

***ON. TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO***

***RICORSO***

***CON ISTANZA DI MISURE CAUTELARI ANCHE MONOCRATICHE***

***AI SENSI DEGLI ARTT. 55 E 56, D.LGS. N. 104 DEL 2 LUGLIO 2010***

nell'interesse del **Comune di Albano Laziale**, con sede in 00040 Albano Laziale (RM), Piazza della Costituente 1, in persona del Sindaco legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, giusta procura in calce al presente atto, dagli avvocati Fabrizio Pietrosanti, codice fiscale PTRFRZ51E11H501I (pec fabrizio-pietrosanti@ordineavvocatiroma.org), Giulio Montanari codice fiscale MNTGLI78H19D969W (pec giuliomontanari@ordineavvocatiroma.org) e Sabrina Paparo codice fiscale PPRSRN77T61C352Y (pec sabrinapaparo@ordineavvocatiroma.org), del foro di Roma e presso di loro elettivamente domiciliato in 00198 Roma, Via di Santa Teresa 23, (dichiarandosi di voler ricevere le comunicazioni di legge al fax n. 0633219444 o all'indirizzo p.e.c. "fabriziopietrosanti@ordineavvocatiroma.org")

**contro**

- 1. Commissario per il superamento della situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della provincia di Roma**, Prefetto in Riposo Goffredo Sottile, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- 2. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

**3. Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato;

**e nei confronti di**

- 4. Regione Lazio**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- 5. Roma Capitale**, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*;
- 6. AMA Roma S.p.A.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- 7. Pontina Ambiente Srl**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

**per l'annullamento**

**previa concessione di misure cautelari anche monocratiche**

**ai sensi degli artt. 55 e 56, D.Lgs. n. 104 del 2 luglio 2010**

- a) del decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare in data 3 gennaio 2013 pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 7 gennaio 2013, n. 5 [Doc. 1];
- b) del decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare in data 9 gennaio 2013 di integrazione e modifica del precedente decreto in data 3 gennaio 2013 [Doc. 2];
- c) dei provvedimenti del Commissario, Prefetto a riposo Goffredo Sottile, non conosciuti, con i quali è stata data applicazione ai suindicati decreti e sono stati individuati gli impianti cui conferire, previa diffida, per il trattamento i rifiuti prodotti dai comuni di Roma, Fiumicino, Ciampino e Stato della Città del Vaticano con le relative modalità;
- c) degli ulteriori atti, provvedimenti, documenti, analisi e studi, relativi anche alle fasi sub-procedimentali, quali adottati dalla Regione Lazio, ovvero da altri enti, e allo stato non conosciuti dalla ricorrente, con i quali sono stati individuati sul piano metodologico, organizzativo, tecnico (anche in termini di capacità residua) ed esecutivo, i percorsi

di soluzione alla dichiarata grave criticità nella gestione dei rifiuti del territorio della Provincia di Roma;

d) in quanto occorra, del provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, assunto in data 22 luglio 2011, con cui è stato decretato “fino al 31 dicembre 2012, lo stato di emergenza in relazione all’imminente chiusura della discarica di Malagrotta, nonché della *O.P.C.M. 6 settembre 2011, n. 3963, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 213 del 13 settembre 2011*;

e) di ogni altro atto agli stessi preordinato, presupposto, connesso, conseguente e comunque collegato.

#### BREVE SINTESI DEL RICORSO

Con il presente ricorso si impugnano gli atti e provvedimenti, anche della fase sub-procedimentale ed istruttoria, relativi al c.d. Decreto Clini con cui si pretende di gestire la dichiarata situazione di emergenza nel governo dei rifiuti nella Provincia di Roma, aggravando i territori non appartenenti al bacino con il trasporto di rifiuti ulteriori rispetto alla capacità ricettiva reale ed assumendo soluzioni non aderenti alla capacità dell’impianto e del territorio, in violazione del principio di precauzione, in assenza di reale istruttoria e coinvolgimento dei territori interessati, senza considerare ulteriori possibili soluzioni tra più opzioni percorribili una volta superato il confine territoriale di riferimento, nonché in difetto di attribuzione e del presupposto legittimante l’esercizio del potere essendo decorso il termine ultimo per provvedere fissato al 31 dicembre 2012.

I provvedimenti impugnati hanno reso operativo il trasferimento dei rifiuti da Roma al territorio del Comune di Albano Laziale sin dal 25 gennaio 2013 e pertanto si chiede misura cautelare d’urgenza inaudita altera parte al fine di non aggravare il territorio del Comune ed estendere oltre misura il possibile stato di emergenza anche in questo territorio.

## CENNI DI FATTO

Ai fini che in questa sede rilevano, è opportuno ripercorre la cronistoria degli eventi che hanno interessato la gestione dei rifiuti nella Provincia di Roma.

### **I. La Procedura di infrazione**

La Commissione europea ha notificato al Governo italiano, in data 17 giugno 2011, una lettera di costituzione in mora (procedura di infrazione n. 2011/4021) relativa alla gestione della discarica di Malagrotta, ritenendola inadeguata e non conforme alla normativa comunitaria di riferimento e, in particolare, all'articolo 16 della direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti (c.d. direttiva rifiuti), a norma del quale gli Stati membri adottano le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati tenendo conto delle migliori tecniche disponibili.

La Commissione ha inoltre ritenuto che, per essere conforme alla direttiva 1999/31 (c.d. "direttiva discariche") e alla direttiva 2008/98/CE, il trattamento dei rifiuti destinati a discarica debba consistere in processi che, oltre a modificare le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero, abbiano altresì l'effetto di evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente nonché i rischi per la salute umana.

### **II. L'emergenza rifiuti nella Provincia di Roma**

Con ordinanza n. Z0002 del 30 giugno 2011, il Presidente della regione Lazio ha prorogato fino al 31 dicembre 2011 il funzionamento della discarica di Malagrotta.

Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in data 22 luglio 2011 (di seguito DPCM) [Doc. 3], è stato dichiarato lo stato di emergenza ambientale nel territorio della provincia di Roma fino al 31 dicembre 2012, in relazione alla immi-

nente chiusura della discarica di Malagrotta e alla conseguente necessità di realizzare un sito alternativo per lo smaltimento dei rifiuti.

Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3963 del 6 settembre 2011 (di seguito OPCM) [Doc. 4], pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 213 del 13 settembre 2011, è stato nominato il prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro, quale commissario delegato per il superamento della situazione di emergenza ambientale, con il compito di garantire l'individuazione, la progettazione e la successiva realizzazione, mediante l'utilizzo di poteri straordinari e derogatori, di una o più discariche e/o l'ampliamento di discariche esistenti indicate dalla Regione, nonché di un impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB) dei rifiuti urbani, necessari a garantire la piena copertura del fabbisogno dell'area interessata dallo stato di emergenza per il tempo necessario all'avvio degli impianti di smaltimento e trattamento definitivi da parte dei soggetti competenti e nelle more della messa in esercizio del sistema impiantistico previsto dal piano regionale di smaltimento dei rifiuti.

Il Commissario delegato, con provvedimento del 24 ottobre 2011 ha individuato, quali siti alternativi a Malagrotta, i siti di Corcolle e Riano, « *ove saranno progettate, per la successiva realizzazione, due discariche provvisorie per lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti dai comuni di Roma, Fiumicino, Ciampino e dallo Stato Città del Vaticano* » e, in data 29 novembre 2011, ha decretato l'occupazione temporanea d'urgenza del sito di Corcolle ai fini della realizzazione della discarica.

Il 18 gennaio 2012 è stato approvato dalla Regione Lazio il piano di gestione dei rifiuti del Lazio (pubblicato il 14 marzo sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio).

Il Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici del Ministero per i Beni e le Attività culturali (MIBAC) ha espresso ufficialmente, con mozione del 22 febbraio 2012, l'assoluta contrarietà al progetto di realizzazione di una discarica, sia pur temporanea, in località Corcolle, in ragione della vicinanza con Villa Adriana, « *patrimonio culturale e paesaggistico a valenza universale, annoverato tra i siti Unesco e, come ta-*

*le, oggetto di un accordo internazionale che obbliga lo Stato italiano alla tutela e alla conservazione ».*

In data 8 marzo 2012 si è tenuta una conferenza di servizi relativa alla progettazione preliminare per la realizzazione della discarica in località « CORCOLLE » (doc. 1163/1, 1163/2, 1163/3), nel corso della quale sono stati formulati da più parti pareri decisamente negativi in merito al progetto.

Dopo la conferenza di servizi è stato richiesto, da parte del Commissario, l'interessamento del Ministro dell'ambiente, il quale ha convocato, nel mese di marzo 2012, il Presidente della Giunta regionale del Lazio, il Sindaco di Roma, il Presidente della Provincia di Roma e il Commissario, chiedendone la collaborazione per acquisire e valutare tutti i dati relativi alle problematiche presenti in ciascun sito individuato dalla Regione Lazio, in modo tale da evidenziare i vincoli, le deroghe necessarie e la fattibilità della realizzazione degli impianti.

Cittadini e associazioni ambientaliste hanno presentato esposti alla Procura della Repubblica con i quali è stata denunciata l'assoluta inidoneità dei siti scelti dal Commissario e risultano pendenti presso la Procura della Repubblica di Roma indagini relative sia ai siti individuati, sia alla discarica di Malagrotta.

Alla fine di maggio 2012 il Prefetto di Roma si è dimesso dalla carica di Commissario delegato; al suo posto, con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 maggio 2012 [Doc. 5], è stato nominato il Prefetto Goffredo Sottile quale *“Commissario delegato in sostituzione del Prefetto di Roma per il superamento della situazione di emergenza ambientale di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 2011 [...]”*.

Successivamente è intervenuta la legge 24 dicembre 2012, n. 228 recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”*, pubblicata in GURI il 29 dicembre 2012, n. 302, che all'art. 1, commi 358, 359, 360 e 361, dispone la nomina, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di un

commissario che provveda in via sostitutiva degli Enti competenti in via ordinaria alla soluzione dell'emergenza rifiuti, con compiti, nell'ambito dei poteri di cui all'OPCM 3963/2011 cit., da stabilirsi nel medesimo decreto e durata semestrale della nomina, salvo proroga o revoca.

Ai sensi della legge il Commissario provvede all'espletamento dei seguenti compiti in ambito regionale:

- a) autorizzazione alla realizzazione e gestione delle discariche per lo smaltimento dei rifiuti urbani nonché di impianti per il trattamento di rifiuto urbano indifferenziato e differenziato, nel rispetto della normativa comunitaria tecnica di settore;
- b) supporto alla Regione Lazio nelle iniziative necessarie al rientro nella gestione ordinaria;
- c) adozione, a fronte dell'accertata inerzia dei soggetti preposti alla gestione, manutenzione, o implementazione degli impianti per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nei comuni di Roma capitale, Fiumicino, Ciampino e nello Stato della Città del Vaticano, previa diffida ad adempiere entro termini perentori non inferiori a giorni trenta, dei necessari provvedimenti di natura sostitutiva in danno dei soggetti inadempienti.

Viene infine stabilito che gli oneri derivanti dall'attuazione dei compiti sopra indicati vengano posti a carico degli enti e dei soggetti inadempienti secondo le modalità da stabilirsi con il decreto di nomina del Commissario.

### **III. L'annullamento del Piano Rifiuti della regione Lazio: Sentenza TAR Lazio n. 121/2013**

Con sentenza in data 9 gennaio 2013 n. 121, il T.A.R. per il Lazio Sez. I-ter, ha dichiarato l'illegittimità del Piano di gestione dei rifiuti del Lazio per violazione dell'art. 1 della direttiva discariche (Direttiva 1999/31/CE), degli artt. 4 e 13 della direttiva rifiuti (Direttiva 2006/12/Ce) e dell'art. 7, comma 1 del D.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 e, comunque, dell'art. 174 del Trattato e, quindi, del principio di precauzione che dovrebbe

caratterizzare le scelte (anche pianificatorie) dell'amministrazione ove si presentino eventuali dubbi o perplessità in ordine alle decisioni da assumere nel caso concreto. Detto piano è in particolare illegittimo nella parte in cui considera 'rifiuti trattati' ai sensi dell'art. 2 lett. h) della direttiva discariche, i rifiuti non preventivamente trattati in impianti TMB, ma compressi durante il trasporto e dopo lo scarico, e, da ultimo, sottoposti a cernita grossolana. Come correttamente affermato dalla Commissione Europea, infatti, per essere conforme alla direttiva discariche e alla direttiva rifiuti, il trattamento dei rifiuti destinati a discarica deve consistere in processi che, oltre a modificarne le caratteristiche allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero, abbiano l'effetto di evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente nonché i rischi per la salute umana .

#### **IV. Il Decreto Clini del 3 gennaio 2013**

Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha nominato, con decreto 3 gennaio 2013 e oggetto, tra l'altro, della presente impugnazione, il Prefetto a riposo Goffredo Sottile quale Commissario ai sensi del comma 358 dell'art. 1 della citata legge n. 228/2012 per provvedere, in via sostitutiva degli Enti competenti in via ordinaria e senza determinare soluzioni di continuità nelle azioni in corso, al superamento della situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della provincia di Roma di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2011 e successive modificazioni.

#### **V. Il Provvedimento del Commissario per l'emergenza rifiuti**

Il 15 gennaio 2013 il Commissario Sottile ha individuato nel Lazio, con provvedimento non conosciuto e i cui contenuti sono noti solo in quanto riportati in comunicati stampa [Doc. 6], quattro impianti TMB, per il trattamento meccanico e biologico dei rifiuti indifferenziati di Roma, Fiumicino, Ciampino e Stato della Città del Vaticano.

Gli impianti indicati sono situati in Albano Laziale, Viterbo, Colfelice e Castelforte; in tali impianti gradatamente si procederà, a partire dal 25 gennaio 2013, previa diffida ri-



volta alle autorità competenti, ai soggetti interessati al conferimento e alle imprese titolari degli impianti di TMB, a conferire e a trattare per una durata di 120 giorni e nei limiti delle capacità residue autorizzate, i detti rifiuti indifferenziati.

Primo sito coinvolto è l'impianto TMB di Albano Laziale, uno dei quattro impianti di trattamento meccanico biologico diffidati dal commissario Goffredo Sottile, che dal 25 gennaio u.s. e per i successivi 120 giorni, riceve i rifiuti eccedenti la capacità impiantistica della Capitale: circa 15 – 20 compattatori della Società AMA trasportano 150 tonnellate giornaliere.

Per l'impianto di TMB di Viterbo la data è stata posticipata per questioni organizzative; mentre gli impianti di Castelforte (Latina) e di Colfelice (in provincia di Frosinone) non riceveranno per il momento rifiuti.

\*\*\*

Con riserva di proporre motivi aggiunti all'esito della integrale acquisizione di tutti gli atti e provvedimenti relativi al giudizio, per i quali sin d'ora si chiede a Codesto Ecc.mo Giudice di ordinare all'Amministrazione resistente l'esibizione, gli atti descritti in epigrafe e qui impugnati, ingiustamente lesivi degli interessi del Comune di Albano Laziale, anche quale ente esponenziale della comunità di riferimento, meritano di essere annullati per i seguenti

## MOTIVI

- I -

**Violazione di legge: art. 5 Legge 225/1992; D.P.C.M 22 luglio 2011; Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio; D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Cessato stato di emergenza.**

L'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 prevede, al verificarsi degli eventi contemplati nel precedente art. 2, comma 1, lett. c), che *“il Consiglio dei Ministri,*

*[...] acquisita l'intesa delle [...] regioni, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi, disponendo in ordine all'esercizio del potere di ordinanza, nonché indicando l'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi conseguenti all'evento successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza".*

Il successivo comma 1-bis aggiunge che *"uno stato di emergenza già dichiarato, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei Ministri, può essere prorogato ovvero rinnovato, di regola, per non più di sessanta giorni".*

In applicazione delle suddette norme, al fine di fronteggiare la *"grave situazione determinatasi nella gestione dei rifiuti prodotti dai comuni di Roma, Fiumicino, Ciampino e nello Stato della Città del Vaticano"*, in ragione dell'esaurimento delle volumetrie residue della discarica di Malagrotta, sito di smaltimento di tali rifiuti, il Presidente del Consiglio dei Ministri, in data 22 luglio 2011, ha decretato *"fino al 31 dicembre 2012, lo stato di emergenza in relazione all'imminente chiusura della discarica di Malagrotta ed alla conseguente necessità di realizzare un sito alternativo per lo smaltimento dei rifiuti".*

Conseguentemente, con O.P.C.M. in data 6 settembre 2011, n. 3963, è stato nominato, quale Commissario delegato per il superamento della situazione di emergenza ambientale, il Prefetto di Roma, successivamente sostituito, con D.P.C.M. in data 25 maggio 2012, dal Prefetto a riposo Goffredo Sottile; anche tale ultimo provvedimento trovava giustificazione nel dichiarato (con il citato D.P.C.M. 22 luglio 2011) stato di emergenza **che, pertanto, ha esaurito la propria vigenza al 31 dicembre 2012.**

Il Decreto del Ministro dell'Ambiente, censurato con la presente impugnazione assieme a tutti gli atti presupposti e susseguenti, ancorché non conosciuti, nuovamente dispone, tra l'altro, la nomina del Prefetto a riposo Goffredo Sottile quale *"Commissario ai sensi del comma 358 dell'articolo 1 della Legge n. 228 del 2012 per provvedere [...] al supe-*

*ramento della situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della provincia di Roma di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2011 e successive modificazioni”.*

Pertanto viene nominato, a gennaio 2013, un Commissario per provvedere al superamento di uno stato di emergenza cessato in data 31 dicembre 2012 e mai prorogato (e non più prorogabile) con DPCM successivo a quello del 22 luglio 2011, in palese violazione della normativa suindicata e, peraltro, in contrasto con i principi comunitari e nazionali, rispettivamente stabiliti dalla Direttiva 2008/98/CE e dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice ambiente o TUA), che disciplinano la gestione dei rifiuti nell’ottica imprescindibile della salvaguardia della salute umana e dell’ambiente *tout court*.

È appena il caso di segnalare infatti che la normativa dell’emergenza, in quanto derogatoria alle norme e ai principi comunitari e nazionali in materia di rifiuti, è di strettissima applicazione e non può trovare giustificazione al di fuori dei **circoscritti limiti temporali e condizioni per essa stabiliti**.

Come detto quindi, in assenza di D.P.C.M. emanato ai sensi dell’art. 5 della legge 225/1992, di proroga dello stato di emergenza, non vi è alcun presupposto che giustifichi la nomina di un commissario per intervenire su situazione di fatto non più “classificata” quale stato di emergenza.

È necessario tuttavia sgombrare il campo da un possibile equivoco: si legge nel Decreto qui impugnato che il Commissario è nominato *“ai sensi del comma 358 dell’articolo 1 della Legge n. 228 del 2012”*.

Il comma 358 e il successivo comma 359 della legge tuttavia prevedono esclusivamente che *“358. In considerazione della situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della provincia di Roma di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 2011 e successive modificazioni, al fine di non determinare soluzioni di continuità nelle azioni in corso per il superamento di tale criticità con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, viene nominato*

*un commissario che provveda in via sostitutiva degli Enti competenti in via ordinaria. 359. Il commissario, per l'attuazione dei necessari interventi, è autorizzato a procedere con i poteri di cui agli articoli 1, comma 2, 3 e 4 dell'O.P.C.M. 6 settembre 2011, n. 3963, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 213 del 13 settembre 2011, salvo diversa previsione da parte del presente comma e dei commi 360 e 361. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti e la durata della nomina, per un periodo di sei mesi, salvo proroga o revoca”.*

Le norme pertanto si limitano a provvedere alla nomina del Commissario, ma non dispongono in alcun modo circa la proroga dello stato di emergenza (che, ai sensi dell'art. 5 della legge 225/1992, avrebbe dovuto essere infatti nuovamente disposto dal Consiglio dei Ministri) e anzi pongono a fondamento proprio il cessato stato di emergenza decretato nel 2011!

Nessun presupposto giuridico quindi assiste la nomina del commissario, nemmeno sotto il profilo temporale; il termine di 6 mesi è peraltro in aperto contrasto con quello di 60 giorni stabilito per una eventuale proroga dello stato di emergenza, sempre dalla legge 225/1992.

Ne consegue che i provvedimenti gravati devono essere annullati alla luce del presente motivo.

- II -

**Violazione di legge: O.P.C.M. 3963/2011; art. 1 commi 358, 359 e 360 della Legge 228/2012; art. 5 della Legge n. 225/1992. Incompetenza. Straripamento di potere.**

In virtù di quanto sopra riportato in merito alla dichiarazione dello stato di emergenza e al potere di ordinanza di cui alla citata legge n. 225/92, dopo aver dichiarato lo stato di emergenza, il Presidente del Consiglio emana provvedimenti con i quali delega le funzioni ad un commissario, individuando “i tempi e le modalità” di svolgimento dell'incarico, stabilendo l'eventuale adozione di provvedimenti in deroga alla vigente

normativa e, a tal ultimo fine, indicando a quali leggi, per quanto strettamente occorre per la realizzazione degli interventi, il commissario può derogare. Sono poi gli atti del commissario, cioè le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti, che rappresentano i provvedimenti che devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e che vengono adottati nella fase di attuazione degli interventi di emergenza.

Pertanto, è l'O.P.C.M. e non il decreto di un dicastero a individuare i poteri del commissario per fronteggiare uno stato di emergenza (che peraltro nel caso di specie è, come detto, cessato) lasciando ai successivi provvedimenti esclusivamente la facoltà di specificare, all'interno dei poteri conferiti, i compiti attuativi.

La legge n. 228/2012, infatti, richiama espressamente i poteri di cui all'OPCM 3963/2011 che, come detto, riguardano esclusivamente la realizzazione dei nuovi impianti (discariche e TMB) necessari a garantire la copertura del fabbisogno regionale.

Tuttavia, in contrasto con il citato art. 5 della legge n. 225/1992 nonché con la legge 228/2012, il Decreto Clini, all'art. 2, comma 1, ha previsto ulteriori compiti che non trovano alcuna copertura nei poteri attribuiti al Commissario.

Quanto ai poteri commissariali, il decreto impugnato, all'art. 3, attribuisce al commissario quelli di cui all'art. 1, commi 2, 3 e 4 dell'O.P.C.M 3963/2011 e precisamente:

1) *“Il Commissario delegato si avvale, in qualità di Soggetto attuatore, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, della Direzione attività produttive e rifiuti della regione Lazio per lo svolgimento della funzione di stazione appaltante per la realizzazione di una o più discariche e/o per l'ampliamento di discariche esistenti indicate dalla medesima Regione, nonché di un impianto di trattamento meccanico - biologico dei rifiuti urbani necessarie a garantire la piena copertura del fabbisogno dell'area interessata dallo stato di emergenza di cui alla presente ordinanza”* (comma 2);

2) *“Il Commissario delegato, entro 45 giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza provvede alla trasmissione al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri di un Piano degli interventi con relativo quadro economico-finanziario. Tali interventi non devono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”* (comma 3);

3) *“Il Commissario delegato, per l'espletamento delle iniziative di cui alla presente ordinanza, si avvale altresì di due consulenti esperti nelle materie di interesse della presente ordinanza, nominati d'intesa con il capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui affidare specifici settori di intervento, sulla base di apposite direttive”*(comma 4).

Tali poteri sono richiamati dal citato comma 359 dell'art. 1 della legge 228/2012 che, al successivo comma 360 attribuisce al Commissario i seguenti compiti e, precisamente:

- a) autorizzazione alla realizzazione e gestione delle discariche per lo smaltimento dei rifiuti urbani nonché di impianti per il trattamento di rifiuto urbano indifferenziato e differenziato, nel rispetto della normativa comunitaria tecnica di settore;
- b) supporto alla Regione Lazio nelle iniziative necessarie al rientro nella gestione ordinaria;
- c) adozione, a fronte dell'accertata inerzia dei soggetti preposti alla gestione, manutenzione, od implementazione degli impianti per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nei comuni di Roma capitale, Fiumicino, Ciampino e nello Stato della Città del Vaticano, previa diffida ad adempiere entro termini perentori non inferiori a giorni trenta, dei necessari provvedimenti di natura sostitutiva in danno dei soggetti inadempienti.

Tutti i poteri e compiti sono preordinati all'esclusivo scopo di *“non determinare soluzioni di continuità nelle azioni in corso”* per il superamento della criticità (cfr. comma 358 cit.).

Pertanto in nessun caso il Commissario può svolgere compiti che non rientrano nel circoscritto perimetro dei poteri legittimamente attribuitigli.

Tuttavia, in insanabile contrasto con le disposizioni suindicate, con il decreto impugnato si attribuiscono al Prefetto Sottile, poteri di individuazione degli impianti di trattamento, di imposizione del trattamento di rifiuti alle Autorità competenti e ai gestori degli impianti, nonché di pianificazione (anche territoriale per individuare aree idonee alla localizzazione dei nuovi impianti) che non trovano alcuna copertura normativa e che evidentemente non costituiscono “continuazione” delle azioni in corso, con evidente superamento della “delega” legislativa.

Il Commissario ha, pertanto, svolto le funzioni indebitamente assegnatigli derogando le norme fondamentali dell’azione amministrativa senza che tale potestà gli fosse conferita.

Inoltre, come disposto dal comma 360 dell’art. 1 legge 228/2012, il Commissario può agire, al di fuori dei poteri espressamente conferiti, esclusivamente a “*supporto alla Regione Lazio nelle iniziative necessarie al rientro nella gestione ordinaria*”; ne consegue l’incompetenza del Commissario, in favore della Regione Lazio, per tutte le attività individuate dall’art. 2 del Decreto impugnato.

Anche per il suddetto motivo gli atti gravati meritano di essere annullati.

- III -

**Violazione di legge: art. 120 Cost; artt. 7 e ss. Legge 241/1990.**

Il Decreto impugnato prevede, all’art. 2, comma 1, lett. a) che il Commissario deve provvedere, entro il termine di 8 giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto, a diffidare le Autorità competenti e le imprese titolari degli impianti, a trattare i rifiuti urbani prodotti dai Comuni di Roma, Fiumicino, Ciampino e dallo Stato della Città del Vaticano a partire dal 25 gennaio 2013.

Il Comune di Albano ha appreso, tramite comunicato stampa del Ministero dell'Ambiente in data 15 gennaio 2013, che, con atti non conosciuti che si intende impugnare in questa sede con riserva di formulare ricorso per motivi aggiunti, il Commissario avrebbe non soltanto contattato la società Pontina Ambiente – titolare dell'impianto di trattamento situato nel territorio del Comune – al fine del conferimento dei rifiuti, ma anche instaurato una trattativa sulle quantità idonee a garantire le “*eventuali*” (!) esigenze del territorio.

E ciò senza che in alcun modo i detti provvedimenti siano stati portati a conoscenza del Comune, in violazione dello stesso decreto di nomina e, più in generale, del principio di leale collaborazione tra enti, costituzionalmente garantito, e delle norme sul procedimento amministrativo di cui agli artt. 7 e ss. della legge 241/1990 la cui applicazione non è stata derogata con il citato OPCM n. 3963/2011.

Inoltre l'omessa comunicazione di avvio del procedimento di individuazione degli impianti nei quali conferire i rifiuti non ha consentito all'Ente ricorrente di intervenire nel procedimento rappresentando le esigenze tecnico-ambientali e urbanistiche del territorio che saranno evidenziate nei seguenti motivi di impugnazione, e ciò anche al fine di meglio individuare le reali ed effettive capacità ricettive dell'impianto in relazione all'assetto geomorfologico del territorio e del suo insediamento abitativo (sia sul piano sociale che economico).

- IV -

**Violazione della Direttiva 2008/98/CE. Eccesso di potere: erronea valutazione e travisamento dei fatti; illogicità; difetto di istruttoria.**

A) Il decreto 3 gennaio 2013 e il provvedimento con cui il Commissario per l'emergenza rifiuti della Capitale ha individuato gli impianti cui conferire i rifiuti per il TMB dei



rifiuti del Bacino di Roma sono altresì illegittimi in quanto si fondano su erronee valutazioni circa la capacità residua degli impianti laziali di trattamento dei rifiuti.

Al riguardo, si nota come i dati di capacità residua degli impianti riportati nella tabella, inserita nell'Allegato 1 al D.M. 3 gennaio 2013, non sono attendibili anche in quanto risalenti al 2010.

Nella ricognizione fatta dal commissario Sottile emergono, infatti, significative discrepanze con i dati su cui si era basato il decreto di Clini: la «capacità residua» a disposizione per i rifiuti di Roma è di 230.747 tonnellate l'anno, ma quella indicata nel decreto è di 930.207.

Come si legge in una nota del Commissario riportata nel comunicato stampa del 15 gennaio 2013 *“la tabella inserita come Allegato 1 al D.M. 3 gennaio 2013 riportava un totale delle possibilità di trattamento residue, in tutti gli impianti Tmb del Lazio, di 930.207 t/a; la differenza con la tabella precedente è stata registrata per le seguenti motivazioni: i dati forniti dalla Regione Lazio, riportati nell'Allegato 1, riguardano quantità consolidate nell'anno 2010 a seguito della sottoscrizione del Patto per Roma, nel secondo semestre del 2012, i quattro impianti Tmb operanti su Roma (2 di Ama e 2 di Co.la.ri.), risultano al momento operanti alla massima capacità autorizzata”. I[...]* *“Risultano quindi già positivamente utilizzate 498.058 t/a; l'impianto Rida Ambiente di Aprilia al momento risulta operare alla massima capacità autorizzata, anche se ha presentato istanza per l'implementazione degli impianti, agli uffici della Regione Lazio; gli elaborati sono al momento al vaglio degli uffici competenti; la Società Aria ha confermato, come peraltro già evidenziato nell'Allegato 1 del D.M., che l'impianto di Paliano produce esclusivamente Cdr e non può trattare in ingresso rifiuto indifferenziato; su richiesta espressa della società Pontina Ambiente è stato deciso di acquisire un quantitativo inferiore (50.000 t/a) rispetto a quanto disponibile, per consentire all'Impianto di Albano Laziale di garantire eventuali esigenze del territorio; la Società Ecologia Viterbo ha comunicato una disponibilità maggiore di quanto riportato nella succitata*

*tabella, garantendo la possibilità di lavorazione di 30.000 t/a nell'impianto Tmb di Viterbo, a fronte delle 23.350 iniziali".*

Anche la ricognizione del Commissario Sottile è parimenti viziata per violazione delle direttive rifiuti e per eccesso di potere per erronea valutazione dei fatti e dei presupposti nonché per difetto e carenza istruttoria (anche in relazione al motivo che precede).

La direttiva rifiuti all'art. 4 prevede che *"Gli Stati membri garantiscono che l'elaborazione della normativa e della politica dei rifiuti avvenga in modo pienamente trasparente, nel rispetto delle norme nazionali vigenti in materia di consultazione e partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati."*

Invece, il Commissario non ha coinvolto, nella rielaborazione dei dati relativi alla capacità residua degli impianti, il comune di Albano Laziale che, conoscendo le esigenze del proprio territorio, è in possesso delle informazioni sul flusso effettivo dei rifiuti che, tra l'altro, sono in aumento su tutto il territorio laziale.

Solo il Comune di Albano, maggior conferente nell'impianto di interesse, infatti avrebbe potuto indicare le "eventuali esigenze del territorio" rappresentate dallo stesso gestore dell'impianto e alle quali si sarebbe provveduto attraverso valutazioni della stessa Pontina Ambiente.

Tuttavia la società, con nota in data 21 gennaio 2013 [Doc. 7], afferma che la quantità di rifiuti che verranno conferiti per effetto dei provvedimenti impugnati, pari a 150 tonnellate al giorno, rientra nel limite massimo di 500 t/g di potenzialità autorizzata.

A tal riguardo, è bene evidenziare la sostanziale differenza tra capacità tecnica-impiantistica autorizzata e la effettiva capacità ricettiva dell'impianto nel contesto di riferimento: in sintesi (sia consentita una digressione) anche una automobile di alta cilindrata autorizzata a viaggiare (omologata) fino a velocità di punta di 300 km/h, nel territorio di Albano (e non solo, anche in autostrada) sarebbe comunque tenuta a rispettare differenti limiti di velocità in ragione della sintesi di più interessi (sicurezza, salute, abi-

tabilità, rispetto per gli insediamenti abitativi, produttivi, del contesto ambientale di riferimento...).

Inoltre, è evidente come il dato, in assenza della specificazione della quantità attualmente trattata non consente da solo di stabilire se l'ulteriore conferimento porterà al superamento dei limiti autorizzati (e la preoccupazione è tanto più legittima se si pensa che il Comune di Albano conferisce, come detto, circa 20.000 tonnellate all'anno, mentre per effetto dei provvedimenti ne saranno conferite 50.000 in soli 120 giorni).

Ciò anche in quanto la "vaga" affermazione di sostenibilità del conferimento da parte della società si basa sul dichiarato presupposto della "diminuzione dei rifiuti conferiti dai Comuni del Territorio"; i dati ufficiali ISPRA, (Rapporto Rifiuti del 2008), mostrano, tuttavia, una tendenza di segno opposto, denotando una produzione annua di rifiuti regionali in costante aumento (cfr. tabelle contenute a pagg. 67 e 68 del Piano regionale dei rifiuti del Lazio).

B) Inoltre il Piano di gestione dei Rifiuti per il periodo 2011-2017 della Regione Lazio (cfr. pag. 91) rileva l'insufficienza della capacità impiantistica dedicata al TMB a livello regionale, inferiore ai quantitativi di rifiuto indifferenziato prodotto, che pure continua ad essere collocato nelle discariche laziali, ivi comprese quelle individuate nel Piano.

Ove mai fossero necessarie ulteriori conferme dell'inattendibilità dei dati posti a fondamento dei provvedimenti impugnati, la circostanza che il Ministro dell'Ambiente ha incaricato il Nucleo operativo ecologico dei carabinieri di "*accertare le condizioni effettive di funzionamento e di verificare l'effettiva capacità residua, degli impianti di trattamento meccanico biologico (Tmb), di compostaggio e termovalorizzazione dei rifiuti della Regione Lazio*" (cfr. comunicato per la stampa del Ministero dell'Ambiente) rende evidente l'incertezza nella quale si muovono gli attori coinvolti nelle operazioni censurate.

Mancano allora i basilari fondamenti per l'esercizio del potere amministrativo; si palesa un esercizio arbitrario della discrezionalità amministrativa anche in considerazione del

fatto che: (a) nessuna soluzione alternativa è stata vagliata dal Ministro o dal Commissario; (b) non sono noti i criteri in base ai quali sono stati selezionati i quattro impianti di TMB coinvolti; (c) non sono state considerate e valutate le esternalità negative riconosciute dalla letteratura scientifica anche per gli impianti di trattamento; (d) manca qualsivoglia istruttoria sull'impatto delle operazioni nel territorio.

C) Anche gli ulteriori presupposti dei provvedimenti impugnati sono affetti dalle illegittimità denunciate nel presente motivo.

Infatti lo scopo dell'intera operazione vorrebbe essere quello di normalizzare la realtà impiantistica del Bacino di Roma, transitoriamente utilizzando gli impianti TMB della Regione per trattare i rifiuti e trasferirli (sembra) nuovamente nella discarica di Malagrotta.

È evidente tuttavia che nel termine di 120 giorni assegnato al Commissario non potrà realizzarsi alcuna modifica agli impianti esistenti e, meno che mai, la realizzazione di nuovi impianti.

Inoltre la discarica di Malagrotta deve essere avviata a chiusura e, a causa della propria intervenuta saturazione, non potrà accogliere le nuove quantità.

Pertanto l'assetto delineato dai provvedimenti impugnati non potrà che risolversi in una nuova emergenza, questa volta da scontarsi in capo ai Comuni destinatari delle prescrizioni; ciò tanto più in considerazione del fatto che nessuna previsione è presente in merito alle azioni da compiersi in caso di "rilevata insufficienza della capacità impiantistica di trattamento", eventualità pur considerata dall'art. 2, comma 4, del decreto Clini.

Ne consegue che i provvedimenti gravati devono essere annullati alla luce del presente motivo.

### **Violazione del TFUE: principio di precauzione.**

Gli atti impugnati contrastano con il principio di precauzione, cristallizzato dall'art. 191 (ex art. 174 CE) del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (di seguito "TFUE"), che costituisce uno dei canoni fondamentali del diritto dell'ambiente: «1. *La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:*

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,*
- protezione della salute umana,*
- uso accorto e razionale delle risorse naturali,*
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.*

*2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga" (...)».*

La rilevanza di tale principio generale, direttamente cogente per tutte le pubbliche amministrazioni, menzionato nel TFUE proprio in relazione alla politica ambientale, assume valenza non solo programmatica, ma direttamente imperativa nel quadro degli ordinamenti nazionali, vincolati ad applicarlo qualora sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per l'ambiente.

E allora a fronte dell'incertezza circa la capacità degli impianti di ricevere altri rifiuti non si vede come possa essere stato rispettato tale principio cardine di precauzione!

Tale principio presuppone che le istituzioni partecipanti al procedimento legislativo valutino i dati scientifici disponibili. La Corte di giustizia in effetti ha statuito che eventua-

li misure di tutela sulla scorta del principio di precauzione possono essere assunte solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie. In particolare, la valutazione dei rischi non può fondarsi su considerazioni di natura meramente ipotetica!

La valutazione del rischio deve essere effettuata segnatamente alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato dal piano o progetto che si intende realizzare.

Come correttamente affermato dalla Commissione Europea, infatti, per essere conforme alla direttiva discariche ed alla direttiva rifiuti, il trattamento dei rifiuti destinati a discarica deve consistere in processi che, oltre a modificare le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurne il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero, abbiano l'effetto di evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente nonché i rischi per la salute umana.

Nel caso di specie, l'impianto di TMB di Albano Laziale e la capacità residua degli stessi sono stati individuati in modo approssimativo senza il coinvolgimento, richiesto dalla direttiva rifiuti, di tutti i soggetti interessati e senza valutare e accertare la sussistenza dei rischi derivanti dalle scelte operate. Di conseguenza i provvedimenti impugnati violano l'art. 191 del TFUE e, quindi, il principio di precauzione che dovrebbe caratterizzare le scelte dell'amministrazione ove si presentino eventuali dubbi o perplessità in ordine alle decisioni da assumere nel caso concreto.

Ne consegue che i provvedimenti gravati devono essere annullati anche per il presente motivo.

**Violazione di legge: artt. 177, 179 e 199 del D.lgs. 152/2006; Direttiva 2008/98/CE;  
Direttiva 1999/31/CE.**

A) L'art. 177 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 stabilisce, al comma 4, che i rifiuti devono essere gestiti:

- a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;
- b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;
- c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.

La movimentazione verso Albano Laziale di 50.000 tonnellate di rifiuti in soli 120 giorni, prevista dal Decreto e dai successivi provvedimenti commissariali qui gravati (dei quali, come detto si ha notizia solo attraverso le comunicazioni alla stampa) si pone in contrasto con tutti i suddetti principi.

In primo luogo, l'abnorme aumento del traffico provocato dagli automezzi carichi di rifiuti non trattati produce evidentemente gravi inconvenienti di rumore e odore, senza contare l'inevitabile impatto negativo sulla viabilità del territorio con quanto ne consegue. Ciò a conferma che la eventuale capacità tecnica dell'impianto da autorizzazione è differente dalla capacità risultante dal contesto in cui esso è inserito

In secondo luogo, la disciplina urbanistica dell'area sulla quale incide l'operazione, dimostra l'illegittimità delle previsioni quanto alla tutela del paesaggio e dei siti di particolare interesse.

Infatti la disciplina prevedeva sin dall'anno 1976, di approvazione del Piano Regolatore Generale, che la porzione di territorio interessato avesse vocazione specificatamente agricola destinando la stessa a zona "E" sottozona "E2" "agricola a 10.000 mq."

Quindi per lungo tempo l'area ha assunto, come peraltro le zone limitrofe alla stessa, connotazioni prettamente agricole, soprattutto in virtù sia dell'assenza di antropizzazioni urbane, sia della presenza di colture pregiate.

L'area inoltre è già fortemente pregiudicata dalla insistenza degli impianti di trattamento e scarica di rifiuti in essa presenti.

Tuttavia la presenza dell'agricolo, soprattutto nelle zone a ridosso dell'abitato, sia esso di Cecchina come di Cancelliera, garantisce ancora un elemento naturale di filtro che risulta essere indispensabile per limitare le future urbanizzazioni.

Inoltre dalla lettura degli elaborati tecnici facenti parte integrante del P.T.P. adottato nell'anno 1986, l'area interessata dall'intervento risulta essere stata classificata come zona A.L. 3 "Zona agricola con rilevante valore paesaggistico e ambientale" con conseguente applicazione del massimo grado di tutela previsto dall'art. 19 delle N.T.A. di cui alla D.G.R.L. n. 4480 /1999.

Al P.T.P. adottato nel lontano 1986, oggi si sovrappone la normativa di tutela prevista dalla pianificazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.) adottato dalla Regione Lazio nel 2007 .

Il nuovo Piano classifica l'area, interessata dall'intervento come "Paesaggio agrario di rilevante valore" ovvero "porzione di territorio caratterizzato dalla naturale vocazione agricola che conservano i caratteri propri del paesaggio agricolo tradizionale".

Infine gli elaborati tecnici del P.T.P.R. , Tav. B29, fg.387 prevedono nella zona oggetto di intervento, una serie di vincoli specifici quali:

- 1) Aree di interesse archeologico già individuate beni lineari con fascia di rispetto (Art.13 comma 3 lett. d) L.R. 24/98);
- 2) Beni patrimoniali diffusi, testimonianze di caratteri identitari archeologici e storici e relativa fascia di rispetto di 100 mt. (Art.13 comma 3 lettera d) L.R. 24/98);

La natura vincolistica di cui al punto 1) rientra nella fattispecie di cui al capo III "ricognizione delle aree tutelate per legge (art. 134 comma 1 lettera b) ed art. 142 comma 1 D.Lgs. 42/04) ed è normata dall'art. 41 delle medesime disposizioni.



Il vincolo di cui al punto 2) rientra nella fattispecie di cui al Capo IV “Individuazione degli immobili e delle aree tipizzati dal Piano Paesaggistico Art. 134 comma 1, lett. c) D.Leg.vo e ss.mm.ii. ed è normato dall’art. 5.

La tutela preposta a tali beni prevede la necessità, qualora l’area subisca trasformazioni, di specifiche autorizzazioni rilasciate dagli Enti preposti alla “Tutela del vincolo”.

È pertanto evidente come l’asettico “ordine” di movimentare le ingentissime quantità di rifiuti, previste dai provvedimenti impugnati, sul territorio interessato, senza peraltro prevedere (se non in via meramente ipotetica) il successivo sviluppo dei flussi dei rifiuti e senza svolgere alcuna istruttoria sulle ricadute ambientali per il territorio interessato, si ponga in contrasto con le norme indicate nel presente motivo.

L’art. 179 del TUA prevede vincolanti prescrizioni in merito alla gerarchia delle priorità da adottarsi nella gestione dei rifiuti, assegnando prevalenza al principio di prevenzione, anche tenuto conto degli impatti sanitari, sociali ed economici ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica.

Con riferimento a singoli flussi di rifiuti è consentito discostarsi, in via eccezionale, dall’ordine di priorità sopra descritto solo qualora ciò sia giustificato, nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, in base ad una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, in termini di ciclo di vita, che sotto il profilo sociale ed economico, ivi compresi la fattibilità tecnica e la protezione delle risorse.

Nei provvedimenti gravati manca del tutto tale necessaria analisi su valutazione evolutiva dei flussi e relativi impatti dei rifiuti conferiti negli impianti individuati, prescritta inoltre dal successivo art. 199 TUA.

**B)** A norma dell’articolo 1, paragrafo 1, direttiva discariche, è necessario prevedere per i rifiuti e le discariche, mediante rigidi requisiti operativi e tecnici, misure, procedure e orientamenti volti a **prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull’ambiente**, in particolare l’inquinamento delle acque superficiali, delle acque freati-

che, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica, anche al fine di adempiere alle disposizioni della direttiva della direttiva 2008/98/CE, in particolare agli articoli 4 e 13.

A norma dell'articolo 4 della direttiva rifiuti, gli Stati membri, nell'applicare la gerarchia dei rifiuti disposta da tale articolo, adottano misure volte a incoraggiare le opzioni **che danno il miglior risultato ambientale complessivo.**

A tale proposito occorre ricordare che, come statuito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza resa il 4 marzo 2010 nella causa C-297/08, l'articolo 4, n. 1, della direttiva 2006/12 [corrispondente all'attuale articolo 13 della direttiva rifiuti] ha una funzione preventiva nel senso che gli Stati membri *“non devono esporre la salute umana ad un pericolo nel corso di operazioni di recupero e smaltimento dei rifiuti”* (punto 109 della sentenza), *“sicché la constatazione di una violazione dell'articolo 13 della direttiva quadro sui rifiuti non può essere subordinata all'effettiva esistenza di problemi sanitari (punto 95 della sentenza)”*.

Nel caso di specie, i provvedimenti gravati determinano (lo si deve ripetere) sulle matrici ambientali del territorio interessato dall'impianto di TMB di Albano Laziale i seguenti impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana:

- emissioni odorigene generate dalle fasi di ricezione delle materie prime, stoccaggio, pretrattamento e dalle prime fasi di bio-conversione;
- emissioni sonore, che possono essere importanti quando si usano macchine per la riduzione dimensionale ( triturator, mulini, vagli);
- produzione di polveri e particolato fine (polveri dotate di reattività biologica, bio-particolato);
- consumo di acqua e gli scarichi liquidi, normalmente limitati;
- produzione di rifiuti connessa a tali attività, che consiste piuttosto in una produzione di scarti dalle materie recuperate;

- impatto visivo e paesaggistico;
- congestione del traffico.

E ciò anche in spregio di altro principio comunitario “chi inquina paga” secondo cui i costi dello smaltimento dei rifiuti devono essere sostenuti dal detentore degli stessi, dai detentori precedenti o dai produttori dei rifiuti (cfr considerando 1 della direttiva rifiuti).

Alla luce delle disposizioni sopra indicate, i provvedimenti impugnati, non sono tali da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull’ambiente e i rischi per la salute umana, secondo quanto disposto dalla normativa comunitaria e ciò in violazione delle norme suindicate.

Pertanto, i provvedimenti gravati devono essere annullati alla luce del presente motivo.

- VII -

**Violazione di legge: art. 13 Direttiva 2008/98/CE; art. 182-bis D.Lgs. 152/2006.**

**Principio di autosufficienza e prossimità.**

I provvedimenti impugnati violano inoltre il disposto dell’art. 182-bis TUA nonché dell’art. 13, par. 3, direttiva rifiuti che impongono, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità nello smaltimento dei rifiuti, di permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi.

In base a tali principi, da un lato, ogni bacino deve gestire, riciclare, recuperare e smaltire i rifiuti che ha prodotto presso impianti il più possibile vicini al luogo di produzione) e, dall’altro, la dotazione impiantistica deve garantire, tendenzialmente, la completa autosufficienza dei bacini, anche al fine di affermare il principio di responsabilità nella produzione dei rifiuti.

E’ evidente come l’incontrollata movimentazione di tonnellate di rifiuti al giorno si ponga in contrasto con il dettato normativo, anche alla luce del fatto che il Comune di

Albano non appartiene al Bacino della città di Roma (comprensivo solo delle città di Roma, Fiumicino e Ciampino) quanto alla gestione dei rifiuti.

Di conseguenza il provvedimento commissariale viola il principio di autosufficienza e prossimità con tutte le conseguenze negative in termini di saturazione dell'impianto nonché di danno alla viabilità e di inquinamento e, pertanto, merita di essere annullato.

- VIII -

**Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento.**

I provvedimenti gravati sono infine viziati per eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento, in quanto all'asserito fine di ottemperare ai *diktat* comunitari relativi alla discarica di Malagrotta, hanno esclusivamente imposto il trasferimento dei rifiuti prodotti da Roma, Fiumicino, Ciampino e Città del Vaticano all'impianto di trattamento di Albano Laziale ricadente in altro bacino.

Invero, tale abnorme provvedimento si pretende sia una prima consistente risposta alle richieste di normalizzazione provenienti dalla Comunità Europea in previsione del completamento e della messa in esercizio dell'impiantistica a servizio dell'Ato di Roma per consentire il trattamento completo di tutti i rifiuti indifferenziati prodotti nel comprensorio medesimo.

Si tratta, però, di una soluzione che non sana affatto la violazione della direttiva, non risultando allo stato alcun provvedimento diretto alla realizzazione dei nuovi impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti, necessari all'autosufficienza del Bacino di Roma. Pertanto, il Commissario delegato ai fini dell'emergenza non ha allo stato emanato – come avrebbe dovuto – alcun provvedimento di ottemperanza sostanziale alle prescrizioni della Commissione europea (a differenza di quanto dichiarato), ma ha solo ema-

nato un provvedimento i cui impatti negativi ricadono esclusivamente sui comuni di bacini diversi da quello di produzione dei rifiuti interessati.

Ciò con evidente sviamento nell'esercizio del potere che espressamente viene attribuito dalla legge per la realizzazione di nuovi impianti (cfr. art. 1, comma 360, legge 228/2012 cit.) e dall'OPCM 3963/2011 citato.

- IX -

**Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento. Violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza delle scelte rispetto alle possibili opzioni. Violazione del tessuto normativo ed ordinamentale ricostruito in atti, anche in relazione all'art. 117 Cost. ed alla materia "tutela ambientale", con riguardo alle attribuzioni e poteri delle Amministrazioni resistenti. Difetto di istruttoria e di motivazione.**

Per provvedere ad una dichiarata situazione di crisi ed emergenza nel governo dei rifiuti della Provincia di Roma, è stato adottato un complesso di soluzioni evidentemente extra-ordinem. Proprio l'eccezionalità dell'emergenza e il fatto di operare extra-ordinem avrebbe dovuto indurre le Amministrazioni resistenti, per un verso, ad un esercizio più responsabile e oculato del potere nell'individuazione delle soluzioni proposte, e, per altro verso, anche in considerazione della circostanza che il territorio di Roma non ha solo valenza insediativa con connotazione territoriale, ma ha uno sviluppo socio-economico-istituzionale che investe l'intero territorio nazionale, per le funzioni svolte dalle molteplici realtà insediate, anche le soluzioni avrebbero dovuto avere la medesima valenza nazionale, previa approfondita istruttoria anche sentite associazioni di categoria di operatori economici (compresi quelli attivi nel commercio dei rifiuti, non solo di raccolta, trattamento e smaltimento) al fine di individuare un complesso di misure volte a non penalizzare e sovraccaricare solo ed esclusivamente i territori contermini (es. provincia di Frosinone, Comune di Albano), rispetto anche alla capacità ricettiva di altri territori,

non necessariamente contermini, rispetto ai quali la capacità autorizzata degli impianti operativi è coerente con le effettive capacità di assorbimento.

Sotto tale profilo, una volta superati gli stretti confini territoriali di riferimento, i provvedimenti sono viziati per non aver l'Amministrazione resistente ampliato il vaglio delle opzioni possibili in funzione della ontologica connotazione della città di Roma e delle funzioni da essa svolte sul piano nazionale.

#### **ISTANZA ISTRUTTORIA**

In via istruttoria si chiede:

- a) di voler ordinare alle Amministrazione resistenti la produzione di tutti gli atti, documenti, studi, analisi e provvedimenti, anche delle fasi sub-procedimentali, al fine di poter estendere l'impugnazione con motivi aggiunti;
- b) di voler disporre consulenza tecnica d'ufficio al fine di accertare in corso di Giudizio la effettiva capacità ricettiva dell'impianto ubicato nel territorio del Comune di Albano Laziale.

#### **ISTANZA DI MISURE CAUTELARI ANCHE MONOCRATICHE AI SENSI DEGLI ARTT. 55 E 56, D.LGS. N. 104 DEL 2 LUGLIO 2010**

La fondatezza del ricorso emerge nei motivi innanzi esposti.

Il danno grave e irreparabile che deriva alla ricorrente dalla esecuzione dei provvedimenti impugnati è *in re ipsa*.

Dal 25 gennaio u.s. e per i successivi 120 giorni, 150 tonnellate giornaliere di rifiuti, provenienti da Roma, Fiumicino, Ciampino e dalla Città del Vaticano, sono trasportati da circa 15-20 compattatori dell'AMA all'impianto di TMB di Albano Laziale compromettendone il funzionamento in considerazione del fatto che la capacità residua di

ciascun impianto deve essere ancora accertata e i dati attualmente utilizzati sono stati indicati dalla società Pontina Ambiente senza alcuna istruttoria con gli enti interessati.

**La capacità effettiva non corrisponde a quella indicata nei provvedimenti impugnati, e le soluzioni adottate porteranno ad allargare lo stato di emergenza colpendo anche il Comune di Albano, oltre alle conseguenze sul piano della tenuto del tessuto socio economico dell'insediamento abitativo.**

Ciò conferma che la capacità residua è sovrastimata e, pertanto, il rischio di saturazione dell'impianto non è remoto; da tale saturazione e superamento dei limiti di trattamento autorizzati verrebbe irrimediabilmente pregiudicata la possibilità di poter poi fronteggiare situazioni di emergenza interessanti il bacino di Albano, anche atteso che la produzione dei rifiuti è in costante aumento, come riportato nel rapporto ISPRA 2008.

Si aggiunga anche l'impatto sull'ambiente e sulla comunità di Albano Laziale in termini di emissioni sonore e odorigine dell'impianto nonché il disagio provocato alla viabilità dal transito dei compattatori che trasportano i rifiuti da trattare e poi successivamente quelli lavorati e destinati alle discariche.

Sussiste pertanto evidente interesse a che la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti gravati sia disposta con ordinanza ai sensi dell'art. 55 c.p.a., come misura cautelare preliminare ad anticipazione della effettività della pronuncia di annullamento all'esito del giudizio.

Si chiede pertanto che l'Ill.mo Sig. Presidente voglia disporre la sospensione *inaudita altera parte* dei provvedimenti gravati, ovvero adottare altra misura cautelare provvisoria in attesa della trattazione della domanda di sospensione alla prima Camera di Consiglio utile.

Tanto esposto il Comune di Albano Laziale, come sopra rappresentato e difeso

**ricorre**

innanzi a codesto On. Tribunale Amministrativo Regionale affinché per i motivi indicati nel presente atto:

a) ritenuto il sussistere di un pregiudizio grave e irreparabile, voglia sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato e adottare le eventuali, ulteriori misure cautelari ritenute più appropriate ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso;

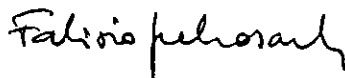
b) annullare, per i vizi indicati, gli atti impugnati.

**In via istruttoria**, chiede di voler ordinare alle Amministrazioni resistenti la produzione di tutti gli atti e documenti relativi al Giudizio, avverso i quali si riserva di estendere l'impugnazione con motivi aggiunti, nonché di disporre consulenza tecnica di ufficio.

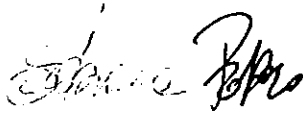
Con vittoria di spese.

Sarà corrisposto il contributo unificato di euro 650,00.

Roma, 28 gennaio 2013



Avv. Fabrizio Pietrosanti



Avv. Sabrina Paparo



Avv. Giulio Montanari



PROCURA SPECIALE.

Il Comune di Albano Laziale, con sede in 00040, Albano Laziale (RM), Piazza della Costituente 1, partita IVA 02144461007 e C.F. n. 82011210588 in persona del sindaco in carica Nicola Marini, conferisce disgiunto mandato agli Avvocati Fabrizio Pietrosanti, Giulio Montanari e Sabrina Paparo a rappresentarlo e difenderlo nel presente giudizio innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Roma, conferendo loro ogni più ampia facoltà di legge, ivi compresa quella di farsi sostituire e nominare altri procuratori, estendere domande, formulare motivi aggiunti e/o integrativi, resistere a domande da chiunque proposte, resistere agli interventi di terzi, rinunciare agli atti ed alle domande, nonché accettare le altrui corrispondenti rinunzie, eleggere e mutare domicilio.

Avuta conoscenza dei diritti di cui all'art. 7 e dell'informativa di cui all'art. 13 del Decreto Legislativo 196/2003 (cd. Codice della Privacy), ai fini dello svolgimento del presente mandato autorizzo il trattamento dei dati personali, compresi quelli sensibili di cui all'art. 22 del medesimo D. Lgs. 196/2003.

Elegge domicilio presso di loro, in 00198 Roma, Via di Santa Teresa 23

Albano Laziale, 28 gennaio 2013

COMUNE DI ALBANO LAZIALE

Il Sindaco

Nicola Marini



E' autentica:

Avv. Giulio Montanari

