

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER IL LAZIO – ROMA

RICORSO

PER: la Città di Albano Laziale (Città Metropolitana di Roma Capitale), CF 82011210588 in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro-tempore* Signor Massimiliano Borelli, rappresentato e difeso unitamente e disgiuntamente dagli Avv.ti **Carmelo Barreca** (C.F. BRRCML61B04C351R), numero di fax 095503830 e indirizzo di posta elettronica PEC carmelo.barreca@pec.ordineavvocaticatania.it), **Francesca Rapisarda** (C.F. RPSFNC76L41C351D PEC francesca.rapisarda@pec.ordineavvocaticatania.it) e **Laura Liberati** dell'Avvocatura interna, CF LBRLRA61T46A132L - PEC laura.liberati@oav.legalmail.it, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dei primi due in Roma via Antonio Stoppani 1 (studio Scuderi), come da procura spillata in calce al presente atto e giusta delibera d'incarico della GM n° 111 del 20.7.2021,

CONTRO: la Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rapp. pro-tempore; **la Regione Lazio**, in persona del legale rapp. pro-tempore;

E NEI CONFRONTI DI: **Ministero della Transizione Ecologica**, in persona del suo legale rapp. pro-tempore e società **Ecoambiente srl**, in persona del suo legale rapp. pro-tempore (**controinteressati**);

per l'impugnazione previa sospensione dei seguenti provvedimenti:

- **Ordinanza contingibile ed urgente emessa dalla Sindaca della Città Metropolitana di Roma Capitale n.107903 del 14/15.7.2021 (ALL. 1)**
- **Ordinanza integrativa contingibile ed urgente emessa dalla Sindaca della Città Metropolitana di Roma Capitale n.109778 del 16.7.2021 (ALL. 2)**
- **Ordinanza contingibile ed urgente emessa dal Presidente della Regione Lazio n. Z00021 del 16.7.2021 (ALL. 3)**, ivi compresa ove occorra la nota della regione Lazio prot. 0615895 del 15.7.2021 avente ad oggetto "Ordinanza della Sindaca metropolitana di Roma Capitale del 14 Luglio 2021"

con le quali è stata disposta la riapertura della discarica di Roncigliano sita nel comune di Albano Laziale ed ordinato al gestore Ecoambiente srl di accettare l'abbancamento dei rifiuti con codici EER 191212 e 190503.

- nonché ove occorra di ogni atto presupposto ed istruttorio

A tal fine si evidenzia

IN FATTO

1.- La discarica di Roncigliano, **bacino VII** autorizzata nel lontano 2009 (si veda AIA **ALL.4**) quale impianto di trattamento + discarica per rifiuti non pericolosi, è sita nel Comune di Albano Laziale.

2.- Già in passato, ma soprattutto nel 2015 tuttavia l'ARPA Lazio rilevò, proprio in corrispondenza del bacino n° VII oggetto del presente provvedimento di riapertura (e dei piezometri collocati dal gestore della discarica), **gravi criticità ed inquinamento ambientale della falda acquifera sottostante (ALL. 5 relazione ARPA LAZIO del 28.3.2015).**

Il superamento dei valori soglia nella falda idrica ha riguardato, per come si legge nel documento, **fattori inquinanti fortemente dannosi per la salute umana, quali Dicloropropano, Fluoruri e Arsenico.** Evidenziava in particolare ARPA Lazio *“come la presenza di composti inorganici quali arsenico e fluoruri sia costante in gran parte dei piezometri monitorati”*, e richiamava conclusivamente la necessaria applicazione dell'art. 242.3 del Codice ambiente (a tutela dei siti potenzialmente contaminati).

3.- Tale criticità ambientale induceva peraltro certamente la Regione Lazio ad avviare in data 20.4.2015 un procedimento di **riesame** dell'AIA ai sensi dell'art. 29 octies del D Lvo 152/06 (per come si legge nel provvedimento di volturazione dell'AIA del 2020 in favore di Ecoambiente (**ALL. 6**))

4.- Nel 2016 si verificò tuttavia un rilevante incendio che distrusse l'impianto di trattamento (cd. TMB), ed in conseguenza di ciò la discarica venne chiusa (ciò di fatto pose fine alla grave compromissione ed inquinamento ambientale delle falde idriche di cui si è detto, ed anche al procedimento di riesame dell'AIA).

5.- Dal lontano 2016 **la discarica è quindi rimasta chiusa**, senza peraltro che risultino esser state poste in essere le necessarie attività di manutenzione in ottemperanza al piano di sorveglianza e manutenzione, né sono mai state poste in essere le necessarie attività di bonifica (come evidenziato nella nota ARPA Lazio del 2.3.2020 – **ALL. 10**, di cui si dirà).

6.- Nel 2020 la Regione Lazio su istanza di Ecoambiente ha volturato l’AIA della discarica in suo favore (scorporandola dall’AIA del TMB), precisando che (oltre alla presentazione delle previste garanzie finanziarie) era necessario avviare un nuovo procedimento di riesame dell’AIA, con specifico riferimento all’impianto di discarica.

7.- Improvvisamente pochi giorni addietro il Sindaco della Città Metropolitana di Roma, invocando la sussistenza dei presupposti emergenziali contenuti all’art. 191 del D. Lvo 152/06, onde far fronte alla necessità (**peraltro da tempo nota**) di rinvenire altre discariche autorizzate ove abbancare i RSU provenienti dai trattamenti meccanici (Cod. EER 191212) ed i rifiuti provenienti dai trattamenti meccanici/biologici (cd. TMB, cod. EER 190503), ha ritenuto di poter individuare a tal fine la discarica sita nel comune di Albano Laziale, **ignorando**, come si legge a pag. 9 del provvedimento del 15.7.2021 impugnato, che la suddetta discarica presenta la seguente grave criticità ambientale **“Chiusa dal 2016 a seguito di incendio del TMB; Superamento CSC per composti alifatici clorurati e alogenati nella falda idrica”**.

8.- Con tale Ordinanza del 14/15.7.2021 (ALL. 1 cit.) la Sindaca della Città Metropolitana, invocando l’art. 191 del T.U. ambientale, assumendo che tale discarica sia l’unica disponibile per ovviare in parte alle esigenze di smaltimento di Roma Capitale, ha ordinato al Gestore della discarica ECOAMBIENTE srl di provvedere con decorrenza immediata ad attivare le procedure operative per la messa in esercizio della discarica per rifiuti non pericolosi sita nel Comune di Albano Laziale (RM) località Cecchina

(Roncigliano), al fine di consentire il conferimento presso il suddetto impianto dei rifiuti con codice EER 191212 e 190503 post trattamento da parte di AMA SpA e dell'Amministrazione Giudiziaria E. Giovi (delle società SAF SpA, CSA srl ed Ecosystem Spa), per complessive **780 tonn/die**.

9.- Con la predetta ordinanza si demandava alla competente Regione Lazio la verifica di tutte le condizioni tecnico amministrative necessarie per la riattivazione della discarica e per *“la definizione delle operazioni propedeutiche al conferimento dei rifiuti nel VII invaso”* ed a *“..quant'altro necessario per ristabilire la piena operatività della discarica”* (pag. 11 provv. impugnato).

Tale compito demandato alla Regione Lazio veniva ribadito al punto 5 della medesima Ordinanza del 15.7.2021, ove si legge **DEMANDA**

5. **alla Regione Lazio**, in qualità di autorità competente per le autorizzazioni AIA, ai sensi della parte II titolo III-bis del D.Lgs. 152/2006 e della L.R. 16/98 e quindi anche per la discarica di Albano Laziale, la **verifica delle condizioni tecnico-amministrative** previste per la validità ed efficacia del provvedimento autorizzativo rilasciato alla Soc. Pontina Ambiente Srl con Determinazione dirigenziale n. B3695 del 13/08/2009 e volturato alla soc. Ecoambiente Srl con Determinazione n. G11377 del 05/10/2020, per la discarica per rifiuti non pericolosi sita nel Comune di Albano Laziale (RM), loc. Cecchina (Roncigliano), via Ardeatina km. 24,640, con particolare riferimento:

alle garanzie finanziarie prestate dalla società Ecoambiente srl per la discarica di Albano Laziale, che devono essere alla stessa intestate;

alla determinazione della tariffa dovuta per il conferimento dei rifiuti presso la discarica di Albano Laziale;

10.- La Regione Lazio con nota prot. 0615895 del 15.7.2021, in relazione al punto 5 dell'ordinanza sopracitata, ha immediatamente fatto presente che nell'AIA del 13.8.2009 (ALL. 4 cit, quella intestata alla dante causa Pontina Ambiente) si specifica che la discarica è al servizio del solo impianto di trattamento TMB facente parte del medesimo impianto (non potendo quindi ricevere rifiuti già trattati presso altri TMB e nemmeno rifiuti trattati col solo trattamento meccanico (TM) provenienti da altri impianti), mentre per il resto ha precisato che già nella voltura dell'AIA a favore della Ecoambiente srl del 5.10.2020 si stabiliva l'obbligo di presentazione di *“adeguate garanzie finanziarie ai fini della gestione della discarica in questionepena l'inefficacia del presente provvedimento”* (si evidenzia sin d'ora al riguardo

che risulta agli scriventi che tali garanzie finanziarie non siano state approntate – ma ciò potrà esser oggetto di verifica - con conseguente attuale inefficacia dell'AIA).

11.- Nel frattempo il **Ministero della Transizione Ecologica**, esaminata tale ordinanza della Sindaca della Città Metropolitana del 14/15 Luglio 2021, chiedeva con nota del 16.7.2021 **espressamente** di “... *integrare l’atto con puntuale indicazione delle deroghe all’Autorizzazione Integrata Ambientale vigente, valutando, congiuntamente alla Regione Lazio, titolare dell’autorizzazione, la necessità di acquisire il parere tecnico di ARPA Lazio, in considerazione delle competenze tecniche attribuite alla Città Metropolitana di Roma Capitale*” (ALL. 7).

12.- La Sindaca della Città Metropolitana di Roma tuttavia, con il successivo provvedimento dello stesso 16.7.2021 (ALL. 2 cit., qui parimenti impugnato), avente ad oggetto: “*Integrazione ordinanza prot. CMRC-2021-0107903 del 15.7.2021*”, **pur dando atto di aver esaminato la predetta nota Ministeriale la ignorava totalmente**, ed altresì, dato che l’AIA non consentiva di ricevere RSU trattati da altri impianti, “*preso atto che è quindi necessario prevedere la riapertura della sola discarica per il conferimento dei rifiuti provenienti dagli impianti indicati nell’ordinanza prot. CMRC-2021-0107903 del 15.7.2021*” ha sostanzialmente ordinato sempre ex art. 191 D lvo 152/06 - in deroga all’AIA - alla Ecoambiente srl di accettare in discarica i rifiuti provenienti dagli altri impianti “esterni”, elevando peraltro il conferimento max giornaliero (da 780) **a complessive 1.100 tonn/giorno** (senza peraltro alcuna motivazione al riguardo).

13. La Regione Lazio da parte sua, ha quindi emanato in pari data 16.7.2021 l’Ordinanza n° Z00021 (ALL. 3 cit.), sempre ai sensi dell’art. 191 del D Lgs 152/06, con cui “*vista l’ordinanza del Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale prot. CMRC-2021- 0107903 del 15/07/2021*” (sopra descritta);

“RILEVATO che, ad oggi Roma Capitale non si è ancora dotata della necessaria impiantistica di trattamento e smaltimento per il fabbisogno necessario alle esigenze di Roma Capitale, stimato già nella Deliberazione di Giunta Regionale n. 49 del 31/01/2019, recante “Approvazione del Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio Linee Strategiche”, e successivamente approvato nel Piano di gestione dei rifiuti della Regione Lazio, approvato con D.C.R. 4 del 5 agosto 2020”

ORDINA

1 BIS) Alla società Ecoambiente srl, gestore della discarica nel Comune di Albano Laziale, loc. Cecchina (RM), di accettare, a seguito della attivazione della discarica di Albano, e presso di essa, le stesse quantità conferite con la presente Ordinanza presso la discarica Ecologia Viterbo srl, fino a completo azzeramento dei conferimenti attuali.”

Per effetto di tale ordinanza **alle 1.100 tonn/giorno** che verranno conferite nel bacino VII della discarica di Albano Laziale già disposte dalla Città Metropolitana di Roma, si aggiungono nel periodo 16.7-25.7 altre **140 tonn/giorno**, e dal 26.7.2021 sino al 2.8.2021 **80 tonn/giorno**.

* * * * *

I provvedimenti impugnati sono illegittimi per le seguenti ragioni in

DIRITTO

Breve premessa: il Comune di Albano Laziale, quale ente esponenziale della comunità che vive nel territorio ove è situata la discarica (per l'appunto comune di Albano Laziale), è certamente legittimato alla proposizione del presente ricorso.

Non si dubita infatti in giur. che *“Considerato sia che la tutela dell'ambiente, lungi dal costituire un autonomo settore di intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche predisposte a favore di diversi beni della vita che nell'ambiente si collocano, sia che l'ambiente è un bene pubblico, non suscettibile di appropriazione individuale,*

indivisibile, non attribuibile, unitario, multiforme, ciascun Comune, quale ente esponenziale della collettività che risiede nell'ambiente comunale, non soltanto ha la legittimazione ad impugnare i provvedimenti amministrativi in materia di gestione dei rifiuti esplicanti effetti in tale territorio, ma ha anche interesse ad ottenere l'annullamento dei rispettivi atti, ove questi siano potenzialmente nocivi per la salute degli abitanti” (cfr per tutte CdS sez. V, 30/06/2011, n.3921).

1) Violazione art. 240 e segg del D lvo 152/2006 – Eccesso di potere per carenza d’istruttoria e contraddittorietà. Violazione del principio di precauzione e dell’art. 97 Cost.

1.1 Si era già evidenziato che ARPA Lazio nel 2015 aveva rilevato gravi criticità (ALL. 5 cit.) **proprio in corrispondenza del bacino VII della cui riapertura oggi si discute**, avendo rilevato l’inquinamento delle falde idriche sottostanti, probabilmente causato dal percolato e dal probabile cedimento (o mal collocazione) degli strati impermeabili.

Si trattava in buona sostanza di una situazione **che avrebbe certamente imposto la revoca dell’AIA e l’interruzione dei conferimenti**, per ragioni di cautela ambientale.

In realtà non ce ne fu bisogno poiché a seguito dell’incendio del 2016 l’impianto e la discarica furono chiusi.

1.2 La situazione di compromissione ambientale tuttavia era (ed è) ben nota, tant’è che come detto si legge testualmente nel provvedimento impugnato (nella scheda relativa alla discarica – pag. 9) ***“Chiusa dal 2016 a seguito di incendio del TMB; Superamento CSC per composti alifatici clorurati e alogenati nella falda idrica”***

Orbene, a prescindere da ciò che verrà successivamente evidenziato in ordine alla violazione dell’art. 191.3 del Codice Ambiente, è veramente incredibile

prender atto della **negligente noncuranza con cui tale rilevante criticità ambientale è stata letteralmente ignorata.**

1.3 Ed invero, l'acronimo "CSC" sta per "**Concentrazione soglia contaminazione**". Qualora in un sito si rilevi il superamento di tale CSC, si è **in presenza di un sito potenzialmente contaminato!**

Recita al riguardo l'art. 240 lettera b) del D Lvo 152/06 "*b) concentrazioni soglia di contaminazione (CSC): i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica*".

Ed a seguire "*d) sito potenzialmente contaminato: un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC)...*".

1.4 Quindi prima ancora di pensare di riutilizzare e riaprire una discarica che ha generato **in una falda idrica un pericoloso superamento della soglia di contaminazione**, sia la Sindaca Raggi che il Presidente della Regione Lazio **avrebbero fatto bene a far doverosamente eseguire l'analisi di rischio** del sito specificamente imposta dalla normativa ambientale.

1.5 E' stato invero palesemente violato l'art. 242 del Codice ambientale, ove si prescrive che

1. Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.

2. Il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provvede al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita

autocertificazione, al comune ed alla provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione. L'autocertificazione conclude il procedimento di notifica di cui al presente articolo, ferme restando le attività di verifica e di controllo da parte dell'autorità competente da effettuarsi nei successivi quindici giorni. Nel caso in cui l'inquinamento non sia riconducibile ad un singolo evento, i parametri da valutare devono essere individuati, caso per caso, sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo.

3. Qualora l'indagine preliminare di cui al comma 2 accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento ne dà immediata notizia al comune ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate. Nei successivi trenta giorni, presenta alle predette amministrazioni, nonché alla regione territorialmente competente il piano di caratterizzazione con i requisiti di cui all'Allegato 2 alla parte quarta del presente decreto. Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative.”

1.6 Nel caso in specie la gravità è peraltro data dal fatto che il superamento del CSC è stato rilevato **nella falda idrica** sottostante il VII bacino di discarica, essendo la pericolosità direttamente proporzionale sia alla natura delle sostanze contaminate (laddove la falda idrica percorre facilmente Km, diversamente da una contaminazione su un terreno, che normalmente rimane circoscritta), sia al fatto che qui non si tratta nemmeno di un corso d'acqua superficiale (in ipotesi di scarico a mare), **ma per l'appunto di una falda idrica cui sono certamente collegati pozzi di attingimento di acque per uso civico urbano (e quindi il massimo della pericolosità per la salute pubblica).**

1.7 La particolare attenzione **giustamente riservata dal legislatore all'inquinamento delle falde idriche** si nota peraltro dal fatto che l'art. 243 del D Lvo 152/06 prevede espressamente che **“1. Al fine di impedire e arrestare l'inquinamento delle acque sotterranee nei siti contaminati, oltre ad adottare le necessarie misure di messa in sicurezza e di prevenzione**

dell'inquinamento delle acque, anche tramite conterminazione idraulica con emungimento e trattamento, devono essere individuate e adottate le migliori tecniche disponibili per eliminare, anche mediante trattamento secondo quanto previsto dall'articolo 242, o isolare le fonti di contaminazione dirette e indirette”.

Laddove la contaminazione riguardi una falda idrica quindi, massima è l'allerta e massimo deve essere il rispetto del generale principio di precauzione!

1.8 l'Art. 244 del D. Lvo 152/06 prevede infine altresì che “*1. Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti. 2. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento i (NDR: oggi Ecoambiente srl) e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo.*

1.9 Anche successivamente al 2015 erano peraltro proseguiti i controlli sul livello di inquinamento della falda idrica da parte di ARPA Lazio.

Si veda ad esempio il rapporto di prova ARPA Lazio concluso il 6.2.2017 (richiesto dalla Procura della Repubblica di Velletri) ove si legge testualmente “**Campione non conforme per i seguenti parametri; Alluminio, Arsenico, Ferro, Nichel**”(ALL.8), che era allegato alla nota di pari data 6.2.2017 trasmessa anche alla Città Metropolitana di Roma Capitale (ALL. 9), **che quindi non poteva ignorarla.**

Ed ancora con nota del 2.3.2020 ARPA LAZIO trasmetteva un ulteriore report sull'esito dei controlli della falda idrica presso la discarica in oggetto, ribadendo che “*Con riferimento alla Tabella, si evincono i seguenti superamenti delle*

Concentrazioni Soglia di Contaminazione (Tab. 2 All. 5 al Titolo 5 della Parte IV del DLgs152/2016 e s.s.m.m.i.i.): **Piezometro D: Tricloroetilene, Triclorometano** **Piezometro A: Arsenico, Fluoruri** **Piezometro F1B: 1,2 Dicloropropano**” (ALL. 10).

Nella stessa nota del 2.3.2020 ARPA Lazio precisava che sin dal 18.11.11 “è stata trasmessa una nostra nota, ai sensi dell’art. 244 del D.Lgs.152/06 e smi alla Provincia di Roma (ora Città metropolitana di Roma Capitale), alla Regione Lazio al Comune di Albano nonché alla ASL RM/H, ed è quindi già aperto il procedimento di bonifica, questa amministrazione non procederà ad ulteriore comunicazione ai sensi del sopraccitato articolo per i superamenti dei valori delle CSC nei suddetti piezometri”.

In buona sostanza l’ARPA riferisce che è dal 2011 che ha scritto che la falda sottostante la discarica è contaminata, e che da tempo è aperto e pendente il procedimento di bonifica, mai eseguito, e pertanto è del tutto inutile che continui a monitorare la falda idrica.

1.10 E’ quindi davvero incredibile che entrambe le Amministrazioni emananti i provvedimenti impugnati **abbiano letteralmente ignorato e bypassato tali tassative e vincolanti prescrizioni ambientali, senza dare alcun peso o importanza al superamento del livello di contaminazione nella falda idrica** sottostante il bacino VII di discarica di cui si discute (circostanza ben nota in quanto trascritta nel provvedimento impugnato della Sindaca Raggi e certamente ben nota anche al Presidente della Regione Lazio, che pone tra gli atti presupposti del proprio provvedimento quello della Città Metropolitana di cui si è detto).

1.11 Tale accertato superamento della CSC nella falda idrica imponeva ed impone quindi di isolare immediatamente **“le fonti di contaminazione dirette e indirette”** ex art. 243 D. Lvo 52/06 (ossia il bacino di discarica di cui si discute) e **non consente quindi in alcun modo la riapertura ed utilizzo della discarica (aggravando la contaminazione della falda idrica)**, se non prima

vengano adottate tutte le procedure di analisi del rischio e di messa in sicurezza ed eventuale bonifica ex art. 244 del T.U. ambientale.

1.12 E' altresì evidente la violazione del principio di precauzione, precipitato del più generale principio contenuto all'art. 97 Cost., **ed il pericolo per la salute pubblica per il possibile aggravamento dell'inquinamento della falda idrica**, qualora dovessero riprendere i conferimenti nella discarica di Albano Laziale, principio peraltro recepito espressamente dal Codice Ambientale con l'art. 301 c 1, ove si stabilisce che *“In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione”*,

Tanto basta certamente, per rendere evidente la sussistenza del vizio qui censurato.

2) Violazione art. 191.3 del D Lvo 152/06 – Violazione della Circolare del Ministero Ambiente del 22.4.2018 n° 5982. Eccesso di potere per carenza d'istruttoria. Violazione del principio di precauzione e dell'art. 97 Cost.

Il motivo è logicamente legato al precedente.

2.1 L'art. 191.3 del D Lvo 152/06 impone, a pena di radicale nullità dell'Ordinanza, che *“3. Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.”*

2.2 La Circolare del Ministero Ambiente n° 5982 del 22.4.2018 (**ALL. 11**) contenente i *“chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina delle ordinanze contingibili ed urgenti di cui all'art. 191 del D lvo 152/06”* afferma senza mezzi termini che

*“I provvedimenti in commento, peraltro, devono essere assistiti da un **adeguata istruttoria tecnica**. Al riguardo merita di essere citato, in particolare, il*

disposto del comma 3 dell'art. 191. In forza di tale previsione infatti, il provvedimento contingibile ed urgente e necessariamente adottato sulla base del parere rilasciato dagli organi tecnici o tecnico sanitari locali chiamati ad esprimersi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali..... In particolare nella motivazione del provvedimento, deve necessariamente darsi conto della valutazione circa le conseguenze ambientali contenute nei menzionati pareri. Risulta infine del tutto evidente la radicale illegittimità di quei provvedimenti che fossero adottati in assenza della previa espressione ed acquisizione del parere obbligatorio sopra menzionato” (cfr Circ. Min. Ambiente 5982/18).

2.3 Orbene, sia le ordinanze del Sindaco Raggi che quella del Presidente della Regione Lazio, non fanno alcun riferimento ad un'istruttoria tecnica sulle conseguenze ambientali dalla ripresa dell'abbancamento dei rifiuti nella discarica di Albano Laziale, **nè risultano acquisiti i pareri ambientali degli organi tecnici a ciò preposti** (ARPA LAZIO ed ASL territorialmente competente).

Nel provvedimento della Sindaca Raggi si dà solo atto di una relazione descrittiva sullo stato giuridico/amministrativo della discarica di Albano Laziale effettuato dall'ARPA Lazio, **che però non rende alcun parere sulle conseguenze ambientali della riapertura della discarica.**

2.4 A conferma del resto, la nota del 16.7.2021 del Ministero della Transizione Ecologica **invita espressamente** la Sindaca Raggi a valutare congiuntamente alla Regione Lazio **“...la necessità di acquisire il parere tecnico di ARPA Lazio, in considerazione delle competenze tecniche attribuite alla Città Metropolitana di Roma Capitale.”** (ALL. 7 cit.).

Né vi è traccia di tali necessari pareri sulle conseguenze ambientali nel provvedimento del Presidente della Regione Lazio.

2.5 Risulta quindi evidente la palese violazione dell'art. 191.3 del D. Lvo 152/06.

Inutile dire che l'ARPA Lazio, così come l'ASL territorialmente competente, avrebbero certamente rilevato, sotto il profilo delle conseguenze ambientali connesse alla riapertura della discarica, la gravità del superamento della CSC nella falda idrica, di cui al precedente motivo di ricorso.

2.6 Non si dubita peraltro in giur. che *“Il d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che l'emissione di ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti va effettuata "garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente" e che tali ordinanze sono adottate "su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali" (art. 191): pertanto è illegittima l'ordinanza concernente lo stoccaggio di rifiuti speciali assunta senza i predetti specifici pareri”*. (cfr TAR NA sez. I, 06/07/2009, n.3732).

Anche tale motivo quindi, che si lega certamente al primo, è certamente fondato.

3) Eccesso di potere per carenza d'istruttoria. Violazione art. 191 D Lvo 152/06- Violazione art. 97 Cost.

Nelle premesse del provvedimento del 15.7.2021 della Sindaca della Città Metropolitana si legge testualmente *“nell'ATO Città Metropolitana di Roma Capitale è disponibile la sola discarica di Civitavecchia “Fosso crepacuore” in esaurimento stimato a metà Agosto 2021”*.

A pag 12 dell'ordinanza si legge altresì, riferendosi alla discarica di cui è causa, che *“la discarica in oggetto risulta l'unica, nel territorio della CMRC, idonea, per prossimità e caratteristiche autorizzative, a ricevere i rifiuti provenienti dallo scarto o dai residui del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati prodotti dall'ATO Roma, non essendo emerse dall'istruttoria, a fronte della situazione emergenziale segnalata, soluzioni immediate diverse da quella indicata...”*

Ma in realtà il noto imprenditore romano nel settore delle discariche Manlio Cerroni, con lettera trasmessa il 5 Luglio 2021 (**ALL. 12**), proprio con riferimento alle polemiche insorte sui mass media sulla riapertura della discarica di Albano Laziale, ha comunicato alla Sindaca Raggi ed al Presidente Zingaretti **l'esistenza di una propria discarica disponibile in zona Malagrotta con una volumetria di 100 mila mc** (che è alla base di una volumetria disponibile su invasi da realizzare di ben **5 milioni di mc**).

In tale missiva si comunicava che **tale discarica da 100 mila mc è immediatamente utilizzabile** e che in breve tempo si potrebbero realizzare gli altri bacini.

Tale circostanza di fatto, **inspiegabilmente ignorata** nell'istruttoria effettuata, non solo rivela con ogni evidenza il vizio di eccesso di potere per carenza di adeguata istruttoria, **non essendo vero che la discarica di Albano Laziale sia l'unica disponibile nell'immediato**, ma rende altresì illegittima l'Ordinanza per **violazione del principio di proporzionalità e per illogicità**, non comprendendosi perché si sia scelto di riaprire una discarica chiusa con tutti i correlati problemi di inquinamento ambientale della sottostante falda idrica, **quando vi è tale ampia disponibilità di altra discarica immediatamente utilizzabile per ben 100.000 mc per conferirvi i rifiuti indifferenziati post trattamento provenienti da Roma Capitale.**

In vicenda analoga, si è affermato che *“Si deve ancora aggiungere, sul punto della urgenza di provvedere, che era stata posta a disposizione del Comune la discarica di ... , come emerge dagli atti, sicché il provvedimento da un lato non è motivato sulla necessità di provvedere alla requisizione invece che utilizzare detta discarica, dall'altro indica chiaramente l'inesistenza della richiamata urgenza secondo i principi che si sono prima esposti”* (cfr **CGA sent. n° 97 del 2007**).

4) Violazione art. 191 D Lvo 152/06. Assenza dei presupposti di imprevedibilità ed urgenza. Mancata comunicazione avvio di procedimento ex art. 7-8 legge 241/90.

4.1 Il Comune di Albano, nel cui territorio si trova la discarica oggetto di riapertura con l'ordinanza ex art. 191 del D Lvo 152/06, non è stato minimamente coinvolto nel procedimento, né ha potuto interloquirvi (con i pur validi argomenti che avrebbe potuto apportare).

Si ritiene normalmente che data l'urgenza che caratterizza tali situazioni, l'emanazione dell'ordinanza non sia compatibile con le regole sull'avvio del procedimento.

Ma qui non si è in presenza di un imprevedibile terremoto!

4.2 Nel provvedimento della Regione Lazio impugnato, si dà atto (quanto alla situazione di Roma Capitale) che *“ad oggi Roma Capitale non si è ancora dotata della necessaria impiantistica di trattamento e smaltimento per il fabbisogno necessario alle esigenze di Roma Capitale, stimato già nella Deliberazione di Giunta Regionale n. 49 del 31/01/2019”*.

Sicché la Città Metropolitana di Roma Capitale **era ben a conoscenza della situazione di progressivo esaurimento delle discariche** ove conferiva i RSU già agli inizi del 2019, **ossia ben 2 anni e mezzo fa circa!**

Anche la Regione Lazio da parte sua ormai da diversi anni reitera sistematicamente ordinanze contingibili ed urgenti ex art. 191 del D Lvo 152/06!

4.3 Il Consiglio di Giustizia Amministrativa si è occupato in passato della (il)legittimità di un'ordinanza contingibile ed urgente con cui veniva disposta l'apertura di una discarica (vicenda del tutto analoga) senza alcun avvio di procedimento trasmesso al comune ove insisteva l'impianto.

Il Consiglio ha premesso che *“I termini contingente, contingibilità e contingibile, di uso arcaico ed ormai quasi esclusivamente confinato nel diritto pubblico, derivano dal latino cum tangere e indicano un evento che può*

accadere imprevedibilmente. La contingibilità, cioè l'essere contingibile, è sinonimo di un'accidentalità, causalità. Indica, in sostanza, un accadimento che si pone fuori dell'ordinato e prevedibile svolgersi degli eventi, ma che, al contempo, si pone all'interno della catena di essi in maniera tale da risultare imprescindibile, vale a dire non altrimenti eludibile o evitabile. L'evento contingente richiede un intervento, un rimedio che sia tale da annullare la situazione eccezionale che si è verificata.” (Cfr Sent. CGA n° 97 del 2007).

Si è poi precisato che *“Il concetto di contingibilità, nel diritto pubblico, rinvia quindi ad un evento che, deviando dalla catena regolare, e regolata, degli avvenimenti non può essere affrontato che con strumenti anch'essi devianti rispetto alla catena regolare, e regolata, della attività amministrativa”.*

Passando all'analisi della situazione concreta di fatto, il Consiglio ha osservato che *“Il Comune utilizzava discariche di rifiuti oggetto di precedenti procedimenti e provvedimenti, ed in particolare la discarica sita in contrada Il provvedimento impugnato motiva l'esercizio del potere qui impugnato proprio in virtù dell'esaurimento della discarica stessa. Orbene, è fin troppo evidente che l'esaurimento di un contenitore sottoposto a riempimento non è evento contingibile, ma anzi prevedibile e certo, oggetto di una conoscenza non meramente statistica, come sopra detto, ma addirittura scientifica, facilmente esplorabile con il ricorso a regole matematiche e appartenenti alla tecnica specifica, e quindi certo nell'an e ragionevolmente certo perfino nel quando”.*

Il progressivo esaurimento di una discarica è quindi una situazione certamente prevedibile, e non improvvisa.

Ragion per cui l'adozione dell'ordinanza doveva essere preceduta dall'avvio di procedimento, nel rispetto degli art. 7-8 della legge 241/90 (cfr CGA n° 97/2007).

4.4 L'ordinanza è poi radicalmente illegittima, sempre per i sopra indicati profili, per carenza dei presupposti legittimanti l'uso (eccezionale) dei poteri *extra ordinem*.

Anche sotto tale aspetto il CGA con la richiamata sentenza n° 97 del 2007 ha osservato (scrutinando l'art. 12 del DPR 915/82, antesignano ed equivalente all'odierno art. 191 del D lvo 152/06) che *“L'uso del termine "eccezionale ... necessità" indica con chiarezza che la necessità si deve essere verificata per quella deviazione dall'ordine naturale delle cose che era lecito e ragionevole attendersi, mentre, nella specie, come si è detto, l'esaurimento della precedente discarica ed il verificarsi della situazione di pericolo erano ben prevedibili, ed anzi largamente attesi.”*

Osserva altresì correttamente tale sentenza che stiamo parlando di una norma che consente di *“disporre forme particolari di smaltimento di rifiuti”*.

Ma a ben vedere aprire una discarica, e quindi avviare i rifiuti a discarica *“è una modalità ordinaria e non speciale; in secondo luogo perché individuare una forma speciale di smaltimento significa, appunto, dare disposizioni perché i rifiuti siano smaltiti in maniera differente dall'ordinario, e quindi l'esatto contrario della individuazione di una discarica ordinaria di smaltimento”*.

Ad analoghe conclusioni è giunto in epoca più recente il TAR Palermo, osservando che *“Il citato art. 191 del d. lgs. 152/2006 è uno degli strumenti del c.d. diritto amministrativo dell'emergenza, con il quale si prevedono competenze e provvedimenti straordinari, tali da doppiare e superare quelli ordinari, per superare situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente. L'esegesi delle disposizioni relative agli strumenti della c.d. amministrazione dell'emergenza, necessari a fronteggiare situazioni eccezionali, va condotta nella costante consapevolezza che tali strumenti scontano il rischio elevato di frizione con il principio di legalità dell'azione amministrativa.”* (cfr TAR PA n° 252 del 29.1.2018).

La sentenza Corte Cost. n. 127 del 1995, nel sottolineare come il potere straordinario, in quanto potere amministrativo, debba soggiacere ai limiti propri di questo (fra i quali il principio di proporzionalità), pone una relazione fra proporzionalità e tipicità, nel senso che l'assenza di tipicità è compensata e bilanciata dal rapporto di proporzionalità esistente fra intensità dell'esigenza emergenziale e contenuto dispositivo della misura provvedimentoale.

Come osserva correttamente il TAR PA *“Il problema principale è quello della c.d. “falsa emergenza”, vale a dire quello dell’abuso (in quanto diversa è la funzione del tipo) delle ordinanze di necessità ed urgenza, utilizzate per fare fronte – con strumenti derogatori nella forma e nella sostanza - a situazioni per le quali l’ordinamento prevede invece degli strumenti provvedimentali ordinari, che non sono stati attivati, o che non lo sono stati con la necessaria ed ordinaria diligenza.”*

Questo è certamente il caso che riguarda, laddove come evidenziato e documentato da oltre due anni e mezzo la Sindaca Metropolitana (ma certamente anche il Presidente della regione Lazio) era perfettamente a conoscenza del progressivo e prevedibile esaurimento delle discariche di cui dispone Roma Capitale, ma ha negligenemente omesso di attivare gli strumenti ordinari.

Osserva quindi il TAR PA che *“5.1. L’abuso può rinvenirsi o nell’attivazione degli strumenti straordinari in difetto di una reale situazione emergenziale; ovvero, nel lasciare maturare – con previsione dell’evento - il presupposto legittimante (id est, la situazione emergenziale) che consente il ricorso agli strumenti derogatori e l’elusione delle procedure ordinarie (maggiormente garantiste), onde poterne invocare le possibili conseguenze pericolose per l’incolumità pubblica nella c.d. giustificazione dei poteri contenuta (con una reiterazione che finisce col renderla una mera formula di stile) nel preambolo dei provvedimenti impugnati, mediante l’omissione della reale ed efficace attivazione degli strumenti di gestione ordinaria che avrebbero consentito di*

ottenere lo stesso risultato di tutela degli interessi pubblici nell'esercizio delle ordinarie competenze" precisando che *"Nell'ambito delle necessarie garanzie che dottrina e giurisprudenza hanno enucleato per contenere entro margini costituzionalmente accettabili l'uso degli strumenti dell'amministrazione dell'emergenza, risalta – ai fini che qui rilevano – quello del rapporto fra situazione di emergenza legittimante l'uso di poteri straordinari, ed imputabilità della stessa: nel senso che l'amministrazione che assume di dover fronteggiare con poteri straordinari una situazione emergenziale non deve aver concorso a determinare la stessa (con l'omissione o il cattivo uso dei poteri ordinari)."* (cfr TAR PA n° 252/18 in motiv.)

Lo stesso art. 191 in esame pone invero quale presupposto legittimante la circostanza che *"non si possa altrimenti provvedere"*: che è espressione lessicale espressiva della categoria della *"inevitabilità altrimenti"* della condotta straordinaria, in relazione alla quale gioca evidentemente un ruolo parametrico decisivo il ricorso, isolato ovvero piuttosto sistematico, che l'amministrazione faccia od abbia fatto di tali strumenti; e, parallelamente, **il riscontro, o meno, di una gestione ordinaria costituente espressione della diligenza** esigibile in sede di tutela degli interessi pubblici devoluti.

La sentenza quindi, affermata la illegittimità della reiterazione (come nel caso della Regione Lazio) delle ordinanze contingibili ed urgenti, ha osservato che *"tale situazione di eccezionale gravità è conseguenza del fatto che la Regione ha ritenuto, almeno negli ultimi anni (quelli cui si riferiscono i provvedimenti versati in atti) di gestire il sistema della gestione dei rifiuti non con atti programmatori idonei ad indurre una ordinaria gestione, ma proprio con ordinanze contingibili ed urgenti"*.

Anche sotto tale profilo, appare quindi evidente l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

5) Eccesso di potere per travisamento di fatto – carenza d'istruttoria – difetto di presupposto.

5.1 I provvedimenti impugnati danno per scontato che si stia semplicemente utilizzando una discarica chiusa, ma regolarmente autorizzata.

L'unica deroga imposta dall'ordinanza della Sindaca Raggi e dal Presidente della Regione Lazio sarebbe in buona sostanza l'ordine di accettare anche rifiuti non provenienti dall'impianto TMB originariamente facente parte dell'AIA originaria.

Ma a ben vedere l'AIA volturata nel 2020 in favore di Ecoambiente è ormai divenuta inefficace e non è quindi più valida e vigente.

5.2 Ed invero, nel provvedimento della Regione Lazio del 5.10.2020 (ALL. 6 cit.) si disponeva **per un primo aspetto** al punto 5 delle prescrizioni che *“..il nuovo gestore, ovvero la Ecoambiente S.r.l., dovrà presentare, entro trenta giorni a far data dal presente provvedimento, adeguate garanzie finanziarie ai fini della gestione della discarica in questione, secondo gli importi, le modalità, e i criteri previsti ai sensi della DGR 239/2009, e ss.mm.ii., pena l'inefficacia del presente provvedimento”*.

Risulta agli scriventi che tali garanzie finanziarie **non siano mai state approntate, ragion per cui l'AIA è oggi inefficace** e pertanto nessun conferimento di rifiuti è possibile in una discarica priva di AIA, potendo la Sindaca metropolitana derogare ad un AIA valida e vigente, ma non certo utilizzare come discarica un sito oggi privo (per sopravvenuta inefficacia) della necessaria Autorizzazione Integrata Ambientale.

5.3 Per un secondo e distinto profilo, la Regione Lazio aveva inteso riattivare il procedimento di riesame dell'AIA, disponendo (punto 7) che *“la società Ecoambiente srl trasmetta entro 180 giorni la documentazione finalizzata al riesame ai sensi dell'art. 29 octies del D.Lgs. 152/2006, anche ai fini del rinnovo”*.

Anche sotto tale profilo, **risulta agli scriventi che Ecoambiente non abbia in alcun modo ottemperato.**

L'art. 29 Octies del D Lvo 152/06 richiamato nel provvedimento, prevede al riguardo che **“il gestore presenta, entro il termine determinato dall'autorità competente, tutte le informazioni necessarie ai fini del riesame delle condizioni di autorizzazione, ivi compresi, in particolare, i risultati del controllo delle emissioni e altri dati, che consentano un confronto tra il funzionamento dell'installazione, le tecniche descritte nelle conclusioni sulle BAT applicabili e i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili nonché, nel caso di riesami relativi all'intera installazione, l'aggiornamento di tutte le informazioni di cui all'articolo 29-ter”**.

Era quindi evidente che Ecoambiente doveva sottoporre ad una completa revisione ambientale la discarica, fornendo tale documentazione tecnica.

Il medesimo art. 29 octies prevede quindi che **“Nel caso di inosservanza del predetto termine l'autorizzazione si intende scaduta”**.

La Regione aveva invero concesso ad Ecoambiente il termine massimo di 180 gg (la norma parla di un periodo da 30 a 180 gg), ma tale termine è scaduto senza che Ecoambiente abbia ottemperato, con l'inevitabile conseguenza che **l'AIA che sorreggeva l'attività di abbancamento nella discarica è ormai scaduta e non più valida.**

Anche per tale distinto profilo le ordinanze impugnate sono illegittime per difetto di presupposto, non potendosi utilizzare una discarica la cui AIA è ormai scaduta e non più valida.

ISTANZA CAUTELARE EX ART 55 CPA

Il *“fumus”*, è per quanto detto, più che evidente, in relazione alle varie censure formulate.=

Altrettanto evidente è il *periculum in mora*, ove si consideri che l'esecuzione del provvedimento impugnato e **la ripresa dei conferimenti** senza aver prima individuato e risolto le cause di contaminazione della falda idrica, **farà risalire il livello di contaminazione ambientale della falda idrica, con gravissimo possibile pregiudizio per la salute pubblica, che non è certo il caso di**

illustrare ulteriormente, visto che il codice ambientale impone l'isolamento delle fonti di contaminazione al superamento anche di un solo parametro (art. 242.3 codice ambiente), e qui si è in presenza di plurimi parametri di sconfinamento correlati ai *“composti alifatici clorurati e alogenati nella falda idrica”*

Pur comprendendo le generali esigenze di tutela della salute pubblica, individuando nuovi siti di smaltimento/conferimento dei RSU di provenienza da Roma Capitale, pare evidente che ciò non possa avvenire compromettendo ed inquinando una falda idrica, **con un ben più elevato e concreto rischio per la salute pubblica!**

Una valutazione comparativa dei contrapposti interessi cautelari, depone quindi linearmente per l'accoglimento dell'istanza di sospensione.

Vorrà dire che aumenterà la quota di rifiuti da conferire all'estero, con maggiori costi, ma è certamente il male minore, rispetto all'inquinamento di una falda idrica ed al pericolo per la salute dei cittadini (inspiegabilmente ignorato).

E ciò, a prescindere dal fatto che **vi è la concomitante disponibilità di una discarica a Malagrotta che può raccogliere immediatamente 100 mila mc di rifiuti**, scongiurando l'emergenza rappresentata nei provvedimenti impugnati.

Sussistono quindi certamente i presupposti per la concessione della sospensione cautelare ex art. 55 CPA degli effetti degli atti impugnati.

ISTANZA EX ART. 56 CPA

La ripresa dei conferimenti è imminente **e non vi è la possibilità di attendere la normale fissazione della c.c. in cui verrà trattata collegialmente l'istanza cautelare.**

Basti osservare che l'ordinanza della Regione ha validità immediata e sino al 2.8.2021, quindi gli effetti nefasti sulla falda idrica (con i correlati pericoli per la salute pubblica) si produrrebbero prima ancora che possa essere effettuata la valutazione collegiale.

Il Corpo di Polizia Locale ha peraltro assunto informazioni ai fini della viabilità, ed ha trasmesso in data 21.7.2021 una Relazione di servizio (prot. 85/2020 – ALL. 13) da cui si evince che **il concreto inizio dei conferimenti dei rifiuti è previsto dal 26.7.2021 (ossia da lunedì p.v.), con una media di 20 autoarticolati al giorno.**

Ciò conferma che non vi è il tempo per consentire la valutazione collegiale dell'istanza cautelare.

La rilevante quantità autorizzata dalla Sindaca Raggi (parliamo di 1.100 tonn./giorno) con la disposta ripresa dei conferimenti **produrrà peraltro istantaneamente la ripresa dell'inquinamento della falda idrica, con grave pericolo per la salute pubblica.**

Sussistono quindi certamente i presupposti di **estrema gravità ed urgenza**, a tutela della salute pubblica, che consentono di adottare il chiesto provvedimento di sospensione immediata ai sensi dell'art. 56 CPA, essendo assolutamente necessario che **(in ogni caso) prima di riattivare la discarica e riprendere i conferimenti venga effettuata l'analisi del rischio e vengano acquisiti i pareri degli organi tecnici preposti alla tutela ambientale.**

Sussistono peraltro anche profili di ordine pubblico poiché i cittadini, allarmati dai rischi per la loro salute, stanno organizzando forme di protesta sempre più vibrante, come può evincersi da una rapida ricerca sui siti dei mass media locali¹.

In coerenza,

SI CHIEDE

Che Codesto Ecc.mo Tribunale, in accoglimento del presente ricorso e previo accoglimento dell'istanza cautelare, ivi compresa quella ex art. 56 CPA, annulli gli atti impugnati.

Il tutto, con vittoria di spese e compensi.=

¹ Tra i vari: <https://www.ilmamilio.it/c/news/39861-discardica-albano-si-inizia-a-protestare-sabato-24-luglio-contro-l-arrivo-dei-rifiuti-di-roma.html> ;
<https://www.romatoday.it/politica/albano-sit-in-no-discardica-roncigliano.html>;
https://www.virgilio.it/italia/roma/notizielocali/emergenza_rifiuti_la_raggi_si_blinda_in_campidoglio_30_sindaci_protestano_contro_la_riapertura_della_discarica_di_albano-66390115.html

Contributo unificato = EU 650,00

Catania/Roma 22.7.2021

AVV. CARMELO BARRECA

AVV. FRANCESCA RAPISARDA

AVV. LAURA LIBERATI