello commissariale e sulla sua crescente centralità nella gestione di problemi amministrativi per così dire complessi.

In particolare, si cercherà di esaminare la natura del potere attribuito al Commissario straordinario[2] nell'ambito della riallocazione legislativa di competenze normalmente regionali e, su questa base, si approfondirà l'intensità della deroga esercitata dal Sindaco di Roma (sotto il profilo della tutela paesaggistica) e di alcune sue peculiarità rispetto ad altre tipologie di sostituzioni o commissariamenti[3].

Prima di ciò occorre svolgere alcune brevissime considerazioni sul "come" e "perché" la necessità di realizzare grandi eventi – e di affrontare, al tempo stesso, criticità strutturali incidenti su interessi primari (come quelli legati alla gestione dei rifiuti[4]) – abbia offerto l'occasione per predisporre un assetto speciale di governo della materia, confermando la spinta del potere sostitutivo verso un'idea di emergenza[5] "perenne" (o "a tempo indeterminato") che sembra allontanarlo dal suo carattere originariamente eccezionale[6].

L'art. 13 del d.l. n. 50 del 2022 ha invero attribuito al Sindaco di Roma poteri *extra ordinem* non solo per la predisposizione e l'adozione del Piano di gestione dei rifiuti romani, ma anche per l'approvazione dei progetti di nuovi impianti, nonché per la realizzazione degli stessi e l'autorizzazione delle eventuali modifiche, prevedendo una disciplina che – oltre a consentire l'adozione di ordinanze in deroga – permette di ridurre il regime della responsabilità amministrativa**[7]**.

Si tratta di un'operazione che nasce per dare una risposta all'afflusso eccezionale delle persone (attese per il Giubileo) e alle relative esigenze igienico-sanitarie derivanti dal prevedibile incremento dei rifiuti sul territorio romano.

È evidente, infatti, come attorno all'evento giubilare – e, in particolare, attorno alla necessità di garantire adeguate condizioni igienico-sanitarie – si sia radicato un interesse pubblico talmente forte da giustificare la predetta riallocazione di funzioni dal livello regionale a quello statale, mediante la nomina del Sindaco di Roma quale Commissario straordinario**[8]**.

L'evento, tuttavia, non esaurisce la *ratio* delle attività commissariali, ma comporta un trasferimento *ex lege* delle suddette funzioni, che vengono orientate al perseguimento di un risultato complesso**[9]**, tramite l'attivazione di una struttura amministrativa destinata a governare una serie di decisioni (tecniche, localizzative, autorizzatorie e realizzative) che si prolungano oltre il tempo della contingenza iniziale.

Il Commissario ha così assunto una dimensione organizzativa e procedimentale che – diversamente dalla figura sostitutiva classica e da quella emergenziale in senso stretto – sembra collocarsi in una zona intermedia tra necessità, emergenza ed eccezione. Esso, invero, esprime un modulo di esercizio di funzioni miste, non più integralmente inquadrabili nella categoria della straordinarietà**[10]**. Alla necessità amministrativa e istituzionale, che giustifica un intervento legato all'esigenza di evitare un danno o assicurare un bene pubblico primario, si affianca un contesto di emergenza funzionale (più che di calamità in senso proprio), che, a sua volta, richiede strumenti straordinari di risposta e produce una eccezione organizzativa (delle competenze e dei procedimenti) che resta formalmente interna all'ordinamento, ma tende a dilatarsi nel tempo e negli effetti.

Quanto però il Commissario sarà configurato come titolare di siffatte funzioni amministrative così intense e durature, tanto più diventerà importante verificare se la straordinarietà resti davvero delimitata sul piano funzionale o se tenda a convertirsi in un modello talmente stabile di governo e gestione di problemi complessi e irrisolti da (fargli) assumere le sembianze di una

vera e propria amministrazione parallela o "alternativa"[11].

In tale prospettiva, il diritto amministrativo viene infatti attraversato da una forma di "ordinaria straordinarietà"[12] in cui i poteri speciali restano formalmente legati a situazioni anomale, ma sono sempre più spesso impiegati per esigenze dettate dall'efficienza e dal risultato, come fosse(ro) una tecnica ricorrente di governo dell'insufficienza dell'ordinario.

Il problema, posto in questi termini, potrà pertanto interessare non solo l'ampiezza dei poteri attribuiti al Sindaco di Roma per la realizzazione delle infrastrutture necessarie al ciclo dei rifiuti – in un contesto peraltro segnato da criticità strutturali e dalla presenza di interessi primari come salute, ambiente e paesaggio –, ma anche profili di più ampio spessore teorico inerenti il rapporto, tra la natura "regolare/ordinaria" e quella "eccezionale/straordinaria" dei poteri che si vogliono esercitare[13] – per ottenere e poi mantenere determinati risultati – in settori estremamente complessi[14].

Ai fini del presente scritto sembra sufficiente evidenziare come la spinta verso il risultato – soprattutto negli ultimi tempi – abbia trovato importanti sfoghi giuridici sia attraverso l'adesione a moduli straordinari di commissariamento[15], sia attraverso aggiunte o modifiche alla stessa struttura del procedimento amministrativo. Basti pensare alle recenti modifiche introdotte, in sede di conversione del d.l. 19 febbraio 2026, n. 19, alla legge 241/1990, ove per l'appunto si è rafforzata – perlomeno sotto alcuni profili – una dialettica procedimentale orientata al risultato e all'accelerazione.

Con questo non si vuole di certo confondere il piano dell'ordinario con quello dello straordinario, né tanto meno trasferire il modello commissariale nella sfera del procedimento amministrativo, trasformandolo in uno di quei tanti tentativi adottati dal legislatore per semplificarne l'*iter*[16]. Al contrario – e più semplicemente – si vuole dare atto di un consolidamento di alcune tecniche funzionali proprie di un'amministrazione orientata al risultato e di cui il fenomeno del commissariamento romano rappresenta (ormai, probabilmente) una delle sue possibili espressioni.

Di conseguenza, il punto non è (o non sarà) soltanto stabilire se l'eccezione (commissariale) tenda a normalizzarsi[17], ma anche se l'amministrazione ordinaria, in assenza di un analogo assetto (o comunque di un serio ripensamento) organizzativo, sia davvero in grado di raggiungere obiettivi comparabili a quelli eventualmente ottenuti da un Commissario «da risultato» e se tutto ciò sia compatibile con le esigenze di legalità, legittimità e responsabilità che presidiano l'azione amministrativa. Non va infatti dimenticato che il "metodo" usato per il

commissario giubilare abbina alle semplificazioni procedurali, e alla proclamazione di un interesse pubblico prevalente, un importante disegno organizzativo che sostiene tutta l'azione amministrativa[18]. Sicché, nella specie, se da un lato rileva la forza (a volte eccessiva) del modulo commissariale[19], dall'altro emerge la debolezza del regime ordinario, che probabilmente non è in grado di organizzare e conseguire analoghi risultati[20].

2.1. La torsione del modulo commissariale verso forme di gestione tendenzialmente stabili e durature

Come accennato, l'intento del legislatore è stato quello di accentrare il governo di funzioni essenziali per porre rimedio alla notoria inefficienza della gestione dei rifiuti nella Capitale. Nel caso romano, tuttavia, l'urgenza non è stata utilizzata per contestare formalmente l'inadempimento delle amministrazioni competenti e attivare la sostituzione secondo i moduli tradizionali. Essa è stata piuttosto assunta come presupposto per intervenire in deroga e supplire alle insufficienze strutturali del circuito amministrativo e garantire continuità alla relativa azione[21]. Il caso non segna, però, la piena trasformazione dell'eccezione in regola, ma mostra chiaramente i segni di una torsione del modulo commissariale verso forme tendenzialmente stabili di governo di problemi complessi, con effetti significativi e durevoli sulle comunità locali interessate.

Si tratta, peraltro, di una evoluzione che si era già avvertita in passato con la diffusione del modulo commissariale in relazione a grandi opere, eventi, calamità, dissesti, bonifiche, ricostruzioni e interventi in ambito sanitario. In tali circostanze il commissario straordinario aveva già cessato di presentarsi esclusivamente come rimedio all'inerzia e aveva assunto la fisionomia di un modulo organizzativo destinato a concentrare decisioni e responsabilità quando l'assetto ordinario delle competenze si fosse rivelato lento, frammentato o conflittuale[22].

Nel caso romano, tuttavia, l'evento, come detto, non ha esaurito la sua ragione d'essere. Esso si innesta su una crisi impiantistica, organizzativa e decisionale di carattere strutturale, rispetto alla quale il governo ordinario multilivello ha già mostrato rilevanti criticità e, con il Commissariamento, è chiamato ad assicurare il conseguimento di un obiettivo amministrativo complesso, che comprende la pianificazione del ciclo dei rifiuti, la localizzazione degli impianti, le valutazioni ambientali, l'approvazione dei progetti, la realizzazione delle opere e, in prospettiva, la stabilizzazione del modello gestionale oltre il tempo dell'evento.

In quest'ottica, il Commissario per il Giubileo non coincide né con il commissario sostitutivo "nella legalità ordinaria", né con il commissario emergenziale di protezione civile in senso stretto. Nasce sì in relazione a un evento straordinario, ma opera su una crisi amministrativa e impiantistica di carattere strutturale. Esercita poteri straordinari, ma non per fronteggiare una contingenza imprevedibile nel senso proprio del diritto dell'emergenza. Concentra funzioni regionali, ma entro una logica orientata alla costruzione di un assetto durevole. Il caso romano, insomma, si colloca nell'area dei regimi commissariali speciali di settore e delle figure istituite per il perseguimento di obiettivi complessi. Ma il passaggio dalla "supplenza" puntuale alla funzione-obiettivo gli conferisce una natura composita che solleva ulteriori problemi di legalità e di interpretazione dei limiti nell'esercizio dei poteri di deroga.

3. Il dubbio sulla natura della norma attributiva dei poteri commissariali ex art. 13 del d.l. n. 50/2022

Occorre a questo punto soffermarsi sulla natura della fonte attributiva del potere. Se è vero che l'art. 13 del d.l. n. 50/2022 (per come costruito) sembra avvicinarsi al concetto di "norma-provvedimento"[23], appare tuttavia riduttivo trattarlo come tale in senso pieno e autosufficiente[24]. La disposizione, infatti, pur incidendo su una vicenda fortemente individuata e attribuendo a un soggetto specifico poteri di decisione su scelte tipicamente amministrative[25], non contiene (essa stessa) la localizzazione dell'impianto, non approva direttamente i singoli progetti, né sostituisce integralmente la successiva attività amministrativa.

In questa prospettiva la disposizione, lungi dall'essere letta come atto sostitutivo del provvedimento amministrativo, costituisce una norma "di organizzazione" e "di competenza" [26], lasciando però aperto qualche dubbio sul "quanto" generale e astratto possa dirsi un riassetto di competenze costruito intorno a un evento e a un territorio specifico[27]. Peraltro, la concentrazione di poteri in capo a un unico decisore, dotato del potere di adottare ordinanze in deroga, sembra accentuare il rischio di una sorta di "amministrativizzazione" della legge e/o, specularmente, di "(de)legislativizzazione" dell'amministrazione[28], specie quando il Giubileo opera più come occasione che come vera ragione emergenziale.

Sotto questo profilo, l'art. 13 si presta quindi più correttamente a essere letto come una norma attributiva di competenze straordinarie, che abilita una decisione amministrativa eccezionale senza tuttavia assorbirla integralmente. In tal modo, si preserva uno spazio, sia pure compresso,

per il procedimento, nonché per l'istruttoria, per la motivazione e, dunque, per il controllo giurisdizionale sulle scelte commissariali[29].

Il Giubileo è così diventato non solo l'occasione per imporre un'accelerazione dell'azione amministrativa, ma anche la leva politica-istituzionale che ha reso possibile affrontare una criticità preesistente e non risolta. Quanto però questa accelerazione e leva politica-istituzionale abbiano tenuto dal punto di vista "sistematico" va esaminato con maggiore cautela, tenendo presente alcune pronunce del giudice amministrativo.

3.1. Qualche riferimento giurisprudenziale

La giurisprudenza del Consiglio di Stato sembra intendere il commissariamento romano dei rifiuti[30] non già come un trasferimento generale e indistinto delle competenze regionali, bensì come una competenza straordinaria di scopo, che va interpretata nel suo ambito oggettivo e funzionale[31].

Le sentenze prese in considerazione mostrano infatti un'apparente coerenza nel costruire il potere commissariale alla stregua di una competenza speciale, derogatoria e teleologicamente orientata al risultato. Ciò nondimeno, come si vedrà nel paragrafo successivo, tale approccio rende più evidente la tensione che si crea – sul terreno della tutela paesaggistica – tra effettività dell'azione straordinaria e tenuta sostanziale del limite della deroga, nella misura in cui la logica sottesa tende a riflettersi sulla stessa delimitazione del nucleo di tutela sottratto alla deroga.

Dalle più recenti sentenze emerge, in particolare, che fuori dal perimetro degli impianti ritenuti necessari dal Commissario per l'attuazione del Piano di gestione dei rifiuti resta ferma la competenza ordinaria della Regione Lazio; mentre, per quelli che vi rientrano, il potere commissariale si atteggia come un potere di elevata intensità conformativa e derogatoria, idoneo a incidere anche sulla disciplina pianificatoria e sui moduli procedimentali ordinari, nei limiti delle disposizioni ritenute direttamente inderogabili del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché della normativa antimafia e dei vincoli euro-unitari[32].

Ne discende – come si vedrà in maniera più analitica nel prosieguo del presente scritto – un modello nel quale il commissariamento romano non si atteggia né a surrogazione generalizzata della competenza regionale, né a mero strumento acceleratorio privo di reale capacità derogatoria. Bensì (si atteggia) a figura di potere straordinario di missione, funzionalmente circoscritto quanto al proprio ambito oggettivo e, nondimeno, intensamente incisivo entro il perimetro degli impianti attratti nella sfera commissariale. Il risultato sistematico è dunque quello di una competenza eccezionale "debole" all'esterno, perché non sopprime il riparto

ordinario delle attribuzioni, ma “forte” all’interno, perché consente una deroga ampia, teleologicamente orientata e sottoposta a un sindacato giurisdizionale sulle basi istruttorie e tecnico-scientifiche della decisione. Del resto, il sindacato del giudice amministrativo si conferma “pieno” quanto alla verifica della serietà dell’istruttoria, della coerenza tecnico-scientifica e della razionalità della decisione, ma non si sostituisce a valutazioni tecnico-discrezionali dell’amministrazione. La giurisprudenza in materia ambientale e VIA ribadisce, infatti, che il giudice può verificare la completezza dell’istruttoria, la razionalità della motivazione, la coerenza tecnico-scientifica e l’assenza di errori manifesti, ma non può sovrapporre la propria valutazione a quella amministrativa quando questa resti entro il perimetro della discrezionalità tecnica**[33]**.

3.2. Vincolo paesaggistico, pianificazione paesaggistica e limiti interni alla deroga: dalla sentenza Cons. Stato n. 1349/2024 alla sentenza Cons. Stato n. 953/2026

Entro il quadro appena delineato, un terreno particolarmente significativo per misurare l’intensità interna del potere commissariale è rappresentato dal rapporto tra clausola derogatoria e tutela paesaggistica**[34]**. Se, infatti, l’art. 13 del d.l. n. 50 del 2022 fa salvo il rispetto delle «disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio», in giurisprudenza si è posta la questione di quale contenuto sostanziale della tutela paesaggistica sia sottratto al potere di deroga.

La clausola di salvezza è stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa nel senso di selezionare all’interno della tutela paesaggistica codicistica un nucleo inderogabile di protezione dell’interesse primario**[35]**, distinto da ciò che, invece, può essere derogato in funzione dell’effettività dell’azione commissariale.

La giurisprudenza in argomento offre uno sviluppo di particolare interesse, poiché mostra come la specialità commissariale, pur rimanendo delimitata sul piano esterno, tenda ad assumere al proprio interno una rilevante intensità conformativa con riguardo a uno dei settori più sensibili dell’ordinamento.

In una prima fase – identificabile nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1349 del 2024**[36]** – il limite alla deroga è stato interpretato nel senso che il riferimento alle “disposizioni” del Codice dei beni culturali e del paesaggio vincola l’operato del Commissario alle sole misure di tutela individuate direttamente dalla legge, riconducibili al sistema vincolistico dei “beni paesaggistici” di cui all’art. 134**[37]** e, nel piano paesaggistico, alle determinazioni di relativa ricognizione e

disciplina ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. b), c), d)[38]; resterebbero derogabili, invece, le prescrizioni del piano paesaggistico ulteriori rispetto alla tipizzazione della nozione di bene paesaggistico, in quanto misure integrative regionali. Nelle seconde rientrano le misure relative agli "ulteriori contesti"[39] e, più in generale, le determinazioni di carattere ulteriormente conformativo (di cui all'art. 143, comma 1, lett. e), g), h), i)) non immediatamente sovrapponibili alla dimensione vincolistica tipica del bene paesaggistico[40], in quanto relative al paesaggio non vincolato[41].

Nel dettaglio, nella richiamata sentenza n. 1349 del 2024 si legge che: «[i]l limite al potere di deroga mediante il richiamo del d. lgs. n. 42 del 2004 opera … dal punto di vista letterale, con riferimento alle sole "disposizioni" del Codice dei beni culturali e del paesaggio e quindi solo a quelle aventi portata direttamente vincolistica, con esclusione quindi delle prescrizioni dei piani paesaggistici che non siano direttamente riconducibili al sistema del Codice stesso». A giudizio del Consiglio di Stato, «[c]iò non significa svuotare di significato il limite al potere di deroga in materia di tutela del paesaggio bensì circoscriverne la portata alle sole previsioni di vincolo direttamente riconducibili alla legge e, segnatamente, a quelle in materia di tutela dei beni culturali [rectius, paesaggistici: n.d.r.], come identificati dall'art. 134 del d.lgs. n. 42 del 2004 e censiti dal piano paesaggistico ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. b), c), d), ma con esclusione, ad esempio, delle ulteriori prescrizioni di tutela che i piani paesaggistici possono introdurre ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera e) con riferimento alle misure di salvaguardia dei c.d. "ulteriori contesti" ma anche con riferimento alle successive lettere g), h) ed i) con riguardo rispettivamente: – alla "individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela"; – alla "individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate"; – alla "individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3". Diversamente il legislatore avrebbe fatto un riferimento diretto alla salvezza anche delle previsioni dei piani paesaggistici *tout court*».

Nella medesima sentenza, il giudice amministrativo ha giustificato il mancato richiamo alla salvezza delle previsioni dei piani paesaggistici nella loro interezza «anche in chiave di interpretazione teleologica e logica, al fine di non rendere la previsione del potere commissariale di deroga sostanzialmente inutile, data l'ampiezza del sistema dei vincoli paesaggistici [*rectius*, previsioni conformative del paesaggio non vincolato: n.d.r.] di regola previsti dalla pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettere e), g), h), i), in via

ulteriore rispetto alla inderogabile tipizzazione legale dell'art. 134».

Dalla sentenza del 2024 sembra pertanto potersi ricavare – seppure implicitamente e indirettamente, riguardando l'autorizzazione impugnata un impianto collocato in un sito non vincolato come bene paesaggistico, ma disciplinato nel P.T.P.R. come componente di paesaggio – che il limite alla derogabilità lascia indenne, all'interno delle previsioni del piano paesaggistico, non solo il nucleo ricognitivo ma anche quello prescrittivo strettamente riferibile ai beni paesaggistici codicisticamente tipizzati. Le lettere b), c) e d) dell'art. 143, comma 1, del Codice non si esauriscono, invero, nella mera ricognizione dei beni già vincolati ai sensi degli artt. 136 e 142 (rispettivamente relativi alle bellezze individue e d'insieme e ai beni vincolati *ex lege*) o nell'eventuale individuazione di ulteriori immobili o aree da sottoporre a vincolo tramite lo stesso piano, ma impongono anche la loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea e, soprattutto, la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso dirette ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi e, compatibilmente con essi, la valorizzazione**[42]**.

La derogabilità concernerebbe, pertanto, le sole previsioni di piano relative al paesaggio non vincolato.

L'interpretazione del citato art. 13 fornita dal Consiglio di Stato nella sentenza del 2024 evidenzia che la distinzione tra la nozione ampia di "paesaggio" di cui all'art. 131 del Codice e quella di "beni paesaggistici" propriamente detti – quale componente non esaustiva della prima**[43]** – incide non solo sulla dogmatica della tutela – per tale intendendo l'oggetto, gli strumenti o le tecniche della tutela e gli effetti –, ma anche sulla conformazione concreta dei poteri derogatori e, dunque, sul bilanciamento sotteso alla clausola di salvezza**[44]**.

Detto bilanciamento può essere descritto utilizzando tre coordinate: le finalità di accelerazione e realizzazione dell'intervento straordinario; la tutela paesaggistica quale interesse sensibile e primario; l'assetto delle competenze e degli strumenti nel quale la pianificazione paesaggistica costituisce la sede ordinaria di emersione e conformazione della cura paesaggistica. La riferita interpretazione dell'art. 13 fornita dal Consiglio di Stato nel 2024 massimizza la funzionalità della deroga, in relazione alla prima coordinata, preservando un nucleo duro di tutela paesaggistica coincidente con la dimensione vincolistica tipizzata, in relazione alla seconda coordinata, ma tende a ridimensionare la portata sistemica della pianificazione, in relazione alla terza coordinata, nella misura in cui degrada le prescrizioni conformative ulteriori rispetto al vincolo codicistico a integrazioni regionali esterne al nucleo inderogabile.

Tale ricostruzione si iscrive, del resto, nella logica, già evidenziata, di un potere commissariale funzionalmente orientato al risultato e, per questo, assistito da una capacità derogatoria ampia ma selettivamente limitata.

La ricostruzione del Consiglio di Stato del 2024 – che sostanzialmente circoscrive la tutela inderogabile al solo 'paesaggio vincolato' –, sebbene più equilibrata rispetto ai successivi sviluppi giurisprudenziali – rappresentati dalla sentenza n. 953/2026 del Consiglio di Stato di cui si dirà – si presta comunque ad alcune riflessioni critiche.

Pur preservando un nucleo duro di tutela, essa tende a ridimensionare la portata sistemica della pianificazione paesaggistica, nella misura in cui considera derogabili prescrizioni che, sebbene non coincidenti con la tipizzazione del vincolo, costituiscono pur sempre parte integrante della cura del paesaggio che il Codice affida al piano.

Il piano paesaggistico è un atto previsto e disciplinato dalle "disposizioni del Codice", che gli attribuiscono, nell'art. 145**[45]**, efficacia conformativa cogente e prevalente rispetto ai piani territoriali, urbanistici e di settore. Il piano è deputato ad assicurare una tutela non limitata al paesaggio vincolato, ma estesa alla dimensione paesaggistica più ampia affidata alla pianificazione in coerenza con la nozione di paesaggio recata dall'art. 131**[46]** del Codice e sottesa all'art. 9 Cost.**[47]**.

La Corte costituzionale, del resto, ha ripetutamente chiarito che il sistema della pianificazione paesaggistica costituisce attuazione dell'art. 9 Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti**[48]**.

Non è affatto scontato, quindi, che le prescrizioni di cui all'art. 143, comma 1, lett. e), g), h), i) possano essere degradate, in via interpretativa, a mera integrazione regionale "esterna" al Codice solo perché non attengono al perimetro tipizzato dei beni paesaggistici.

Proprio per questo, già la soluzione del 2024 lasciava emergere una tensione tra l'esigenza di non rendere *inutiliter data* la deroga commissariale e quella di non ridurre eccessivamente la consistenza sostanziale del limite paesaggistico.

Il passaggio alle più recenti pronunce del 2026 mostra, tuttavia, un ulteriore slittamento interpretativo. Nelle sentenze nn. 875 e 953 del 2026**[49]**, il Consiglio di Stato ha infatti ulteriormente circoscritto i limiti al potere derogatorio del Commissario straordinario per il Giubileo, giungendo a una lettura particolarmente restrittiva della clausola di salvezza contenuta nell'art. 13**[50]**, non soltanto perché riferita alle sole disposizioni di rango primario del Codice, ma anche perché estesa a ritenere derogabili le prescrizioni d'uso risultanti dalla "vestizione" del

vincolo operata dal piano paesaggistico.

Ai fini della derogabilità si separa, quindi, il vincolo come categoria legale dal contenuto prescrittivo che il piano è chiamato a determinare. Il nucleo inderogabile non coincide più con il bene paesaggistico disciplinato dal piano, ma tende a ridursi al solo vincolo astrattamente considerato: mentre nella sentenza del 2024 la derogabilità sembra restare esterna al bene paesaggistico come conformato dalla pianificazione e riguardare le sole prescrizioni pianificatorie ulteriori rispetto al nucleo codicistico dei beni paesaggistici, nelle sentenze del 2026 essa penetra nella disciplina conformativa e prescrittiva del vincolo, rendendo problematica la riconducibilità di tale assetto a una tutela costituzionalmente adeguata del nucleo inderogabile di protezione dell'interesse primario imposto dall'art. 9 Cost.

Nel dettaglio, il Consiglio di Stato ha rilevato che il limite alla deroga opera esclusivamente con riferimento alle "disposizioni" del Codice aventi portata direttamente vincolistica di rango primario, restando invece derogabili tanto le prescrizioni del piano paesaggistico quanto le relative norme di attuazione, ancorché riferite a beni paesaggistici già vincolati.

Il giudice amministrativo muove dalla circostanza che, nel caso di specie, il divieto di realizzazione di nuovi impianti di trattamento rifiuti è desumibile non già direttamente dal Codice, ma dalla deliberazione regionale istitutiva del vincolo e dalle norme tecniche del P.T.P.R. approvato nel 2021 e, su tale premessa, conclude che il Commissario può legittimamente derogarvi. In questo senso, la sentenza esplicita con particolare nettezza la tesi secondo cui i poteri commissariali incontrano il limite delle sole disposizioni direttamente inderogabili del d.lgs. n. 42 del 2004, ma non anche di vincoli e prescrizioni pianificatorie subprimarie, pur se riferiti a un bene paesaggistico già dichiarato di notevole interesse pubblico.

La sentenza n. 953/2026, pur richiamando il precedente del 2024, ne forza pertanto l'interpretazione, giungendo ad affermare che «il Commissario Straordinario è dotato di un potere di deroga di ogni disposizione di legge (con le esclusioni viste) e certamente anche dei piani territoriali e degli atti attuativi del Codice dei beni culturali, tra cui il PTPR Lazio del 2021 e la citata delibera regionale (n. 649/2014**[51]**) che, nel caso di specie […] ha imposto il vincolo in questione».

La particolarità della vicenda decisa con la sentenza n. 953/2026 risiede nel fatto che il sito di Casal Selce non è semplicemente disciplinato dal piano come componente di paesaggio, ma è oggetto di una dichiarazione di notevole interesse pubblico; il divieto di localizzazione dell'impianto, inoltre, è ricavato dalle prescrizioni d'uso del P.T.P.R. relative a un'area classificata

come “paesaggio agrario di rilevante valore”. Proprio tale intreccio tra vincolo provvedimentale e disciplina pianificatoria rende la soluzione adottata nel 2026 più radicale di quella del 2024, poiché la derogabilità non investe più solo prescrizioni ulteriori o integrative, ma la disciplina stessa attraverso la quale il vincolo paesaggistico acquista concreta operatività sul territorio.

Come già evidenziato, la “vestizione” del vincolo nel piano paesaggistico non integra una mera facoltà del pianificatore; per i beni di cui alle lettere *b*), *c*), *d*) dell’art. 143 (rispettivamente beni paesaggistici dichiarati, beni vincolati *ex lege* e beni vincolati direttamente dal piano) il piano non si limita a censire il vincolo preesistente o ad applicare nuovi vincoli, ma, come anticipato, ne determina la disciplina e le prescrizioni d’uso, rendendoli operativi e governabili nella loro dimensione conformativa.

Ne segue che l’opzione interpretativa secondo cui il limite alla deroga protegge solo le norme primarie del Codice, ma non anche le prescrizioni d’uso pianificatorie, e secondo cui il piano, con le relative norme di attuazione, va qualificato *tout court* come mero atto attuativo regionale derogabile, finisce per degradare a “integrazione esterna” un contenuto conformativo che il Codice configura come essenziale alla disciplina dei beni paesaggistici**[52]**.

Il risultato dell’interpretazione giurisprudenziale è l’assottigliamento del nucleo inderogabile di tutela, sino a una soglia prevalentemente formale-procedurale: restano il vincolo paesaggistico come categoria e la relativa tipizzazione, ma diviene incerto il contenuto precettivo che ne costituisce la proiezione territoriale.

Sebbene permanga la necessità dell’autorizzazione paesaggistica ai sensi dell’art. 146 del Codice, la discrezionalità tecnica che essa esprime viene privata del quadro prescrittivo di piano che, secondo il Codice, dovrebbe orientarla, con l’ulteriore conseguenza di rendere anche più problematica in sede di conferenza di servizi la ponderazione dei diversi interessi pubblici coinvolti e l’operatività della regola decisionale imperniata sulle posizioni prevalenti.

Un ulteriore profilo critico attiene al metodo interpretativo seguito. Nella sentenza n. 953/2026 il Consiglio di Stato, nel vagliare la violazione dell’art. 13 del d.l. n. 50/2022, muove dal criterio letterale ma lo completa con l’argomento teleologico e logico dell’“interpretazione utile”: la clausola di salvezza non deve essere interpretata in modo da rendere sostanzialmente inutile la deroga commissariale, considerata l’ampiezza delle tutele pianificatorie.

In questo passaggio emerge il costo teorico dell’operazione interpretativa: nel bilanciamento tra effettività dell’azione commissariale e tutela paesaggistica, il rischio è che la logica dell’eccezione, propria dei poteri *extra ordinem*, finisca per operare non più entro il limite ma

sulla definizione del limite stesso, ridisegnando la regola (la tutela paesaggistica) e spostando l'asse del sistema verso la massimizzazione dell'effettività commissariale. In altri termini, l'"utilità" della deroga, da criterio strumentale, tende a diventare criterio di determinazione dell'ampiezza della tutela sottratta alla deroga.

È in questo senso che la vicenda paesaggistica consente di dare contenuto concreto alla formula, già emersa nei precedenti paragrafi, di una specialità funzionale "debole all'esterno, forte all'interno". La debolezza esterna permane, giacché il commissariamento non si traduce in una generale sostituzione dell'assetto ordinario delle competenze; ma la sua forza interna emerge con particolare evidenza nel momento in cui la logica derogatoria tende a incidere non solo sulle forme e sui tempi dell'azione amministrativa, ma anche sul contenuto sostanziale del limite posto a presidio di un interesse primario.

In questa prospettiva, la tutela del paesaggio rappresenta il luogo nel quale la costruzione giurisprudenziale del potere commissariale mostra, insieme, la propria coerenza sistematica e il proprio punto più problematico, poiché l'effettività dell'azione amministrativa straordinaria tende a riflettersi sulla stessa delimitazione del nucleo inderogabile della tutela.

4. I rischi di una progressiva "normalizzazione" del modulo commissariale post evento: brevi cenni sulle possibili ricadute

L'esperienza del Commissario per il Giubileo mostra con particolare chiarezza la duplice anima del fenomeno commissariale contemporaneo. Da un lato, rivela la persistente utilità del commissariamento quale strumento di accelerazione amministrativa, capace di concentrare decisioni, responsabilità e capacità di impulso in un contesto istituzionale altrimenti segnato da una frammentazione procedimentale e da una certa lentezza, foriera di possibili conflitti. Dall'altro, mette in evidenza il rischio che tale tecnica, se reiterata o progressivamente estesa oltre la contingenza (che ne giustifica l'attivazione), finisca per incidere stabilmente sulla fisiologia del riparto delle competenze e sul tessuto delle garanzie procedimentali, sino a favorire una forma di normalizzazione dell'eccezione**[53]** (o di amministrazione "alternativa"**[54]** o ancora "ordinariamente straordinaria"**[55]**) che rischia di impattare negativamente sulla tutela degli interessi sensibili inderogabili.

Gli sviluppi successivi al 2025 rafforzano invero l'idea che il commissario giubilare venga ormai letto come commissario "da evento orientato al risultato"[56]: una figura il cui presupposto genetico resta l'evento straordinario, mentre la funzione concreta tende a stabilizzarsi nella costruzione di un assetto amministrativo e impiantistico destinato a protrarsi[57]. Esauritosi il tempo dell'evento, il dispositivo straordinario continua a operare, poiché l'obiettivo perseguito non è più soltanto la gestione dell'urgenza, ma la trasformazione strutturale del governo dei rifiuti nella Capitale. Ed è precisamente in questo scarto tra temporaneità genetica del potere e stabilizzazione dei suoi effetti, nonché tra accelerazione funzionale e ridefinizione sostanziale dei limiti alla deroga, che si coglie il punto di massima tensione del commissariamento contemporaneo rispetto alla tenuta delle garanzie proprie dello Stato di diritto.

Infatti – ed è qui che si collocano i nodi più delicati – se l'ordinamento può tollerare, in presenza di esigenze straordinarie, una concentrazione di poteri e una compressione dei moduli (organizzativi) dell'azione amministrativa, tale eccezione non dovrebbe convertirsi in criterio ordinario di governo dei problemi complessi, perché ciò comporterebbe conseguenze rischiose su almeno tre livelli: (i) quello organizzativo/istituzionale dei poteri esercitati, (ii) quello dei loro controlli e della corretta imputabilità/responsabilità[58], e, infine, (iii) quello dell'interpretazione dei limiti sostanziali posti a presidio degli interessi sensibili coinvolti.

Sul primo livello, il c.d. "metodo Giubileo", letto quale tecnica di *institutional design*, rivela una certa ambivalenza: da un lato dimostra che l'amministrazione, se dotata di una chiara "funzione-obiettivo" e di adeguate risorse, può superare blocchi sistemici che l'ordinario fatica a sciogliere[59]. Dall'altro, mette a nudo l'insufficienza dell'ordinario e il rischio che l'effettività venga cercata non già in un rafforzamento strutturale delle amministrazioni comuni, ovvero sul terreno della progettazione dell'organizzazione istituzionale e della disponibilità delle risorse, ma nella progressiva stabilizzazione di apparati e poteri speciali[60].

Sul secondo livello, l'attenuazione delle ordinarie forme di responsabilità espresse nel citato art. 13, comma 4, del d.l. n. 50 del 2022[61] non può essere letta come una zona franca di deresponsabilizzazione, ma impone, semmai, un rafforzamento dei presidi di istruttoria, motivazione, tracciabilità delle decisioni e chiarezza dell'imputazione soggettiva degli atti, perché questi – come noto – sono i luoghi nei quali si mantiene il contatto tra regola ed eccezione [62]. Quanto più il modulo commissariale si struttura come amministrazione orientata al risultato, tanto più esso deve rimanere esposto a forme adeguate di *accountability*. Diversamente, il rischio sarebbe quello di una progressiva opacizzazione del rapporto tra potere, decisione e controllo, proprio nel momento in cui il sistema consente la massima intensità dell'intervento

derogatorio.

Sul terzo livello, il caso romano mostra, infine, come la logica derogatoria, una volta assunta come funzionale al risultato, tenda a riflettersi anche sull'interpretazione dei limiti che dovrebbero contenerla e dunque sulla stessa delimitazione del nucleo di tutela effettivamente sottratto alla deroga. Quanto esaminato nel paragrafo 3.2 consente proprio di rilevare che la normalizzazione del modulo commissariale si manifesta anche nella tendenza della logica dell'eccezione a incidere sul contenuto stesso della tutela ordinaria (ovvero sulla determinazione del limite che dovrebbe contenerla), sino a investire, nel caso della sentenza n. 953/2026, la disciplina conformativa che dà concreta operatività al vincolo paesaggistico[63]. Per questa ragione, il commissariamento romano è paradigmatico non solo perché mostra la forza del modulo straordinario, ma perché rende visibile una trasformazione più profonda del diritto amministrativo contemporaneo. L'ordinario tende infatti a incorporare alcune tecniche dell'eccezione, mentre l'eccezione tende a stabilizzarsi come risposta alle insufficienze dell'ordinario, con il rischio però che ordinario e straordinario finiscano per ridefinirsi reciprocamente.

---

[1] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V, 25 giugno 2024, n. 12832.

[2] Sulla nozione di commissario straordinario, si veda G. Rizza, *Commissario straordinario*, in *Enc. giur*., vol. VII, Roma, Treccani, 1990 e, più di recente, G. Avanzini, *Il commissario straordinario*, Torino, Giappichelli, 2013; F. Teresi, *I commissari straordinari del governo*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 1447; anche rispetto a situazioni emergenziali D. Caldirola, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Amministrare*, 2010, 2, 200 ss.

[3] Su cui A. Berrettini, *Potere sostitutivo e risultato provvedimentale nella dinamica della leale collaborazione tra privato e pubblica amministrazione*, in CERIDAP, 2025, 2, 217 ss.

[4] Sulla nozione di rifiuti, E. Fidelbo, *I Rifiuti*, in R. Chieppa, G. Bruzzone e A. Moliterni (a cura di), *Le nuove Leggi Amministrative – La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023, 625; e sulla loro gestione Id., *Regolazione e politica industriale nella gestione dei rifiuti: le tariffe di accesso agli impianti*, in *Dir. amm.*, 2025, 2, 453 ss.

[5] Sul diritto amministrativo dell'emergenza, v. A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008, e, sul medesimo diritto come "*costruzione ormai stabile di tutti gli ordinamenti giuridici moderni*" ma di incerta fisionomia, M. Brocca, *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Napoli, Esi, 2012, IX; P. Lazzara, *La protezione civile nell'ordinamento italiano. Alla ricerca di un modello generale del diritto dell'emergenza*, in F. Giglioni (a cura di), *Le regole della ricostruzione post-calamità*, Milano, Giuffrè, 2024, 360 ss.

[6] Emblematiche, da questo punto di vista, le parole usate da A. Sandulli, *I poteri sostitutivi della pubblica amministrazione e l'ordinaria straordinarietà*, in *Amministrazione in cammino*, 2025, XXV:2, 1-4 [Intervento di saluto al Convegno su "I poteri sostitutivi della pubblica amministrazione (I)", organizzato dal Dipartimento di Architettura e Disegno industriale dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, 13 dicembre 2024, per il PRIN 2022 – *Public administration for development: substitute powers, guarantee and efficiency needs* – coordinato, in qualità di P.I., dal Prof. Mario R. Spasiano], secondo cui «In passato, le ragioni della sostituzione si raccoglievano attorno alla misura della gravità e della necessità e si trattava comunque di un percorso di carattere eccezionale rispetto all'ordinario fluire dell'organizzazione e del funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Oggi assistiamo, invece, alla polverizzazione di tali ragioni, per cui è sufficiente sfogliare il programma del convegno odierno per comprendere come il quadro si sia andato sfrangiando e il potere commissariale possa essere attivato non soltanto eccezionalmente, per ragioni di preservazione della legalità in caso di estreme anomalie e calamità, ma anche per garantire l'efficienza

dell'azione in relazione a progetti e missioni considerate di particolare rilievo rispetto alle finalità ordinarie oppure che impegnano il nostro ordinamento verso l'esterno. In quel caso, la straordinarietà è data dalla mission, non dalla situazione di fatto. Oppure, il commissariamento è sintomo di un'esigenza di straordinarietà perenne, per cui si realizza, in taluni casi e per le ragioni di fondo più varie, l'ossimoro dell'emergenza a tempo indeterminato. L'ottica, in questi casi, è quella dell'efficienza dell'azione e del risultato da perseguire».

[7] Tale articolo, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, ha disposto, al primo comma, che: «Il Commissario straordinario del Governo … limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale, tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, esercita le competenze assegnate alle Regioni ai sensi degli articoli 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare: a) predispone e adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006; b) 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».

Il secondo comma del medesimo art. 13 ha poi previsto che, ai fini dell'esercizio dei suddetti compiti, «il Commissario, 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».

E infine, ai sensi del comma quarto dello stesso art. 13, si è stabilito che «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", mentre "La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente».

[8] La nomina del Sindaco di Roma quale Commissario straordinario discende dall'art. 1, comma 421, della l. n. 234/2021 e dal d.P.R. 4 febbraio 2022. Nel dettaglio, l'art. 1, comma 421, della l. 30 dicembre 2021, n. 234, ha previsto la nomina, con d.P.R., ai sensi dell'art. 11 della l. 23 agosto 1988, n. 400, di un Commissario straordinario del Governo «al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025», che rimarrà in carica fino al 31 dicembre 2026. Con d.P.R. 4 febbraio 2022 è stato poi nominato Commissario straordinario del Governo il Sindaco di Roma Capitale. L'art. 13 attribuisce al Commissario, limitatamente al territorio di Roma Capitale e alla durata del mandato, competenze regionali ai sensi degli artt. 196 e 208 del d.lgs. n. 152/2006, oltre al potere di adottare ordinanze in deroga nei limiti stabiliti dal comma 2 del medesimo art. 13. Recentemente, in argomento, cfr. G. Ceresetti, *Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale e poteri commissariali in occasione del Giubileo 2025: aspetti processuali e limiti sostanziali,* in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, 2, 237 ss.; M. Macrì, *Gli investimenti infrastrutturali,* in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 2,190 ss.; S. Terracciano, *Il potere sostitutivo e i commissariamenti straordinari nelle emergenze infrastrutturali*, in *Dir. amm.*, 2025, 1, 233 ss.; E. Rinaldi, *I commissari straordinari e il principio di legalità dell'amministrazione*, in

Giur. cost., 2025, 3, 921 ss.

[9] Sulla teoria del risultato amministrativo, si vedano, *ex multis*, G. Corso, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, 127 ss.; M.R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003; D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, Esi, 2005; A. Romano Tassone, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. amm.*, 2007, 1, 63 ss.; M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati: atti del convegno, Palermo, 27-28 febbraio 2003*, Torino, Giappichelli, 2004 ed i molti contributi ivi contenuti. Di recente, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, L. Giani, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 3, 551 ss.; F. Cintioli, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023; M.R. Spasiano, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Federalismi.it*, 2024, 9, 206 ss.; A. Sandulli, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, 2024, 2, 349 ss.

[10] V. Cerulli Irelli, *Legalità e poteri straordinari*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 2, 350 ss.; S. Gardini, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il dir. econ.*, 2020, 2, 147 ss.

[11] Sull'evoluzione del potere sostitutivo nella P.A., passando da una logica emergenziale (straordinarietà) a una funzione ordinaria di garanzia del risultato (amministrazione alternativa), cfr. M.R. Spasiano, *Storia, fondamento e attualità del potere sostitutivo nella pubblica amministrazione; dalla logica della straordinarietà all'amministrazione alternativa*, in *DeS*, 2019, 1, 46; Id., *Emergenza e poteri sostitutivi tra storia, attualità e prospettive*, *ivi*, 2017, 3, 361 ss.

[12] Così, A. Sandulli, cit. *sub* nota 7.

[13] A.M. Campanale, *L'eccezione come regola: paradosso di una identificazione, in Jura Gentium*, 2008 (e consultabile ***online***) che affronta il tema, dal punto di vista della filosofia del diritto, dell'«eccezione e dell'eccedenza del politico»; tema che porterebbe anche a interrogarsi su "chi" sia chiamato a decidere "quando" l'ordinario (per una sua debolezza funzionale e organizzativa) non sia più sufficiente per gestire (tutta) la realtà amministrativa.

[14] Detto altrimenti, si tratta anche di interrogarsi sul "se" il potere del commissario – tradizionalmente costruito come rimedio eccezionale all'inerzia o al cattivo esercizio di funzioni doverose – tenda oggi a trasformarsi in una tecnica di governo dei problemi amministrativi complessi, quando le urgenze, pur geneticamente collegate a un evento, risultino orientate verso un risultato stabile e duraturo.

[15] In tale prospettiva, si collocano, ad esempio, il Commissario straordinario istituito per assicurare la progettazione e la realizzazione delle opere infrastrutturali funzionali alla sostenibilità delle Olimpiadi invernali Milano-Cortina 2026, ai sensi dell'art. 3 del d.l. 11 marzo 2020, n. 16; il Commissario straordinario preposto alla realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026, previsto dall'art. 9 del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n. 25, e successivamente inciso dal d.l. 24 febbraio 2023, n. 13. La proliferazione dei commissari dimostra peraltro la vastità ed eterogeneità del fenomeno e la negazione della sua riconducibilità a un disegno unitario.

[16] Si pensi, ad esempio, ai poteri sostitutivi nell'ambito della semplificazione amministrativa, su cui A.G. Pietrosanti, *Sui poteri sostitutivi previsti dal D.P.R. 12 settembre 2016, n. 194*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2016, 29 ss.; R. Spagnuolo Vigorita, *Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto legge n. 76/2020. Il ruolo dell'amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, in *Munus*, 2020, 2, 347 ss.

[17] A. Cardone, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011.

[18] Sul "metodo Giubileo", v. M. De Benedetto, *L'effettività della regolazione in materia di FER: semplificazioni, interesse pubblico prevalente o c.d. "metodo Giubileo"*?, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2026, secondo cui l'effettività dipende anche dal disegno organizzativo che sorregge l'azione amministrativa per il conseguimento di obiettivi complessi, essendo a tal fine necessario un programma definito e scandito da cronoprogramma, nonché una sede stabile di coordinamento e l'intestazione di una chiara funzione-obiettivo, con adeguati poteri e risorse organizzative adeguate.

[19] Trattandosi di un potere eccezionale, si imporrebbe del resto un'interpretazione particolarmente restrittiva sulla sussistenza dei presupposti che lo legittimano: cfr., da ultimo, in materia edilizia, anche se al di fuori dei poteri commissariali, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 29 maggio 2026, n. 3398, che richiama pure Cass. pen., Sez. III, 17 maggio 2023, n. 36579.

[20] In altri termini è come se l'ordinamento non si limitasse più ad affiancare all'amministrazione ordinaria moduli eccezionali di intervento, ma preferisse spingersi (oltre, tendendo) a rimodellare anche l'ordinario secondo tecniche decisionali orientate all'effettività e ad un risultato duraturo.

[21] R. Marrama, *Titolari degli organi pubblici e principio di continuità (sul problema della c.d. "prorogatio" dei poteri)*, Napoli, Esi, 1969, 21 ss. Per ulteriori approfondimenti sul tema, cfr. O. Pini, *Il principio di continuità dei poteri pubblici e della funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2020; C. Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, Milano, Giuffrè, 2007.

[22] Si allude all'evoluzione che ha interessato il commissario (in particolare il commissario straordinario di Governo *ex* art. 11 l. n. 400/1988) quale figura preordinata al perseguimento di

specifici obiettivi, nel quale già si poteva ben cogliere la tensione tra orientamento al risultato e legalità organizzativa. Le successive discipline speciali in materia di grandi infrastrutture e opere strategiche hanno accentuato ulteriormente questa dinamica, dando luogo a modelli commissariali fondati non tanto su una vera emergenza, quanto sull'esigenza di accelerare la realizzazione dell'intervento mediante poteri derogatori ampi, ma finalizzati allo scopo.

[23] O a quello della c.d. "riserva di procedimento amministrativo", su cui G. Gargano, *La riserva di procedimento amministrativo*, Napoli, Esi, 2023.

[24] E. Rinaldi, *I Commissari straordinari e il principio di legalità dell'amministrazione*, in *Giur. cost*, 2025, 3, 921 ss.; Id., *Leggi-provvedimento e statuto costituzionale dell'amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 1, 154 ss. e i richiami bibliografici ivi contenuti. Per ulteriori approfondimenti sulle leggi-provvedimento, cfr. D. Scopelliti, *Leggi-provvedimento e istruttoria legislativa: una prospettiva «partecipativa», rileggendo Cammeo e Mortati*, in *Nuove Autonomie*, 2025, 1, 516 ss.

Su questi temi, si veda inoltre D. Vaiano, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996; S. Spuntarelli, *Eccessi legislativi ed erosione dell'attività amministrativa*, in *Annuario AIPDA 2023*, Napoli, Esi, 2024, 139 ss., nonché la giurisprudenza costituzionale richiamata in Cons. Stato, Sez. IV, 19 giugno 2024, n. 5481.

[25] Riguardanti, ad esempio, il "dove" e il "come" costruire un impianto.

[26] G. Di Gaspare, *Organizzazione amministrativa*, (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Giappichelli, 1995, X, 513 ss. il quale esamina anche il tema del "conflitto tra la logica della competenza e quella del risultato".

[27] Il legislatore, in verità, ha tentato di governare tale dubbio fissando alcuni limiti: come l'obbligo di sentire la Regione Lazio; la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; il rispetto dei vincoli dell'Unione europea; la coerenza del piano con i criteri dei piani regionali *ex* art. 199 del d.lgs. n.

152/2006 e con la programmazione nazionale *ex* art. 198-bis del medesimo decreto.

[28] Da un lato, la legge rischia di diventare una sorta di abilitazione generale all'eccezione, cioè un contenitore che autorizza l'amministrazione a modellare concretamente il regime giuridico applicabile; dall'altro, l'amministrazione non si limita più a eseguire o attuare la legge, ma finisce per occupare uno spazio para-normativo, incidendo sulla disciplina sostanziale. Il rischio, come evidenziato nel prosieguo, è che la legge non detti più il quadro, ma autorizzi la sua stessa "sospensione" o "modulazione" da parte dell'amministrazione a scapito della legalità sostanziale.

[29] Non si tratta peraltro di un mero potere di indirizzo, bensì (lo si ripete) di un trasferimento di competenze regionali; e tale trasferimento dovrebbe trovare il suo fondamento più alto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nel principio di adeguatezza e di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost., nonché nella peculiare posizione ordinamentale di Roma Capitale.

[30] Il contenzioso amministrativo che si è incardinato sulle attività poste in essere dal commissario romano sulla gestione dei rifiuti – tra cui quello conclusosi con la sentenza in commento del Consiglio di Stato n. 953/2026 – è ormai molto articolato (riguardando il piano rifiuti, il termovalorizzatore, i biodigestori e la stessa tenuta costituzionale del citato art. 13) ed evidenzia *inter alia* le tensioni tra "risultato" e "legalità" in un contesto in cui le categorie giuridiche vengono evidentemente *stressate* pur di raggiungere determinati obiettivi.

[31] Più precisamente, con Cons. Stato n. 812/2026 viene fissato il confine esterno della competenza commissariale; con la citata Cons. Stato n. 953/2026 ne viene chiarita la forza derogatoria interna; con Cons. Stato n. 7789/2025, infine, ne vengono precisate le condizioni di sindacabilità sul piano dell'istruttoria e della razionalità tecnico-ambientale. Complessivamente le sentenze di riferimento tra primo e secondo grado sono le seguenti: T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V, 19 luglio 2023, n. 12198; Id., 19 luglio 2023, n. 12165; Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2024, n. 1349; Id., 19 giugno 2024, n. 5481; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V, 29 ottobre 2024, n. 19078; Cons. Stato, Sez.

IV, 6 ottobre 2025, n. 7789; Id., 30 gennaio 2026, n. 812; Id., 2 febbraio 2026, n. 875; Id., 5 febbraio 2026, n. 953.

[32] Questo emerge in modo molto netto dalla vicenda “Solforata/Laziale Ambiente”, nella quale il T.A.R. Lazio ha affermato che i poteri del Commissario vanno interpretati restrittivamente e si estendono solo ai procedimenti formalmente avocati o comunque interni al perimetro degli impianti essenziali del Piano; il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 812/2026, ha confermato proprio questa lettura, chiarendo che la competenza del Commissario per il Giubileo 2025 è “eccezionale, derogatoria e speciale” e pertanto va interpretata restrittivamente ed è limitata agli impianti espressamente individuati nel Piano, mentre per gli altri resta ferma la competenza ordinaria della Regione Lazio. Dunque, si tratta di una “competenza straordinaria di scopo” e tale specialità opera solo entro il perimetro commissariale.

[33] La citata sentenza n. 7789/2025 si muove proprio su questo terreno: entra nel merito delle censure su odori, emissioni e comparazione tra diverse tecnologie impiantistiche, ma lo fa per verificare la tenuta tecnico-istruttoria della scelta, finendo per valorizzare la valutazione amministrativa secondo cui la scelta anaerobico-aerobica comporta un impatto odorigeno minore rispetto al solo compostaggio aerobico.

[34] Il bilanciamento tra interesse primario alla tutela del paesaggio ed esigenze di intervento urgente e accelerato è un tratto riscontrabile nella disciplina di altri moduli straordinari di amministrazione. Una clausola derogatoria analoga a quella prevista dall’art. 13 d.l. n. 50/2022 si rinviene, ad esempio, nell’art. 1 d.l. n. 129/2012, come convertito, recante “Disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto”; o nell’art. 11, comma 2, d.l. n. 76/2020, come convertito, relativo al Commissario straordinario per la riparazione, la ricostruzione, l’assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.

[35] Sulla primarietà del paesaggio, *ex multis*, C. cost., 27 giugno 1986, n. 151; Id., 21 dicembre 1985, n. 359; Id., 25 ottobre 2000, n. 437; Id., 5 maggio 2006, n. 182; Id., 7 novembre 2007, n. 367; Id., 27 giugno 2008, n. 232; Id., 17 novembre 2020, n. 240; Id., 22 luglio 2021, n. 164; Id., 23 dicembre 2021, n. 257; Id., 28 aprile 2022, n. 106; Id., 27 luglio 2023, n. 163; Id., 10 marzo 2026, n. 57. Sul significato della "primarietà": C. cost., 28 giugno 2004, n. 196; Id., 9 maggio 2013, n. 85. Come chiarito dalla Corte costituzionale nella nota sentenza del 2013 sulla vicenda dell'Ilva di Taranto, una volta chiarito che la qualificazione come "primari" di alcuni valori (nella specie salute e ambiente) va intesa nel senso che gli stessi non possano essere sacrificati ad altri interessi ancorché costituzionalmente tutelati, e non che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto, «il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

[36] Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2024, n. 1349, relativa all'impianto di termovalorizzazione in località Santa Palomba. In primo grado T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V, 19 luglio 2023, n. 12165 aveva giudicato infondato il motivo di ricorso basato sul contrasto con il Piano territoriale paesaggistico regionale (P.T.P.R.), nella parte in cui (si legge in sentenza) il sito in cui è prevista la realizzazione del termovalorizzatore ricade nel "Sistema del Paesaggio Insediativo – Paesaggio degli Insediamenti in evoluzione" e, per una parte minore, nel "Sistema del Paesaggio delle reti, infrastrutture e servizi", con riferimento ai quali le norme di piano prevedono l'eliminazione di discariche, impianti per lo stoccaggio, impianti per il recupero, impianti per il trattamento o lo smaltimento dei rifiuti, vietandone la "nuova realizzazione"; il T.A.R. si era limitato a rilevare che «l'art. 13, comma 2, del d.l. n. 50/2022 attribuisce al Commissario straordinario 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.T.P.R.)» In appello, gli appellanti lamentavano l'erroneità di tale conclusione osservando che la salvezza delle disposizioni del Codice sarebbe finalizzata a garantire l'inderogabilità proprio dei piani paesaggistici e che «opinare diversamente equivarrebbe a porre nel nulla il limite previsto al potere di deroga commissariale e con esso la tutela del paesaggio assicurata dall'art. 9 della Costituzione». Il Consiglio di Stato ha confermato le motivazioni del T.A.R. integrandole, come ricostruito nel testo.

[37] Sull'art. 134 del Codice M.C. Cavallaro, *Art. 134*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2019, 1197 ss.

[38] Sulle diverse componenti del piano paesaggistico in relazione all'art. 143 del Codice cfr. S. Amorosino, *Artt. 143-145*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice*, cit., 1290 ss.

[39] Su cui G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 703 ss.: «il termine contesto allude ad aree che, seppur prive delle caratteristiche tradizionali di pregio paesaggistico, risultano nondimeno degne di attenzione sotto il profilo della preservazione e della fruizione ambientale. E ciò spiega perché le misure di salvaguardia e di utilizzazione previste dalla disposizione siano assimilabili ad una specifica disciplina di tutela destinata a vincolare le scelte della pianificazione urbanistico-territoriale» P. Marzaro, *Pianificazione paesaggistica e beni paesaggistici: la centralità del procedimento nella 'duplicità' del sistema*, in *Riv. giur. urb*., 2013, 68. La distinzione tra gli "ulteriori contesti" e i beni paesaggistici propriamente detti – quelli ex art. 134 del Codice – è stata evidenziata, relativamente a una vicenda pugliese, in Cass. pen., Sez. III, 4 maggio 2018, n. 19146; Id., 18 gennaio 2018, n. 1955.

[40] Sul piano paesaggistico, tra i molti contributi, G.D. Comporti, *Piani paesaggistici*, in *Enc. dir*., Annali, V, 2012; L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*

, Napoli, Esi, 2021.

[41] In relazione all'ampia nozione di paesaggio codificata nel d.lgs. n. 42 del 2004 la dottrina ha efficacemente ragionato in termini di "costruzione giuridica del paesaggio a strati" (E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. giur. urb*., 2008, 6298; Id., *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano*, Torino, Giappichelli, 2025, 184 ss.), la distinzione tra i quali consente di enucleare, all'interno dell'ampia categoria, i beni paesaggistici e di declinare con maggiore consapevolezza le varie funzioni assegnate dagli artt. 135 e 143 del Codice al piano paesaggistico in relazione alle diverse componenti: a) il paesaggio soggetto alla funzione di tutela tecnicamente intesa (ossia i beni paesaggistici ex art. 134 del Codice), cui si aggiungono gli eventuali "ulteriori contesti", diversi dai beni vincolati, "da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione" (art. 143, comma 1, lett. f); b) la nozione ampia di paesaggio, quale territorio espressivo di identità che, sottratti i beni del primo strato, identifica il paesaggio diffuso o identitario-testimoniale, da preservare nei caratteri da tendenze omologanti o banalizzanti (E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario*, cit.; Id., *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Giustamm.it*, 2016); c) aree compromesse e degradate, come aree periurbane o i paesaggi della dispersione edificatoria per i quali il piano può ideare nuovi valori paesaggistici. La schematizzazione in diversi "strati" dell'ampia nozione di paesaggio si riflette in specifici contenuti del piano paesaggistico, al quale l'art. 135 del Codice affida varie funzioni – conoscenza sistematica del territorio, salvaguardia, pianificazione, gestione del paesaggio "in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono" – declinate poi nel successivo art. 143.

[42] Sulla rilevanza delle prescrizioni d'uso cfr. C. cost., n. 164 del 2021, cit.: ove le stesse risultino nel provvedimento di vincolo il piano paesaggistico non è legittimato a modificarle, «[a]ltrimenti, esso potrebbe divenire l'occasione per ridurre lo standard di tutela dell'ambiente in forza di

interessi divergenti, anziché la sede deputata a collocare armonicamente siffatti interessi sub valenti nella cornice già intagliata secondo la preminente prospettiva della conservazione del paesaggio. L'occasione, vale a dire, per degradare "la tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica"».

[43] L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica*, cit., 77. In giurisprudenza particolarmente chiara sulla distinzione tra paesaggio e beni paesaggistici risulta essere la sentenza T.A.R. Lazio, Sez. II-quater, 27 gennaio 2021, n. 1080, per un commento alla quale v. G. Iacovone, ***Paesaggio e ricerca scientifica***, in *Giustizia Insieme,* 16 marzo 2021. Sia consentito anche rinviare a G. Mari, *La "logica incrementale delle tutele" nella disciplina del vincolo paesaggistico*, in *Riv. giur. europea*, 2021, 118 ss.

[44] L'art. 13 sottende, infatti, il bilanciamento compiuto dal legislatore tra le esigenze di effettività e di celerità dell'azione commissariale, da un lato, e la conservazione di un nucleo inderogabile di protezione del paesaggio imposto dall'art. 9 Cost., dall'altro, secondo un'impostazione che, nella logica dei poteri straordinari, tende a essere letta in chiave funzionale/teleologica rispetto allo scopo dell'intervento normativo. Cfr. G. Ceresetti, *Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale e poteri commissariali*, cit., 241.

[45] Su cui S. Amorosino, *Artt. 143-145*, cit., 1299. In giurisprudenza, *ex multis*, C. cost., 29 gennaio 2016, n. 11; Id., 25 luglio 2022, n. 192.

[46] Nel Codice il paesaggio è il «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali ed umani e dalla loro interrelazione» (art. 131, sul quale M. Immordino, L. Giani, *Art. 131*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il codice*, cit., 1159 ss.). La considerazione che ogni parte del territorio è idonea a esprimere un paesaggio, purché identificata nella percezione della popolazione, si deve, come noto, alla Convenzione europea del paesaggio (su cui cfr. G. Cerrina Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi.it*, 17 aprile 2019, 20): l'elemento che riconduce a una nozione

giuridica unitaria i vari tipi di paesaggio (senza dissolverla in quella indifferenziata di 'territorio') è rappresentato dalla percezione della individualità di ognuno di essi in quanto idoneo ad esprimere, o tornare ad esprimere, il patrimonio naturale e culturale della popolazione, fondamento della relativa identità (art. 5 CEP). Proprio l'estensione quantitativa della nozione di paesaggio, che rompe l'equazione tra paesaggio e frazioni del territorio eccezionali (propria della l. n. 1497/1939), è alla base delle politiche prefigurate dalla CEP: politiche di salvaguardia, ma anche di gestione (intese come «azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali») e di pianificazione (quali «azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi»). La CEP, chiedendo agli Stati firmatari di individuare i propri paesaggi, analizzarne caratteristiche e dinamiche di trasformazione fissando obiettivi di qualità paesaggistica in base ai valori specifici condivisi, disegna quindi un percorso di tutela che origina dalla ricognizione dei paesaggi, focalizza il bisogno di tutela in relazione allo stato di conservazione o degrado e mira alla salvaguardia e gestione sostenibile con la predisposizione di azioni rapportate alla 'valutazione' del paesaggio e rispettose dei valori che questo esprime. Coerentemente, nel Codice la pianificazione paesaggistica è tutela dinamica dei paesaggi, volta a definire criteri generali di gestione attiva, abbandonando quella funzione solo ausiliaria dei vincoli provvedimentali o *ex lege* propria del piano paesistico della Legge Bottai e della Legge Galasso. In argomento, P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, Giappichelli, 2011, 22 ss.; G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Il "paesaggio di Alberto Predieri*, Napoli, Esi, 2019, 59 ss.; P. Carpentieri, *La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo*, Napoli, Esi, 2023, 60.

[47] Sull'evoluzione della nozione di passaggio, cfr. i contributi in G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, cit.

[48] C. cost., 26 gennaio 2023, n. 6; Id., 25 luglio 2022, n. 187; Id., 28 gennaio 2022, n. 24; Id., 17 giugno 2021, n. 124. In argomento, M.A. Sandulli, *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali*, in G. Amoroso (diretto da), *Le pronunce di illegittimità costituzionale in settanta anni di attività della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2026, X, 30.

[49] Cons. St., Sez. IV, 2 febbraio 2026 n. 875; Id., 5 febbraio 2026, n. 953.

[50] Le citate sentenze riguardano l'impianto biodigestore localizzato a Casal Selce, in area agricola vincolata con dichiarazione di notevole interesse pubblico adottata con deliberazione di giunta regionale 7 ottobre 2014 n. 649 e relativa all'ambito "Agro romano occidentale zona del fosso della Quistione e Tenuta della Massa Gallesina lungo la via Aurelia e via di Casal Selce". Il provvedimento di vincolo pone come obiettivo di tutela il mantenimento del paesaggio agricolo storico (su tale vincolo e la relativa estensione Cons. St., Sez. VI, 5 febbraio 2025, n. 902, che ha respinto il ricorso di alcuni privati, rilevando che «La finalità del provvedimento di tutela – l'arresto dell'indiscriminato consumo del territorio – appare legittimo sul piano degli interessi pubblici generali, in quanto l'ulteriore espansione edilizia in periferia consumerebbe enormi quantità di terreno agricolo di notevole pregio, e secolare valore, mentre il riconoscimento del valore intrinseco del bene che giustifica il vincolo garantisce la conservazione di un ambito finora non ancora del tutto compromesso da scelte pianificatorie o di sviluppo urbanistico»). Il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale, approvato nel 2021, esclude con riguardo al "paesaggio agrario di rilevante valore" – all'interno del quale ricade l'area di interesse – la realizzazione di nuovi impianti per il recupero e trattamento dei rifiuti (art. 25 n.t.a. PTPR, punto 4.8.2 della Tabella B "*Paesaggio agrario di rilevante valore – Disciplina delle azioni/trasformazioni e obiettivi di tutela*"). In tale parte il P.T.P.R. ha integrato e precisato le prescrizioni della dichiarazione di notevole interesse pubblico del 2014: le prescrizioni d'uso degli ambiti di paesaggio sono infatti redatte espressamente anche ai fini dell'art. 141-bis Codice dei beni culturali e del paesaggio (su cui v. la nota 53). Il Consiglio di Stato, nelle sentenze nn. 875 e 953

del 2026, ha confermato le sentenze T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V, 25 giugno 2024, rispettivamente n. 12834 e n. 12832 che, richiamando il precedente del Consiglio di Stato n. 1349/2024 – relativo, però, come poc'anzi scritto, a un'area non sottoposta a vincolo paesaggistico –, avevano già frainteso le conclusioni in quell'occasione formulate dal Consiglio di Stato sui limiti del potere di deroga del commissario. In primo grado, il giudice amministrativo aveva rilevato infatti che: «quanto alla presenza del vincolo paesaggistico … ai sensi del citato art. 13 … la limitazione del potere di deroga del Commissario straordinario è … circoscritta alle disposizioni di rango primario di tale ultimo codice e non già anche ai suoi atti attuativi, ossia al PTPR e alle relative norme di attuazione qui invocate dai ricorrenti come parametro di legittimità».

[51] Deliberazione G.R. 7 ottobre 2014, n. 649, *Dichiarazione di notevole interesse pubblico di immobili ed aree sottoposti a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c) e d), del D.Lgs n. 42/2004 e s.m.i., ambito: "Agro romano occidentale zona del fosso della Quistione e Tenuta della Massa Gallesina lungo la via Aurelia e via di Casal Selce" sito all'interno di Roma Capitale*.

[52] L'art. 141-bis del Codice ("*Integrazione del contenuto delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico*"), in combinato con l'art. 140, comma 2, prescrive al Ministero della Cultura e alle Regioni, in relazione ai vincoli generici (così definiti perché meramente identificativi di aree) adottati ante Codice, di provvedere a integrare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico con la specifica disciplina d'uso «intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato». Detta vestizione è affidata dall'art. 143 anche al piano paesaggistico ed è funzionale a limitare la discrezionalità applicativa dell'autorità preposta al paesaggio in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche (A. Rallo, *Art. 142*-bis, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice*, cit., 1246; S. Amorosino, *Il T.A.R. Lazio legittima il maxi vincolo paesaggistico sull'Agro Romano (nota alle sentenze n. 33362, 33363, 33364 e 33365/2010),* in *Riv. giur. edil.*, 2011, 187). Sulle prescrizioni d'uso cfr. la già citata C. cost., n. 164 del 2021.

[53] Su cui si interroga M.A. Sandulli, Relazione al Convegno su "*I poteri sostitutivi della pubblica amministrazione (I)*", organizzato dall'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, il 13 dicembre 2024, per il PRIN 2022 – *Public administration for development: substitute powers, guarantee and efficiency needs* – coordinato, in qualità di P.I., dal Prof. M.R. Spasiano, e in corso di pubblicazione.

[54] Secondo la definizione di M.R. Spasiano, cit. *sub* nota 12.

[55] Secondo l'ossimoro di A. Sandulli, cit. *sub* nota 7.

[56] Ne deriva che il baricentro dell'intervento commissariale si è progressivamente spostato dall'evento al risultato durevole.

[57] In proposito, si veda l'Ordinanza commissariale n. 3 del 16 gennaio 2026, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 26 gennaio 2026, con la quale il Commissario ha adottato il Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) sul progetto di realizzazione del polo impiantistico in località Santa Palomba. Il PAUR comprende la VIA, l'AIA e gli altri titoli necessari, e l'atto successivo chiarisce espressamente che l'AIA produce anche gli effetti di variante urbanistica al Piano regolatore generale. Si tratta, quindi, non di un mero atto preparatorio o interlocutorio, ma di un provvedimento conclusivo ad "*alta intensità conformativa*", che consolida in via amministrativa la scelta impiantistica già prefigurata nel Piano rifiuti commissariale. A ciò, sul piano della continuità post-giubilare, si aggiunge l'Ordinanza commissariale n. 11 del 24 febbraio 2026, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 6 marzo 2026, con cui il Commissario non si limita a prendere atto del PAUR già rilasciato, ma lo conferma, così come conferma la variante urbanistica assunta con l'AIA e modifica una specifica condizione ambientale della VIA. L'ordinanza precisa, inoltre, che potranno essere impartite ulteriori prescrizioni ove necessarie.

Ad ulteriore dimostrazione della continuità post giubilare merita segnalare pure il profilo contrattuale e finanziario dell'opera: una disposizione commissariale del 2026 dà atto che, dopo

l'adozione del PAUR, in data 27 gennaio 2026 è stato stipulato l'Atto integrativo n. 1 al contratto di concessione, proprio al fine di consentire l'anticipazione di alcuni ordini di fornitura. Nella motivazione si legge che tale anticipazione era ritenuta necessaria sia per evitare aumenti di costo sia per impedire uno slittamento dei tempi di realizzazione dell'opera, nel preminente interesse pubblico alla sollecita esecuzione dell'impianto e al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'operazione. Peraltro, la struttura commissariale dedicata alle procedure VIA e autorizzatorie in materia di rifiuti è stata prorogata anche nel 2026: una disposizione del 22 dicembre 2025 proroga fino al 31 marzo 2026 l'incarico di supporto specialistico per il coordinamento e l'impulso delle procedure commissariali di VIA e autorizzazione impianti di trattamento rifiuti, richiamando espressamente l'Area VIA e Autorizzazione Rifiuti della struttura commissariale e la perdurante operatività del Commissario, il cui mandato resta fissato al 31 dicembre 2026.

Questo conferma che il *post* 2025 non è uno spazio residuale o meramente liquidatorio, ma un segmento fisiologicamente previsto del modello, nel quale l'eccezione continua a produrre effetti organizzativi e decisionali stabili. Non a caso, il portale ufficiale del Commissario, aggiornato a metà maggio 2026, elenca anche le ordinanze commissariali nn. 25, 26, 27 e 28 del 2026, relative non solo a Santa Palomba, ma anche a stoccaggi, linee mobili di tritovagliatura e ulteriori determinazioni sul polo impiantistico, potendosi così assistere ad una stabilizzazione funzionale del modulo commissariale oltre il tempo dell'evento.

[58] La concentrazione decisionale propria delle gestioni straordinarie accrescere l'effettività dell'azione amministrativa, ma rende ancor più necessario che restino chiari i criteri di imputazione degli atti, il rapporto tra soggetto nominante, commissario e amministrazione sostituita, nonché il regime delle responsabilità che accompagna l'esercizio del potere.

[59] M. De Benedetto, *L'effettività della regolazione in materia di FER: semplificazioni, interesse pubblico prevalente o c.d. "metodo Giubileo"*?, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2026.

[60] Ed è in questa discrasia tra la forza operativa dell'amministrazione speciale e la debolezza strutturale dell'amministrazione ordinaria che si annida il rischio più profondo di normalizzazione del modulo commissariale.

[61] Vedi nota 8.

[62] V. Fanti, *La responsabilità del commissario*, Relazione al Convegno su "*I poteri sostitutivi della pubblica amministrazione (I)*", organizzato dall'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, il 13 dicembre 2024, per il PRIN 2022 – *Public administration for development: substitute powers, guarantee and efficiency needs* – coordinato, in qualità di P.I., dal Prof. M.R. Spasiano, e in corso di pubblicazione.

[63] Il nodo non è tanto la semplice deroga, ma la ridefinizione del contenuto concreto del limite alla deroga. Sicché ci si potrebbe domandare se l'eccezione opera entro un limite già dato, o finisce per ridefinire essa stessa l'estensione del limite. Ed è qui che il rapporto tra ordinario e straordinario diventa davvero problematico.

Il contributo è frutto di una condivisa riflessione, tuttavia i paragrafi 2-3.1 e 4 sono stati elaborati da Anton Giulio Pietrosanti, i paragrafi 1 e 3.2 sono stati elaborati da Giuseppina Mari. I paragrafi di Anton Giulio Pietrosanti, peraltro, riprendono e rielaborano contenuti già sviluppati dal medesimo autore al Convegno su "I poteri sostitutivi della pubblica amministrazione (I)", organizzato dall'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, il 13 e 14 dicembre 2024, nell'ambito del PRIN 2022 – *Public administration for development: substitute powers, guarantee and efficiency needs* – coordinato, in qualità di P.I., dal Prof. Mario R. Spasiano, e i cui lavori sono in corso di pubblicazione.