

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO -
ROMA**

RICORSO

Nell'interesse del **COMUNE DI FONTE NUOVA**, 97249250586, via Machiavelli, n. 1, Fonte Nuova, cap. 00013, nella persona del Sindaco *pro tempore*, Piero Presutti, PRSPRI61M19D150Y, rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Ciro Alessio Mauro, codice fiscale, MRACLS69T05H501B, presso il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via del Corso 101, (CAP 00186), ove chiede riceversi ogni eventuale notifica e/o comunicazione ai sensi dell'art. 136 C.p.a., anche a mezzo telefax al numero, oppure ai seguenti indirizzi di posta elettronica certificata, ciralessiomauro@ordineavvocatiroma.org, presso cui elegge domicilio digitale,

- ricorrente;

contro

- **CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE**, 80034390585, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, protocollo.prefrm@pec.interno.it; ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

- resistente;

e nei confronti di

- **AMBIENTE GUIDONIA S.R.L.** (cod. fisc. 11317471008) Roma (RM) Viale Del Poggio Fiorito 63, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, colariambienteguidonia@pec.it
- **PREFETTURA DI ROMA**, 80197350582 protocollo.prefrm@pec.interno.it

- ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, in persona del l.r.p.t., difesa per legge dall'avvocatura dello Stato, domiciliata nella nota sede di via dei Portoghesi 12;
- **AMA S.p.A.**, Azienda Municipale Ambiente S.P.A - AMA 05445891004 Via Calderon de la Barca, 87, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, amaroma@pec.amaroma.it;
 - **MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO - SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER LE PROVINCE DI FROSINONE LATINA E RIETI - SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER L'AREA METROPOLITANA DI ROMA**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12, 80224030587, ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

NONCHÉ DI

- **ROMA CAPITALE**, in persona del legale rappresentante p.t., 02438750586 protocollo.notifica.attigiudiziari@pec.comune.roma.it;

– RESISTENTE –

E NEI CONFRONTI DI

- **COMUNE DI GUIDONIA MONTECELIO**, in persona del legale rappresentante p.t., 02777620580, protocollo@pec.guidonia.org;
- **REGIONE LAZIO**, in persona del legale rappresentante p.t., 80143490581 protocollo@regione.lazio.legalmail.it;
- **ARPA LAZIO**, in persona del l.r.p.p., 97172140580 direzione.centrale@arpalazio.legalmailpa.it;

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA ADOZIONE DELLE PIÙ IDONEE MISURE CAUTELARI

dell'ordinanza prot. CRC-2022-0117669 del Sindaco della Città Metropolitana di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 191, d. lgs. n. 152 del 2006, pubblicata in data 20 luglio 2022, e di tutti gli atti presupposti e consequenziali (**all.to 1**).

FATTO

Viene all'attenzione del Collegio, la nota *querelle* afferente all'impianto TMB (trattamento meccanico biologico) della "Ambiente Guidonia s.r.l.", in area contigua a quella della Discarica dell'Inviolata di pertinenza della Ecoitalia 87 srl e al territorio del Comune di Fonte Nuova e, più precisamente, ubicata nel Comune di Guidonia Montecelio al centro del Parco dell'Inviolata, caratterizzata da un dedalo di iniziative giurisdizionali.

Ebbene, il Comune di Fonte Nuova, come emerso nel corso di numerosi atti e giudizi incardinati negli anni precedenti per contestare la legittimità dell'operato pubblicistico *in subiecta materia*, intende sottoporre all'attenzione di Codesto Ecc.mo Collegio non solo taluni profili di illegittimità dell'ordinanza impugnata, che già di per sé soli ne imporrebbero *prima facie* l'annullamento, ma anche talaltri aspetti che aggravano l'habitat mettendo a serio rischio l'ambiente e la salute dei propri cittadini.

Nel particolare, occorre infatti evidenziare che sia la Discarica che il TMB in oggetto si trovano proprio presso i confini del territorio del Comune di Fonte Nuova – quartiere Santa Lucia, delimitato dal fosso di Marco Simone e verso cui viaggia anche la direzione del flusso di falda. L'estrema vicinanza del sito rispetto al centro abitato fortemente antropizzato (a circa 1200 mt. dai due impianti sopracitati, *qfr.* cartina in atti allegata), dunque, genera significativi danni in modo indebito e sproporzionato alla salute dei cittadini dalla Discarica (*qfr.* dati scientifici prodotti), nonché per la salubrità dell'ambiente laddove, come avvenuto nel caso di specie, in deroga alle norme poste a presidio degli interessi in materia ambientale, l'Amministrazione (nella persona del Sindaco della Città Metropolitana) ordini

l'attivazione di un impianto TMB mai messo in uso e per cui attualmente Regione Lazio ha procedure aperte innanzi alla giurisdizione amministrativa, demandando ad Arpa Lazio la verifica autorizzativa, poiché ogni attività graverebbe anche sull'area circostante della falda inquinata, che deve essere bonificata e sulla MISE come previsti per legge *in subiecta materia*.

In tal contesto, si colloca la recente ordinanza adottata in data ai sensi dell'art. 191, d.lgs n. 152 del 2006 da parte del Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale, la quale impone alla *Ambiente Guidonia s.r.l.* di:

- a) attivare ogni procedura utile al perfezionamento del collaudo e della messa in esercizio dell'impianto;
- b) consentire ad AMA S.p.A. il conferimento della quantità massima di rifiuti urbani non differenziati EER 20.03.01 residuali dalla raccolta differenziata, fino ad un massimo di 600 t/g e 3.600 t/settimana;
- c) ad AMA S.p.A. di inviare alle Amministrazioni locali la programmazione settimanale dei conferimenti con l'indicazione dei quantitativi conferibili.

Detta ordinanza, invero, si colloca nel contenzioso già pendente attivato dal Comune di Guidonia ed in cui si annovera l'**ordinanza Tar Lazio, n. 10906, del 2 agosto 2022¹**, con cui si è disposta la **acquisizione dalla Regione Lazio una documentata relazione** sui fatti di causa.

E, nel dettaglio, il Collegio così decideva: *“Vista la nota ARPA Lazio, acquisita al protocollo della Regione in data 1 giugno 2022 al n. 546174 all'esito dell'attività istruttoria disposta dall'amministrazione, a seguito della proposizione dei motivi aggiunti; Rilevato che, con*

¹ Nel procedimento, come si legge nella ordinanza citata, di cui al “ricorso introduttivo: della determinazione Regione Lazio – Direzione Politiche ambientali e ciclo dei rifiuti n. G07907 del 6 luglio 2020 avente ad oggetto “**Procedimento di rinnovo Autorizzazione Integrata Ambientale ex art. 29-octies d.lgs. 152/06** – di cui alla Determinazione n. C1869 del 2 agosto 2010 - Impianto TMB di Guidonia Montecelio (RM)”. Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Comune di Guidonia Montecelio il 12 maggio 2021: della determinazione Regione Lazio – Direzione Politiche ambientali e ciclo dei rifiuti n. G02450 dell'8 marzo 2021 avente a oggetto “Ambiente Guidonia s.r.l. - Autorizzazione Integrata Ambientale ex art. 29-octies d.lgs. 152/06 - di cui alla Determinazione n. C1869 del 02/08/2010 e s.m.i. - Impianto TMB di Guidonia Montecelio (RM) - Presa d'atto ottemperanza prescrizioni Determinazione n. G07907 del 6 luglio 2020 propedeutiche all'avvio dell'esercizio dell'impianto”. Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati; Visti tutti gli atti della causa; Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, della Città Metropolitana di Roma Capitale, di Ambiente Guidonia s.r.l., del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Frosinone Latina e Rieti e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Roma; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 luglio 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.”

memoria del 9 giugno 2022, l'amministrazione regionale ha sostenuto che «la Determinazione n. G02450 dell'8 marzo 2021 non è una determinazione conclusiva per la messa in esercizio dell'impianto» e ha evidenziato che «alla luce delle ... valutazioni tecniche conclusive di ARPA Lazio recentemente pervenute, nonché delle valutazioni su quanto emerso relativamente alla possibile interdittiva, sottoposte per competenza alla Prefettura di Roma, la struttura regionale competente provvederà a valutare quanto indicato, emettendo le determinazioni di competenza **prima della messa in esercizio dell'impianto**». Considerato che all'udienza del 12 luglio 2022 non è stato possibile acquisire ulteriori informazioni dalle parti in ordine ai provvedimenti adottati dalla Regione a seguito delle puntuali osservazioni contenute nella nota dell'ARPA Lazio; **Ritenuto necessario – ai fini della decisione sul ricorso – acquisire dalla Regione Lazio una documentata relazione sui fatti di causa in cui siano evidenziati, tra l'altro, tutti i fatti e gli atti sopravvenuti rispetto a quanto illustrato nella memoria del 9 giugno 2022 e in particolare i provvedimenti e le decisioni adottati in conseguenza di quanto evidenziato dall'ARPA Lazio;** Ritenuto di assegnare all'amministrazione, per provvedere a tale incombente, il termine di novanta giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente ordinanza, onerando espressamente la parte ricorrente di notificare l'ordinanza medesima all'amministrazione anche presso la sede effettiva.”

Rinviando per la prosecuzione del giudizio all'udienza pubblica del 4 luglio 2023, si disponevano “gli incombeni istruttori di cui in motivazione”.

È, dunque, nelle more di tale provvedimento cautelare che il Sindaco della Città Metropolitana di Roma Capitale, con ordinanza ex art. 191 d. lgs. 152/2006 CMRC prot. 2022-0117669 del 20/07/2022 (oggetto dell'odierno giudizio), ha ordinato:

- alla Ambiente Guidonia s.r.l. di: a) attivare ogni procedura utile al perfezionamento del collaudo e della messa in esercizio dell'impianto; b) consentire ad AMA S.p.A. il conferimento della quantità massima di rifiuti urbani non differenziati EER 20.03.01 residuali dalla raccolta differenziata, fino ad un massimo di 600 t/g e 3.600 t/settimana;
- ad AMA S.p.A. di inviare alle Amministrazioni locali la programmazione settimanale dei conferimenti con l'indicazione dei quantitativi conferibili.

Vale la pena osservare come l'Amministrazione resistente fosse ben consapevole della pendenza del richiamato giudizio introdotto dal Comune di Guidonia, tanto da aver preso in "considerazione" tale circostanza a pagina 7 del provvedimento impugnato.

Ebbene, l'illegittimità del complessivo *agere* della pubblica amministrazione resistente, emerge da un recente parere dell'Autorità Anticorruzione (all.to in atti, **delibera n. 888, 28 ottobre 2020**), in cui viene in rilievo la persistenza di una situazione emergenziale cronica nella gestione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti nella città di Roma Capitale.

In particolare, l'ordinanza del 20 luglio 2022 del Sindaco metropolitano è soltanto lo scorcio di un *puzzle* amministrativo connotato da una complessiva irritualità, persistendo - **ora come allora** - gravi criticità nella gestione del suddetto servizio di igiene urbana sotto il profilo della carenza di idonee misure che, a carattere definitivo, siano idonee a tacitare un fenomeno di complessiva destabilizzazione del territorio e, con esso, della collettività ivi residente. E che sia, inoltre, in grado di scongiurare rischi per la salute delle persone e dell'ambiente, attraverso un complessivo presidio di gestione del ciclo rifiuti correttamente espletato.

Basti considerare come la vicenda che ci occupa non sia nuova al contesto territoriale di Roma Capitale e provincia, tanto che **già dal 2018**, il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti veniva svolto dalla società Ambiente s.p.a. con *standard* qualitativi oggettivamente e notoriamente insoddisfacenti.

Emerge, sempre in punto di fatto, come dall'attività dell'anticorruzione venga in rilievo una richiesta di informazioni al Roma Capitale ed alla Ambiente s.p.a. prot. n. 65793/2019 in riscontro alla quale è pervenuta la nota avente protocollo di Roma Capitale n. 56341/2019, corredata da corposa documentazione (*cit.* nel Parere Anac allegato).

Ebbene, da quanto confluito in atti sono emerse evidenti carenze nelle attività di programmazione dei servizi di raccolta e di gestione dei rifiuti da parte di Roma Capitale, nonché disservizi tanto che si sono acquisite ulteriori informazioni in

merito alle citate anomalie e si è comunicato l'avvio del procedimento di vigilanza sulla questione in oggetto, con prot. n. 1557/2020.

Secondo l'ANAC *“la gestione dei rifiuti urbani nel territorio di Roma Capitale è **caratterizzata da una fragilità impiantistica che espone periodicamente il sistema a crisi che si ripercuotono, a monte, sull'attività di raccolta;** per soddisfare il bisogno di trattamento e successivo recupero e smaltimento dei rifiuti raccolti presso la città di Roma Capitale, A. s.p.a. aveva indetto, a seguito dell'attivazione del protocollo di vigilanza collaborativa tra A. s.p.a. e ANAC del 7 dicembre 2017, con bando n. 40/2018 apposita procedura di gara ad evidenza pubblica da esperire in ambito comunitario.”*

Con successivo bando n. 78/2018 si indiceva una ulteriore procedura di gara per l'affidamento del servizio di caricamento, trasporto, scarico e trattamento con recupero/smaltimento dei rifiuti prodotti nella città di Roma eccedenti le quantità trattate presso gli impianti di A. s.p.a. e dei rifiuti solidi prodotti dagli impianti di trattamento di A. s.p.a. ma anche tale procedura ha registrato esito deserto.

L'attività di gestione rifiuti si è, medio tempore, ulteriormente complicata, basti contare che dal dicembre 2018 a causa della contrazione dell'impiantistica determinata dell'incendio del TMB di A. s.p.a. sito in via Salaria, da allora divenuto definitivamente inutilizzabile.

Ancora più nel dettaglio, a causa di tale cessazione sono state individuate soluzioni di breve e medio periodo volte a prevenire ripercussioni di carattere ambientale, igienico e sanitario:

- nel gennaio 2019 è stata attivata un'attività di trasferimento dei rifiuti urbani presso lo stabilimento Ambiente s.p.a. di P.te Malnome e al contempo, si è reso necessario un maggior ricorso ad una rete impiantistica terza.

Tuttavia, la ridotta disponibilità impiantistica relativa ai TMB di Malagrotta e di Rida Ambiente ed Ecologia Viterbo causata da interventi di manutenzione straordinaria programmata, ha determinato un crescente aggravio della gestione dei rifiuti, culminata nell'estate 2019.

- in data 5 luglio 2019, la Regione Lazio con ordinanza Z00001 (con validità fino a settembre 2019) adottata ai sensi dell'**art. 191 del d. lgs. 152/2006** ha prescritto

una serie di azioni da intraprendere per il superamento della situazione di criticità, definendo un cronoprogramma a carico di diversi soggetti coinvolti, sostanzialmente disponendo ad Ambiente s.p.a. di attuare un piano straordinario di pulizia e di raccolta rifiuti, anche attivando un impianto mobile già autorizzato, nonché ai titolari degli impianti di trattamento terzi di potenziare le capacità di trattamento autorizzate su base giornaliera, nonché di garantire il trattamento anche nei giorni festivi.

Giusta quanto sopra, al fine di verificare la realizzazione e l'efficacia delle azioni intraprese, è stata attivata una cabina di regia tra Regione Lazio, Roma Capitale ed Ambiente s.p.a. ed è stata, inoltre creata sul sito istituzionale di Roma Capitale una pagina dedicata nella quale sono pubblicati i verbali dei lavori della cabina di regia per il monitoraggio dell'ordinanza.

Se non fosse che con ordinanza regionale Z00002 del 30 settembre 2019 è stata, poi, prorogata la validità della precedente ordinanza Z00001/2019 e, successivamente, con nuova ordinanza Z00003 del 28 novembre 2019 sono state disposte ulteriori misure di potenziamento del servizio.

Conclusivamente, si delinea una situazione che “*risente presumibilmente di una **carente attività di programmazione da parte della Regione Lazio e del Comune di Roma**, relativamente alle infrastrutture deputate al trattamento dei rifiuti.*” Ciò tanto più in ragione della reiterazione di strumenti straordinari, tuttavia, per fronteggiare situazioni critiche e congenite alla gestione dei rifiuti e, per tal ragione, non urgenti né eccezionali per come configurate nel novero dell'art. 191 del Testo Unico dell'Ambiente.

E valga il vero,

DIRITTO

1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 191, D. LGS. N. 152 DEL 2006 PER MANCANZA DEL REQUISITO DELLA ECCEZIONALITÀ. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 3, LEGGE N. 241 DEL 1990 – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA – ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ DEI

PRESUPPOSTI, ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI DIFETTO DI ISTRUTTORIA, CARENZA ED IRRAGIONEVOLEZZA DELLA MOTIVAZIONE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 97 DELLA COSTITUZIONE.

L’ordinanza adottata il 20.07.2022 dal Sindaco metropolitano, ai sensi dell’art. 191, D.Lgs. n. 152 del 2006, si palesa illegittima per mancanza dei presupposti enucleati dalla disposizione normativa in esame, alla stregua di quanto di seguito evidenziato e di quanto inoltre specificato nel corso dei successivi motivi di ricorso.

Invero, il provvedimento oggetto della odierna impugnazione si colloca nel contesto di una generale e comprovata criticità che connota la gestione dei rifiuti sul territorio di Roma da molti anni, non trattandosi, all’evidenza, di una situazione avente natura eccezionale ed isolata. Per tal ragione, la situazione di Roma Capitale non può certamente qualificarsi in termini di eccezionalità a causa dell’incendio del TMB denominato “Malagrotta 2” in data 15 giugno 2022 che, come noto, si inserisce in un contesto di generalizzata mala gestione nel settore di riferimento.

L’eccezionalità, quale caratteristica distintiva e legittimante il ricorso a strumenti provvedimentali di natura *extra ordinem*, come quello di cui all’art. 191, T.U. Ambiente, presuppone necessariamente, ai fini del rispetto del generale principio di legalità inteso nella sua accezione sostanziale, che l’evento esterno non sia in alcun modo prevedibile e per il quale non sia possibile approntare sistemi di prevenzione e gestione del rischio legato alla sua verifica. Quindi, un evento può esser considerato “eccezionale” in senso stretto qualora si verifichi in modo tendenzialmente isolato, del tutto non prevedibile alla luce delle particolari circostanze del caso concreto, tanto da potersi qualificare quale evento del tutto estraneo ed abnorme rispetto ai rischi legati alle attività di gestione di un sito di trattamento dei rifiuti.

Più nel dettaglio, con specifico riferimento al caso oggetto della presente controversia, emerge un ricorso generalizzato e reiterato nel tempo da parte della P.A. di ordinanze aventi natura *extra ordinem*, nel dichiarato fine di porre rimedio ad una situazione di asserita “eccezionale gravità ed urgenza” legata al problema

della gestione e smaltimento dei rifiuti prodotti dalla città di Roma. Elementi che, già di per sé considerati, si profilano chiaramente in contrasto con le finalità che connotano l'istituto di cui all'art. 191 in analisi.

Emerge, infatti, che (cfr. delibera ANAC del 28 ottobre 2020) le criticità riguardanti le attività di gestione e di smaltimento dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale risultano causate da una grave e perdurante carenza nell'attività di programmazione a monte del servizio stesso da parte dell'Amministrazione competente. Invero, le accertate fragilità impiantistiche de qua espongono da anni ormai (ed in modo sistematico) il sistema a crisi che si riverberano sul servizio di raccolta dei rifiuti stessi, come peraltro emerge dal procedimento di vigilanza con prot. n. 1557/2020 effettuato dall'ANAC con riferimento alle criticità riscontrate quanto alla gestione del servizio di raccolta e trattamento dei rifiuti da parte di Roma Capitale e la società A. s.p.a. (cfr. documento cit.).

Si ritiene quindi che le criticità presenti nel delineato contesto avrebbero potute essere scongiurate mediante una più adeguata programmazione a livello regionale e comunale del servizio stesso, al fine di prevedere ed ipotizzare soluzioni alternative per assicurare il regolare svolgimento del servizio anche in presenza di accadimenti (come la parziale indisponibilità di taluni impianti) improvvisi ma non del tutto imprevedibili.

Nel delineato contesto, già in occasione dell'incendio del TMB sito in via Salaria nel dicembre dell'anno 2018, emergevano ulteriori criticità nella gestione dei rifiuti urbani. Successivamente, la Regione Lazio adottava Z00001 del 5 luglio 2019 ai sensi dell'art. 191 T.U. Ambiente, prescrivendo una serie di azioni per superare tali criticità.

Con ordinanza regionale Z00002 del 30 settembre 2019 è stata poi prorogata la validità della precedente ordinanza e, successivamente, con nuova ordinanza Z00003 del 28 novembre 2019, sono state disposte ulteriori misure.

Inoltre, viene ulteriormente in rilievo l'ordinanza sindacale contingibile ed urgente ex art. 50 TUEL n. 127 del 4.07.2019 per l'utilizzo dell'impianto di Saxa Rubra per l'attività di trasbordo dei rifiuti urbani indifferenziati, poi prorogata con ordinanza

n. 2 del 2.01.2020.

Più di recente, venivano adottate dal Presidente della Regione Lazio molteplici ordinanze contingibili ed urgenti ai sensi dell'art. 191 (n. Z00010 del 1 aprile 2021; n. Z00011 del 10 aprile 2021; n. Z00013 del 20 aprile 2021; n. Z00017 del 14.06.2021; n. Z00019 del 30.06.2021) per far fronte alle criticità derivanti dalla scarsa disponibilità, nel territorio della Regione Lazio, di discariche per lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati.

Inoltre, veniva poi adottata ordinanza dalla Città Metropolitana di Roma Capitale ordinanza ai sensi dell'art. 191 del TUA, testo unico dell'ambiente, sempre a causa delle criticità legate alla gestione dei rifiuti nel territorio capitolino, disponendosi la riapertura della discarica di Albano Laziale per far fronte alle più volte riscontrate difficoltà.

In questo contesto, cui si è fatto un rapido cenno al fine di evidenziare come il ricorso agli strumenti *extra ordinem* ha costituito in realtà “l'ordinario” approccio dell'Amministrazione per risolvere le criticità invece connaturate ad insufficienti strutture ed impianti a livello territoriale. Di fatto, quindi, l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti rappresenta, alla luce della reiterazione delle stesse, l'unica modalità di risoluzione dei problemi legati alla gestione dei rifiuti, in palese violazione della natura eccezionale che invece dovrebbe caratterizzare lo strumento in esame. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che *“la non occasionalità, ma al contrario, la costante ed ordinaria reiterazione delle ordinanze in questione, in assenza di una programmazione ordinaria tale da scongiurare il verificarsi di situazioni emergenziali costituenti il presupposto legittimante l'esercizio dei poteri straordinari. Nella fattispecie si assiste, invero, ad una stabilizzazione, ed alla trasformazione in ordinario strumento di gestione amministrativa, di tipologie provvedimenti emergenziali, come tali legittimate, nella fattispecie ex art. 191 D. Lgs. n. 152/2006, solo da reali situazioni di emergenza che siano altresì non imputabili all'autorità amministrativa istituzionalmente preposta all'opposta finalità di superare la fase della c.d. amministrazione dell'emergenza”* (Cfr., in tal senso, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, sent. n. 252 del 29 gennaio 2018).

Come anticipato, nel delineato contesto si inserisce il provvedimento oggetto della

presente impugnazione, l'ordinanza del 20.07.2022 adottata dal Sindaco metropolitano ai sensi dell'art. 191 T.U. Ambiente, al fine di conferire i rifiuti da parte di Ama spa e/o dagli appaltatori da essa autorizzati presso l'impianto TMB sito nel territorio di Guidonia Montecelio, località Inviolata.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'ordinanza de qua deve ritenersi illegittima per mancanza del requisito della eccezionalità della situazione in cui versa Roma Capitale, tenuto conto del fatto che le fragilità impiantistiche e le insufficienti strutture deputate alla gestione ed al trattamento dei rifiuti, quali problemi di natura eminentemente strutturale e gestoria, ancor prima che legata ad eventi di natura esterna, comportano sistematicamente numerose e reiterate crisi che si riverberano sul servizio di raccolta dei rifiuti stessi. Per tale ragione, l'ordinanza in parola si palesa illegittima per l'assenza dei presupposti della eccezionalità richiesti dall'art. 191 TU Ambiente per potersi ricorrere allo strumento emergenziale in parola nel rispetto del principio di legalità, di fatto violando la ratio della norma stessa e aggirando le relative prescrizioni normative, facendosi ricorso alla illimitata reiterazione dei provvedimenti derogatoria.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 191 TU AMBIENTE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 TER, NONCHÉ DELL'ART. 178, D. LGS. N. 152 DEL 2006 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 3 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241 – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DEL GIUSTO PROCEDIMENTO, PROPORZIONALITÀ E CORRETTEZZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA – ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FORME SINTOMATICHE E, IN PARTICOLARE, PER PALESE SVIAMENTO DI POTERE, ERRONEITÀ DEL PRESUPPOSTO, ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI, DIFETTO DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ, DIFETTO, CARENZA E IRRAGIONEVOLEZZA DELLA MOTIVAZIONE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA COSTITUZIONE.

Il provvedimento adottato dall'Amministrazione appare illegittimo per violazione

dell'art. 191 T.U. Ambiente nonché per violazione delle ulteriori disposizioni indicate in rubrica, alla stregua di quanto di seguito evidenziato.

Con l'ordinanza impugnata si dispone, infatti, di *“provvedere, con decorrenza immediata, ad attivare ogni necessaria procedura, tecnica, amministrativa e finanziaria utile al perfezionamento del collaudo e della messa in esercizio dell'impianto TMB di Guidonia”* (Cfr. p. 9 dell'ordinanza oggetto di ricorso).

A sostegno di tale scelta, l'Amministrazione procedente evidenzia espressamente che *“l'impianto TMB di Guidonia Montecelio, sito in località Inviolata, è necessario per affrontare l'emergenza in atto nel territorio di Roma Capitale, **in quanto idoneo, per prossimità e caratteristiche autorizzative, a ricevere i rifiuti** dalla raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati **prodotti nell'ambito dell'ATO della Città metropolitana di Roma Capitale**, non essendo emerse dall'istruttoria condotta soluzioni immediate diverse da quella indicata”* (cfr. p. 8 dell'ordinanza impugnata).

Orbene, la motivazione posta alla base della scelta di ordinare la messa in esercizio dell'impianto TMB di Guidonia si fonda sull'asserita idoneità dell'impianto stesso a ricevere i rifiuti prodotti sul territorio di Roma Capitale in virtù della vicinanza del sito e delle relative autorizzazioni.

La motivazione appare palesemente viziata per genericità, non consentendo in alcun modo di comprendere quale sia stato il giudizio di bilanciamento tra le differenti opzioni valutate dalla PA per scegliere il sito di trattamento dei rifiuti più adatto alla risoluzione del caso di specie. Il tutto tenuto conto, alla stregua di quanto imposto dall'art. 3 ter, D.Lgs. n. 152 del 2006 in tema di principi dell'azione ambientale, delle conseguenze derivanti dalla immediata attivazione di un sito (quale è quello presente nel Comune di Guidonia Montecelio, come anticipato più volte) mai entrato in funzione per la presenza, da diversi anni, di molteplici profili di criticità.

Dai richiamati rilievi emerge con tutta evidenza una macroscopica lacuna nella fase istruttoria effettuata dalla Amministrazione procedente al fine di procedere con l'adozione dell'ordinanza oggetto di contestazione, tenuto conto del fatto che non si rinviene alcuna valutazione comparativa tra più possibili soluzioni quanto alla

individuazione del sito di trattamento dei rifiuti, ritenendosi sufficiente la indicazione del TMB di Guidonia sulla base della generica “prossimità” dello stesso.

In tal modo integrandosi la violazione della disposizione di cui all’art. 191, comma 1, D. Lgs. N. 152 del 2006, nella parte in cui è sancito che, al fine della legittima adozione dell’ordinanza *extra ordinem* in materia ambientale, è necessario che “*si verifichino situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell’ambiente, e non si possa altrimenti provvedere (...)*”.

L’onere di provare la sussistenza di detta circostanza, come noto, non è certamente compito del privato, bensì dell’Amministrazione procedente, mediante un’accurata ed adeguata valutazione delle circostanze fattuali, al fine di poter effettuare un bilanciamento ragionevole degli interessi (di rilevanza costituzionale, quali il diritto alla salute ed alla tutela dell’ambiente) che vengono in rilievo nel caso di specie. Nulla di tutto ciò, come anticipato in precedenza e come emerge dalla semplice analisi del dato testuale dell’ordinanza impugnata, è stato fatto nel caso che ci occupa.

Il tutto si pone in totale spregio alle necessarie valutazioni che, in linea con i più generali principi di tutela dell’ambiente e della salute umana, impongono di vagliare le ipotesi di “attivazione *ex novo*” di un sito, peraltro mai entrato in funzione a causa di importanti criticità, non solo sulla base del principio di prossimità rispetto alla tipologia di rifiuti che si intende processare, quanto piuttosto sulla base delle conseguenze dannose e dell’aggravio delle condizioni ambientali e della salute dei cittadini presenti nel centro abitato presente nelle immediate vicinanze del TMB di Guidonia (cfr. illustrazioni allegate quanto alla collocazione del centro abitato del Comune di Fonte Nuova, odierno ricorrente).

Sul punto, è possibile richiamare quanto evincibile peraltro dalla stessa ordinanza impugnata, ove a pag. 4, si rilevano le criticità già evidenziate dalla Regione Lazio che, con nota prot. n. 923501 dell’11.11.2021, chiedeva parere tecnico motivato all’Agenzia Regionale per la protezione ambientale sull’impianto TMB di Guidonia, sottolineando che “*l’amministrazione regionale intende compiere i necessari ed opportuni*

accertamenti, anche in funzione di controllo, in un momento antecedente alla messa in esercizio di un impianto già realizzato nella sua interezza e, di cui, pertanto, può essere fatta una valutazione complessiva ed aggiornata, anche considerato il notevole lasso temporale trascorso (dal momento del rilascio del titolo originario a quello delle modifiche via via intervenute sino alla sua realizzazione), innanzitutto, sulle questioni fondamentali, che essenzialmente sono sempre state contestate e che stanno alla base, a ben vedere, dei motivi di doglianza, sia dei ricorsi giurisdizionali, che delle istanze di riesame, così come degli atti di sindacato politico – ispettivo, oltre che presenti nelle istanze dei portatori di interessi, coinvolti dalla localizzazione dell'impianto, quali innanzitutto e, doverosamente, le comunità locali e i residenti. (...)”

Si precisa, poi, ulteriormente, che “la Direzione Regionale Ambiente ritiene necessario, infatti, poter valutare l'effettiva e concreta possibilità che **l'impianto**, così come infine realizzato, sulla base del progetto definitivo approvato, alla fine dei diversi procedimenti autorizzatori, **possa mettere a rischio le matrici ambientali o, addirittura, essere fonte effettiva di danno.** Parimenti, l'amministrazione regionale altresì necessario e **opportuno verificare**, attraverso idonei passi con l'amministrazione competente sulla bonifica, **se, effettivamente, l'impianto realizzato, specie una volta messo in esercizio, possa realmente compromettere la bonifica della adiacente discarica, in aggiunta alla eventualità che possa concorrere ad aggravare la contaminazione del sito**” (cfr. p. 4 ordinanza impugnata e determina n.100; ricordiamo a noi stessi come i primi due invasi della discarica non sono foderati dal polder e che quindi ogni giorno il percolato di discarica continua a penetrare e a inquinare ed eventuale acqua di lavaggio, processo, ecc. del TMB, emunta in area dello stesso dal piezometro NP5 della caratterizzazione della falda è considerata all'origine assimilata ai reflui industriali ai sensi del novellato art.243 del TUA, trasferendo la contaminazione delle acque di profondità ai corpi idrici superficiali ex art.6).

Anche per le considerazioni sino ad ora svolte, l'ordinanza impugnata si palesa gravemente illegittima e merita di essere annullata.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 191, COMMA 1, D. LGS. N.

152 DEL 2006 – DIFETTO DI COMPETENZA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 3 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E BUON ANDAMENTO DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA – ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FORME SINTOMATICHE E, IN PARTICOLARE, PER INCOMPETENZA, SVIAMENTO DI POTERE, ERRONEITÀ DEL PRESUPPOSTO, ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI, DIFETTO DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ, DIFETTO, CARENZA E IRRAGIONEVOLEZZA DELLA MOTIVAZIONE, INGIUSTIZIA MANIFESTA - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ARTICOLO 97 DELLA COSTITUZIONE. ILLEGITTIMITÀ DELLA ORDINANZA ANCHE IN RIFERIMENTO AI PARERI CONSULTIVI ED AUTORIZZAZIONI PRESUPPOSTI: DIFETTO DI MOTIVAZIONE; VIOLAZIONE DELL’ART. 97 COST. PER MANCATA VALUTAZIONE DELL’INTERDITTIVA ANTIMAFIA. ULTERIORI VIZI DI MOTIVAZIONE ED ISTRUTTORI.

L’ordinanza oggetto della presente impugnazione appare illegittima per violazione, sotto ulteriore profilo, dell’art. 191 T.U. Ambiente, alla stregua delle considerazioni di seguito evidenziate.

Nel particolare, con l’ordinanza in esame si dispone “*di provvedere, con decorrenza immediata, ad attivare ogni necessaria procedura, tecnica, amministrativa e finanziaria utile al perfezionamento del collaudo e della messa in esercizio dell’impianto TMB di Guidonia (...)*”. (Cfr. p. 9 dell’ordinanza impugnata).

Nella fattispecie, nel concetto di speciale forma di gestione di cui all’art. 191 comma 3, TUA non può ritenersi annoverata la facoltà di apertura di un sito mai entrato in uso e mancante del collaudo finale, che l’ordinanza pretenderebbe di disporre in autonomia .

Ed invero, che nel caso in esame non ricorra tale prerogativa si evince da almeno due elementi sistematici:

- il TMB dell’Inviolata **non è ricompreso** nel piano rifiuti deliberato dal Consiglio Regionale del Lazio del 2020;

- lo stesso TMB **non ricade nell'ambito del vigente PTPR.**

Inoltre, si fa rilevare come il divieto di interpretare l'art. 191 nel senso innanzi descritto di apertura di nuovi siti e ai sensi dell'art. 197 non ricade nelle sue competenze.

Per di più, viene in rilievo la violazione dell'art. 202 d.lgs 152 del 2006, nella misura in cui viene completamente obliterata l'effettuazione di una procedura di gara per l'aggiudicazione del contratto.

L'ordinanza impugnata è, quindi, anche viziata per eccesso di potere per difetto di istruttoria e difetto assoluto di motivazione.

Tanto è vero che a pagina 8 del provvedimento impugnato, il Sindaco metropolitano sancisce che *“l'impianto TMB di Guidonia Montecelio, sito in località Inviolata, è **necessario** per affrontare l'emergenza in atto nel territorio di Roma Capitale, in quanto idoneo, per prossimità e caratteristiche autorizzative”*.

Diversamente da quanto affermato dall'organo deliberante, ai sensi del parere dell'ARPA Lazio del 23 giugno 2022, espressamente richiamato nell'ordinanza gravata, a comprovare la assoluta inidoneità autorizzativa dell'impianto in questione. Se non fosse, infatti, che è stessa ARPA a precisare che (pagine 3 e 4):

- *“il Gestore intende utilizzare in via provvisoria il bacino di ossidazione della linea 2 (Impianto di compostaggio) per il trattamento del sottovaglio proveniente dalla stazione di tritovagliatura di Rocca Cencia gestita dalla Porcarelli Gino & CO srl, identificato attraverso il codice CER 19 12 12. **Occorre precisare che tale rifiuto CER 19 12 12 ad oggi non risulta autorizzato in ingresso alla linea 2 di compostaggio**, risultando al contempo autorizzato unicamente per la linea 1 dell'impianto TMB. Per quanto riguarda la quantità di rifiuti che il Gestore intende trattare all'interno del bacino della linea 2, dalla “Relazione di progetto di Variante Non Sostanziale” lo stesso dichiara che “la quantità di rifiuto con codice CER 191212*

compatibile con le caratteristiche geometriche del bacino varia tra 150 e 200 t/g”.

*Appare evidente pertanto come **attraverso la variante in oggetto si passi da un quantitativo autorizzato in ingresso alla linea 2 dell'impianto di compostaggio di circa 90 tonn/giorno ad un quantitativo massimo trattabile di CER 19 12 12 pari a 200 tonn/giorno**. Si precisa a tal proposito che dalla documentazione fornita dal Gestore non appare evidenza del quantitativo annuale che lo stesso intende trattare all'interno della linea 2. Pertanto, a valle di quanto sopra riportato, si evidenzia a codesta AC che la variante in oggetto proposta dal Gestore per la linea 2, oltre a determinare una modifica della categoria IPPC di riferimento, dei codici CER in ingresso e delle operazioni di gestione, determina anche un incremento del quantitativo di rifiuti potenzialmente trattabili al giorno in impianto, seppur non è specificato il quantitativo massimo annuale di rifiuti trattabili per i quali si richiede l'autorizzazione”.*

Ebbene, emerge l'illegittimità dell'ordinanza impugnata per manifesta contraddittorietà, e persino contrarietà, con quanto evidenziato dall'ARPA Lazio, non comprendendosi come il Sindaco metropolitano, sebbene a conoscenza dei rilievi effettuati in tal sede, tuttavia, abbia qualificato l'impianto della “Ambiente Guidonia” come idoneo per caratteristiche autorizzative.

Donde, il difetto motivazionale e l'eccesso di potere amministrativo.

Ad ogni buon conto, viene in rilievo la illegittimità dell'ordinanza impugnata avendo dato attuazione ai pareri in essa richiamati, tuttavia, in pendenza di una procedura di interdittiva antimafia.

4. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL DECRETO MIBACT - DETERMINA DEL VINCOLO DI AREA VASTA - DEL MIBACT (DM 16/9/2016) - DIFETTO DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 3 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE

AMMINISTRATIVA - ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FORME SINTOMATICHE E, IN PARTICOLARE, PER INCOMPETENZA, SVIAMENTO DI POTERE, ERRONEITÀ DEL PRESUPPOSTO, ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI, DIFETTO DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ, DIFETTO, CARENZA E IRRAGIONEVOLEZZA DELLA MOTIVAZIONE, INGIUSTIZIA MANIFESTA – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 97 DELLA COSTITUZIONE.

Come si è sopra visto, la Discarica dell'Inviolata e l'impianto TMB adiacente sono situati nel Comune di Guidonia Montecelio al centro del Parco Regionale Naturale e Archeologici dell'Inviolata (L.R. 22/96).

In data 6 agosto 2015, la Soprintendenza Archeologica del Lazio e dell'Etruria Meridionale ha reso noto (MBAC-SAR-LAZ-N.6491) di aver avviato la procedura di “Individuazione e perimetrazione dell'area delle tenute storiche di Tor Mastorta, Pilo Rotto, dell'Inviolata, di Tor dei Sordi, di Castell' Arcione e di alcune località limitrofe, ricadenti nel comune di Guidonia Montecelio, come area di interesse archeologico ai sensi dell'**art. 142, comma 1, lett. m)** del **D.Lgs. 42/2004**”: trattasi di un vincolo di “notevole interesse pubblico” su un'area di oltre 1500 ettari, densa di ritrovamenti archeologici e parte residuale della storica Campagna Romana, che include tutta la zona della discarica e dell'impianto TMB in oggetto.

Detto procedimento è stato concluso con Determina di chiusura in data 16.9.2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e sul BUR Lazio nonché anche presso il Comune di Guidonia Montecelio con pubblicazione sull'Albo Pretorio comunale in data 6.10.16 (Il Decreto del 16 settembre 2016 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 226 del 27.09, contenente la dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 lettere c) e d) del D.Lgs. 42/2004ll'Arcione e d, relativa a «Area delle tenute storiche di Tor Mastorta, di Pilo Rotto, dell'Inviolata, di Tor dei Sordi, di Castel Arcione e alcune località limitrofe»).

Si rileva, dunque, come la **Determina del Vincolo di Area** vasta - del Mibact (DM

16/9/2016) inibisca ogni azione al di là della bonifica dell'area si fa divieto di ampliare o riaprire il sito della discarica esistente, sulla quale potranno essere eseguiti solo lavori di rinaturalizzazione e ripristino paesaggistico, previa autorizzazione di questo Ministero.

Nell'area della discarica in dismissione e nelle aree ad essa circostanti, inoltre, non possono essere realizzati volumi. Non si possono, inoltre, nelle stesse aree, esercitare attività che comportino il deposito di consistenti accumuli di detriti e/o di materiali di scarto, se non per motivi strettamente necessari alla bonifica del sito.
Ad ogni buon conto, quindi, si eccepisce la illegittimità dell'ordinanza impugnata sotto il dedotto profilo della carenza istruttoria e della violazione del Decreto del Ministero.

5. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 191, COMMA 1, D. LGS. N. 152 DEL 2006 IN RELAZIONE AL COMMA 425 DELL'ART. 1, DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 2021, N. 234, BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2022 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2022-2024, G.U. SERIE GENERALE N.310 DEL 31-12-2021 - SUPPL. ORDINARIO N. 49. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA DEL 4 FEBBRAIO 2022, N. 432 E DELL'ART. 13 DEL D.L. 50/2022, COMMI DA 1 A 5, OVE SI PREVEDE IL TRASFERIMENTO DI POTERI AL COMMISSARIO DELLE COMPETENZE REGIONALI IN MATERIA DEL CODICE AMBIENTE. VIOLAZIONE DEL DECRETO LEGGE REGIONALE N. 14/2022. ANCORA, DIFETTO DI COMPETENZA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 3 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA - ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FORME SINTOMATICHE E, IN PARTICOLARE, PER INCOMPETENZA, SVIAMENTO DI POTERE, ERRONEITÀ DEL PRESUPPOSTO, ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI, DIFETTO DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ, DIFETTO, CARENZA E IRRAGIONEVOLEZZA DELLA MOTIVAZIONE, INGIUSTIZIA

MANIFESTA - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 97 DELLA COSTITUZIONE.

La ordinanza impugnata è illegittima anche laddove i relativi poteri siano ricondotti nel novero di quelli attribuiti al Sindaco del Giubileo, dacché a pagina 5 dell'ordinanza impugnata del Sindaco di Roma Metropolitane si legge che è ancora in corso la valutazione delle interdittive antimafia che hanno interessato le società coinvolte nel quote di Ambiente Guidonia. Affermandosi, in tale contesto, che *“alla stessa Ambiente Guidonia s.r.l. (nonché agli altri Enti territorialmente competenti) con la nota prot. n. 411710 del 28/04/2022, ... che la scrivente Direzione subentrata a partire da aprile 2021 alla precedente Direzione Regionale competente, sulla base delle segnalazioni acquisite, **sta effettuando approfondimenti relativamente ai provvedimenti interdittivi antimafia comminati a Co.La.Ri.**, con nota della Prefettura di Roma prot. n. 17327/Area I-bis O.S.P. del 27 gennaio 2014 (e confermati dal Consiglio di Stato con sentenza n.1315/2017), titolare dell'A.I.A. originaria rilasciata con Determinazione Dirigenziale n. C1869 del 2 agosto 2010 per l'impianto di che trattasi, successivamente volturata alla Co.La.Ri. Ambiente Guidonia s.r.l., divenuta infine Ambiente Guidonia s.r.l. a cui sono stati rilasciati la modifica non sostanziale (Determinazione n. G08880 del 17/07/2015) e il rinnovo A.I.A. (Determinazione n. G07907 del 06/07/2020). Tali approfondimenti per i quali è stata investita la prefettura competente sono tutt'ora in corso” (...)*”.

Ed invero, la stessa ordinanza in commento è illegittima essendo stata emessa in difetto dei presupposti che la legge stessa prevede al riguardo.

Tanto che ai sensi del comma 425 dell'art. 1, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, G.U. Serie Generale n.310 del 31-12-2021 - Suppl. Ordinario n. 49, si prevede che il potere commissariale di Ordinanza è subordinato al rispetto delle disposizioni antimafia, paesaggistiche e vincolato al rispetto delle regole UE.

Non sfuggirà, infatti, al Collegio come il Sindaco Gualtieri sia stato designato quale Commissario Straordinario del Governo per il Giubileo per il 2025, con decreto

del Presidente della Repubblica del 4 febbraio 2022, n. 432 ed ai sensi dell'art. 13 del d.l. 50/2022, commi da 1 a 5, si prevede il trasferimento di poteri al Commissario delle competenze regionali in materia del Codice Ambiente.

Detto trasferimento di competenze, in ogni caso, **implica il rispetto delle disposizioni antimafia, sub specie di interdittiva, disposizioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d.lgs. n. 50/2022), nonché i vincoli inderogabili di appartenenza all'Unione europea.**

Circostanza che, dunque, non è stata rispettata sia agli effetti di quanto dichiarato con effetto confessorio nella medesima ordinanza (cfr. pag. 5) sia in quanto adottata in aperta violazione delle stesse criticità che venivano in rilievo nel parere dell'avvocatura regionale del 25 gennaio 2022, n. 70894.

Conseguentemente, si registra l'illegittimità dell'ordinanza del 20 luglio 2022 e, con essa, l'inoperatività (*simul stabunt simul cadent*) dei titoli abilitativi autorizzativi e pareri consultivi alla stessa ancorati, in quanto carenti e manchevoli sotto il profilo istruttorio, motivazionale ed assunti in violazione di legge.

Il tutto, nel novero di un impianto carente di specifici requisiti che la legge richiede a pena di validità, operatività, efficacia, tanto basta per decretare l'inoperatività dell'AIA decantata nei vari giudizi pendenti.

Ove ciò non basasse, deve rilevarsi come la predetta ordinanza, sempre sul fronte della sussistenza di criticità antimafia, si profila illegittima sul piano delle irregolarità edilizie riscontrate nella fascia di rispetto autostradale su cui insiste il vincolo di inedificabilità assoluta (come emerge dalla Del. n. 74/2021 del Comune di Guidonia).

Ma non è tutto.

Nel particolare, l'illegittimità del provvedimento più volte citato si caratterizza anche per la violazione dei poteri del Sindaco metropolitano, il quale risulta incompetente ai sensi dell'art.197 del TUA, nonché incompetente anche come Commissario per il Giubileo 2025 essendo i suoi poteri riservati alla sola base territoriale capitolina e non, dunque, per il territorio dei Municipi limitrofi.

Quanto detto, trova conferma espressa nell'Art.13 del DL AIUTI e soprattutto nel

recente decreto legge regionale n. 14/2022 che assegna a Roma Capitale un ambito topografico che non include il contesto regionale complessivamente considerato, irritualmente attratto nella competenza dell'organo deliberante in aperta violazione di legge; altresì, quest'ultima supera di gran lunga la portata applicativa dell'art. 197 del Codice Ambiente.

6. SULLA VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. SUL PIANO DELLA PROPORZIONALITÀ E DEL NON CORRETTO BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI ALLO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI DEL TERRITORIO DI ROMA CAPITALE E L'INTERESSE AL TRASFERIMENTO DEL RELATIVO CARICO DI RIFIUTI NELL'AMBITO DEI COMUNI LIMITROFI (COMUNE DI GUIDONIA E FONTE NUOVA). VIOLAZIONE DELL'ART. 41 DELLA CARTA DI NIZZA E DEGLI ARTT. 1-3 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990.

SULLA CONSEGUENTE LEGITTIMAZIONE AL RICORSO E SUL DANNO.

L'ordinanza impugnata, oltre a quanto sopra esposto, viene all'attenzione del Collegio per la manifesta violazione degli artt. 97 Cost., 41 della Carta Nizza e artt. 1-3 della legge n. 241 del 1990.

Nel particolare, emerge la violazione dei suindicati principi sul crinale della proporzionalità e del mancato giudizio sul bilanciamento fra l'interesse allo smaltimento dei rifiuti di Roma Capitale, da un lato, e quello del contesto urbano (Comuni di Guidonia e Fonte Nuova) che vedono convogliare l'ingente massa di rifiuti della Città di Roma presso il loro territorio di appartenenza.

Il provvedimento in commento manifesta una ingiusta, illegittima ed arbitraria, netta prevalenza alla tutela di Roma Capitale rispetto ai territori limitrofi. Estrinsecandosi un'azione amministrativa palesemente violativa della correttezza, trasparenza e del principio di eguaglianza dei territori della Regione Lazio. In tal modo, perpetrando ingiusti danni alle popolazioni dei Comuni vicinali, che hanno invece adottato tutti la Raccolta Differenziata, con alte percentuali comprese tra il

60 e 80% (non essendo necessario un ulteriore impianto TMB). E, per di più, facendo ausilio di un presidio impiantistico, come si è visto, non ricadente nel novero dell'attuale Piano rifiuti regionale né nel PTPR:

Il confronto tra le tavole del P.T.P.R. “annullato” (approvato nel 2019) e quelle del P.T.P.R. vigente (approvato nel 2021) non evidenziano differenze e i vincoli sono rimasti invariati in tutta l'area del TMB e dell'ex discarica dell'Inviolata.



PROPOSTA DI PIANO
PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI DELLA REGIONE LAZIO
DIREZIONE REGIONALE POLITICHE AMBIENTALI E CICLO DEI RIFIUTI

In questo modo, gli impianti presenti, benché possano necessitare di interventi per il proprio efficientamento (vaglio primario di 80mm e tecnologie in grado di massimizzare i recuperi di materia dal trattamento del sopravaglio), sono sufficienti per il trattamento meccanico del rifiuto in tutti gli scenari evolutivi proposti, in quanto si raggiunge una potenzialità di trattamento meccanico di oltre 1 milione e mezzo di tonnellate.

Tabella 116 – Riepilogo potenzialità autorizzata disponibile nel 2017

Provincia	Comune	Ragione Sociale	Tipologia	Potenzialità autorizzata	Note
RM	Roma	AMA (Rocca Cencia)	TMB	234.000	
RM	Roma	AMA (Via Salaria)	TMB	234.000	non in esercizio
RM	Roma	E.Giovi (Malagrotta I)	TMB	187.000	
RM	Roma	E.Giovi (Malagrotta I)	TMB	280.000	
RM	Albano	Pontina Ambiente Srl	TMB	183.000	non in esercizio
RM	Guidonia Montecelio	Ambiente Guidonia srl	TMB		non in esercizio
RM	Roma	Porcarelli Gino & Co	TM	400.000	
RM	Roma	Porcarelli Gino & Co	TM	321.620	
RM	Pomezia	Ecosystem Spa	TM	60.000	
Potenzialità teorica TMB				884.000	
Potenzialità teorica TM				1.665.620	

La vasta gamma dei danni irreparabili che vengono in rilievo, come emersi nei molteplici documenti allegati, sono comprovati dal nesso causale e dalle implicazioni ambientali e sanitarie discendenti dalle risultanze dello studio pubblicato dal DEP Regione Lazio “Environmental Exposures and Cancer Morbidity and mortality of people who live close to municipal waste landfills: a multisite cohort study” - ove si rileva un complessivo incremento del 34% delle patologie tumorali per chi vive entro un raggio di 5 km da una delle discariche del Lazio. Ed in cui, infatti, ricade anche l'Inviolata; studi confermati da studi della La Sapienza e Dott. Montano nel 2021, nonché del CNR anch'essi prodotti in giudizio.

Ancora più nel dettaglio, viene in rilievo come l'evidenza sugli effetti sulla salute legati al risiedere vicino alle discariche sia stata condotta avvalendosi di un gruppo di residenti entro 5 km dalle discariche (soggetti residenti al 1^ gennaio 1996 e quelli che si sono successivamente trasferiti nelle zone fino al 2008) e a seguire il

gruppo ridotto per mortalità e ricoveri fino al 31 dicembre 2012.

La valutazione dell'area delle esposizioni alla discarica (H₂S come tracciante) è stata eseguita per ogni soggetto al momento del coinvolgimento, utilizzando il **Modello di dispersione di Lagrange**. Erano disponibili informazioni su diversi fattori (genere, età, posizione socioeconomica, concentrazione di PM₁₀ all'aperto e distanza di strade e industrie). È stata eseguita un'analisi di regressione di *Cox* [*Hazard Ratio (HRs)*, *95% intervalli di affidamento (IC confidence interval)*].

Ebbene, sono stati valutati **242.409 individui**, nel cui novero l'associazione alla esposizione a H₂S è stata correlata a mortalità per cancro del polmone e malattie respiratorie (es. FC per incremento di 1 ng/m³ H₂S: 1,10, 95% CI 1,02-1,19; HR 1,09, IC 95% 1,00-1,19, rispettivamente). Sono emerse anche associazioni tra H₂S e ospedalizzazione per malattie respiratorie (HR¹/41,02, 95% CI 1,00-1,03), in particolare **infezioni respiratorie acute tra i bambini (0-14 anni) (HR¹/41,06, IC 95% 1,02-1,11)**.

In definitiva, è emerso come l'esposizione a H₂S, un tracciante di contaminazione aerotrasportata dalle discariche, sia per tabulas associata alla mortalità per cancro del polmone, nonché alla mortalità e morbidità per malattie respiratorie.

Quanto detto, dimostra l'associazione tra stima dell'esposizione combinata al solfuro di idrogeno (H₂S, prodotto da decomposizione aerobica di materia organica contenente zolfo in discarica) e mortalità e morbidità di un gruppo di residenti che vivono **entro 5 km** dalle nove discariche di RSU della Regione Lazio (Centro Italia, circa 5 milioni di abitanti di cui la città di Roma, cfr. www.eraslazio.it.

Tabella A.

Total	242 409	100	60 927	100.0	60 775	100	63 962	100	56 745	100
Gender										
Males	120 232	49.6	29 781	49.0	30 137	49.6	31 979	50.0	28 335	49.9
Females	122 177	50.4	31 146	51.0	30 638	50.4	31 983	50.0	28 410	50.1
Vital status										
Alive	183 060	75.5	48 306	79.3	45 948	75.6	44 673	69.8	44 133	77.8
Migrant	40 740	16.8	8 169	13.4	10 228	16.8	14 446	22.6	7 897	13.9
Dead	18 609	7.7	4 452	7.3	4 599	7.6	4 843	7.6	4 715	8.3
Age at recruitment (years)										
0–14	53 082	21.9	12 246	20.0	13 011	21.4	16 266	25.4	11 559	20.4
15–44	112 754	46.5	27 380	45.0	28 383	46.7	30 661	47.9	26 330	46.4
45–64	50 146	20.7	13 296	22.0	12 584	20.7	11 727	18.3	12 539	22.1
>65	26 427	10.9	8 005	13.0	6 797	11.2	5 308	8.3	6 317	11.1
Area-based socioeconomic position										
High	23 589	9.7	10 012	16.0	6 033	9.9	4 779	7.5	2 765	4.9
Middle-high	41 955	17.3	7 843	13.0	8 834	14.5	9 548	14.9	15 730	27.7
Medium	42 286	17.4	7 447	12.0	8 588	14.1	13 958	21.8	12 293	21.7
Middle-low	50 394	20.8	5 364	9.0	16 816	27.7	17 563	27.5	10 651	18.8
Low	62 157	25.6	22 806	37.0	15 206	25.0	11 906	18.6	12 239	21.6
Missing	22 028	9.1	7 455	12.0	5 298	8.7	6 208	9.7	3 067	5.4

Tabella B.

Supplementary Table 1. Characteristics of the nine landfills: size of the plant, year of activation, number of people residing within 5 Km from the site, percentage of most exposed people and additional environmental pressure factors					
Landfill site	Surface area (m ²)	Year of activation	Cohort members (242,409)	Percentage (%) exposed to H ₂ S levels above the median	Additional environmental pressure factors
Albano Laziale	512.716	1980	52.438	39	
Bracciano	151.804	1984	3.954	8	
Latina	978.594	1991	5.677	100	
Civitavecchia	71.797	1960	52.150	1	
Guidonia	231.396	1991	80.319	61	
Viterbo	220.952	2000	798	88	Arsenic drinking water
Roma	1.791.195	1987	15.096	100	Refinery plant
Roccasecca	40.057	2002	2.610	22	
Colleferro	82.673	1977	29.367	98	

Table 2. Associations between hydrogen sulphide (H₂S) in quartiles and continuous) and cause specific mortality: number of deaths (No.) hazard ratios (HR) and 95% confidence intervals (95% CI)

Cause of death (ICD-9-CM)	H ₂ S concentrations															
	<25 th percentile ^a				25 th –50 th percentile				50 th –75 th percentile				>75 th percentile		Linear trend	
	No.	Crude HR	95% CI	No.	Crude HR	95% CI	No.	Crude HR	95% CI	No.	Crude HR	95% CI	HR	95% CI	HR	95% CI
Natural causes (001–799)	3 701	0.98	1.01 (0.96–1.06)	4 254	1.00	1.02 (0.97–1.08)	4 104	0.96	0.98 (0.91–1.05)	1 00	0.98 (0.98–1.02)					
All cancers (140–239)	1 282	0.97	0.99 (0.91–1.08)	1 493	1.03	1.05 (0.95–1.16)	1 452	1.00	1.03 (0.91–1.16)	1 01	0.98 (0.98–1.05)					
Stomach (151)	75	1.03	0.98 (0.70–1.37)	108	1.27	1.23 (0.84–1.79)	105	1.00	0.88 (0.54–1.42)	100	0.87 (0.87–1.16)					
Colorectal (153–154,159)	154	1.70	0.99 (0.79–1.27)	176	0.96	0.97 (0.74–1.28)	159	0.93	0.91 (0.64–1.28)	0.97	0.87 (0.87–1.08)					
Liver (155–156)	102	0.89	0.83 (0.61–1.13)	106	0.89	0.77 (0.53–1.11)	89	0.74	0.76 (0.48–1.2)	0.90	0.78 (0.78–1.05)					
Pancreas (157)	68	0.92	0.93 (0.64–1.35)	69	0.92	0.95 (0.61–1.49)	72	0.69	0.73 (0.41–1.32)	0.93	0.77 (0.77–1.11)					
Larynx (161)	17	15	0.81	0.72 (0.33–1.56)	11	0.38	0.40 (0.14–1.14)	23	0.43	0.26 (0.07–0.95)	0.64	0.43 (0.43–0.97)				
Lung (162)	276	281	0.98	1.06 (0.89–1.27)	360	1.09	1.18 (0.97–1.45)	361	1.19	1.34 (1.06–1.71)	1.10	1.02 (1.02–1.19)				
Bladder (188)	54	48	0.88	0.89 (0.59–1.36)	56	1.22	1.33 (0.81–2.16)	50	1.01	0.94 (0.5–1.80)	1.03	0.85 (0.85–1.26)				
Kidney (189)	36	30	0.76	0.85 (0.51–1.43)	36	0.87	0.94 (0.52–1.70)	31	0.70	0.86 (0.41–1.83)	0.96	0.75 (0.75–1.22)				
Brain (191)	23	29	1.26	1.25 (0.70–2.26)	38	1.63	1.63 (0.84–3.17)	41	1.70	1.76 (0.81–3.81)	1.22	0.95 (0.95–1.56)				
Lymphatic and haematopoietic tissue (200–208)	108	115	1.03	1.16 (0.87–1.54)	106	0.94	0.96 (0.68–1.35)	102	1.06	1.12 (0.74–1.17)	1.02	0.89 (0.89–1.16)				
Cardiovascular diseases (390–459)	1 457	1 681	1.02	1.05 (0.97–1.13)	1 676	0.96	1.00 (0.91–1.09)	1 641	0.90	0.91 (0.81–1.02)	0.98	0.94 (0.94–1.01)				
Ischaemic heart diseases (410–414)	512	570	0.99	1.00 (0.88–1.14)	574	0.86	0.91 (0.78–1.06)	530	0.77	0.78 (0.64–0.95)	0.93	0.87 (0.87–0.99)				
Respiratory diseases (460–519)	256	244	0.88	0.92 (0.76–1.11)	279	1.15	1.13 (0.90–1.40)	264	1.30	1.30 (0.99–1.70)	1.09	1.00 (1.00–1.19)				
Digestive diseases (520–579)	158	163	0.93	0.97 (0.77–1.24)	218	1.06	1.09 (0.83–1.41)	186	0.94	0.97 (0.69–1.35)	1.01	0.91 (0.91–1.12)				
Urinary system diseases (580–599)	58	92	1.49	1.54 (1.08–2.21)	74	1.25	1.28 (0.83–1.97)	67	1.26	1.42 (0.84–2.40)	1.11	0.94 (0.94–1.30)				

^aReference category

Tabella C.

Table 3. Associations between hydrogen sulphide (H₂S, in quartiles and continuous) and cardiorespiratory morbidity: number of people hospitalized (No.), hazard ratios (HR) and 95% confidence intervals (95% CI)

Diagnosis (ICD-9-CM)	H ₂ S concentrations															
	<25 th percentile ^a				25 th –50 th percentile				50 th –75 th percentile				>75 th percentile		Linear trend	
	No.	No.	Crude HR	HR	95% CI	No.	Crude HR	HR	95% CI	No.	Crude HR	HR	95% CI	HR	95% CI	
<i>Total cohort</i>																
Cardiovascular diseases (390–459)	6 666	6 090	0.99	0.99	(0.95–1.03)	6 291	0.99	1.00	(0.96–1.04)	6 677	1.03	1.02	(0.97–1.07)	1.00	(0.99–1.02)	
Cardiac diseases (390–429)	3 991	3 585	0.99	0.98	(0.93–1.03)	3 580	0.97	0.98	(0.92–1.04)	4 022	1.05	1.04	(0.97–1.11)	1.01	(0.98–1.03)	
Ischaemic heart diseases (410–414)	1 393	1 347	1.03	1.02	(0.94–1.10)	1 288	0.94	0.94	(0.85–1.03)	1 426	1.01	0.99	(0.88–1.10)	0.99	(0.95–1.02)	
Cerebrovascular diseases (430–438)	1 635	1 482	0.98	0.98	(0.91–1.06)	1 466	0.97	0.97	(0.89–1.06)	1 543	0.97	0.98	(0.88–1.10)	0.99	(0.96–1.02)	
Respiratory diseases (460–519)	4 372	4 249	0.98	0.97	(0.92–1.01)	5 628	1.02	1.01	(0.96–1.06)	4 837	1.06	1.05	(0.99–1.11)	1.02	(1.00–1.03)	
Acute respiratory infections (460–466, 480–487)	1 447	1 441	1.00	0.96	(0.89–1.04)	1 721	1.00	0.97	(0.89–1.05)	1 509	1.09	1.07	(0.97–1.18)	1.02	(0.98–1.05)	
COPD (490–492, 494, 496)	654	592	0.96	0.94	(0.84–1.06)	535	0.92	0.90	(0.78–1.04)	577	1.09	1.06	(0.90–1.25)	1.00	(0.95–1.05)	
Asthma (493)	332	355	1.01	1.00	(0.86–1.17)	594	1.16	1.17	(0.99–1.38)	365	1.11	1.09	(0.90–1.33)	1.04	(0.98–1.11)	
<i>Children 0–14 years old</i>																
Respiratory diseases (460–519)	1 457	1 522	1.00	0.99	(0.92–1.07)	2 420	1.07	1.08	(0.99–1.17)	1 499	1.10	1.11	(1.01–1.22)	1.04	(1.01–1.07)	
Acute respiratory infections (460–466, 480–487)	573	669	1.10	1.02	(0.91–1.15)	925	1.15	1.10	(0.97–1.25)	617	1.25	1.20	(1.04–1.38)	1.06	(1.02–1.11)	
Asthma (493)	257	267	0.98	0.99	(0.83–1.19)	506	1.23	1.29	(1.06–1.55)	276	1.11	1.13	(0.91–1.41)	1.07	(0.98–1.16)	

^aReference category

Nessuno studio epidemiologico e/o di altra natura volto a vagliare l’impatto del TMB sul territorio di interesse è stato condotto ovvero prodotto a margine della ordinanza impugnata. Quest’ultimo, infatti, risulta immotivatamente orientato a salvaguardare il contesto romano da centri di smaltimento dei rifiuti per la gestione (qualificata “eccezionale”), a fronte della scelta di destinarne il riversamento in aree di provincia, con conseguente traffico ingente di TIR e produzione di CSS, derivati da un indifferenziato in cui, ormai senza controllo, viene conferito sul suolo pubblico intorno ai secchioni di Roma ogni tipo di rifiuti speciali e pericolosi, con codice a specchio, e sicuramente non Covid free. Trattandosi oltre che di rifiuti Codice CER 200301 anche di rifiuti del trattamento Codice CER 191212, 190503 e 19050.

La valutazione della comparazione meglio specificata ai sensi dell’art. 191, TUA, fra soluzioni alternative, dev’essere anch’essa calata nell’ambito di una complessiva comparazione anche sanitaria e degli effetti che tutto ciò determina nella popolazione interessata, di cui non se ne rinviene traccia nel provvedimento citato. In nessun caso se ne raffrontano le risultanze con le concorrenti possibili soluzioni alternative in chiave di “minor impatto ambientale e anche per la salute umana”. Non v’è chi non veda come dalle plurime determinazioni e deliberazioni sopra richiamate *ictu oculi* emerge la legittimazione del Comune di Fonte Nuova in merito al presente gravame.

In ogni caso, si rileva come il quartiere di Santa Lucia di Fonte Nuova si collochi topograficamente a poco più di 1 km in linea d'aria dalla discarica dell'Inviolata e dal limitrofo TMB, a cui si può accedere anche dalla parte di Via Toscana che proseguendo diventa via Inviolata.

Discende, conseguentemente, la piena legittimazione del Comune di Fonte Nuova quale centro abitato limitrofo a contestare l'impianto in contestazione, tanto più a margine di quanto emerge dalla cartografia allegata al presente gravame.

Se non fosse, che la località territoriale di Fonte Nuova - *per tabulas* menzionata dall'ordinanza impugnata - si annovera come “**località Inviolata**” (ubicata a ridosso del Municipio ricorrente), la quale è caratterizzata da plurime deliberazioni del Comune di Guidonia (nell'intersezione degli interessi della propria tutela territoriale, nonché dei Centri limitrofi), ivi compresa la numero 74/2021 in cui si menziona la “località Santa Lucia”, avente ad oggetto indirizzo per la revoca e l'annullamento degli atti abilitativi della discarica e del tmb dell'inviolata.

P.Q.M.

Con espressa riserva di interporre istanza cautelare,

Voglia l'Ecc.mo Tribunale adito, previa fissazione dell'udienza di discussione ed in contraddittorio fra le parti, annullare e/o riformare i provvedimenti impugnati per tutte le ragioni esposte in narrativa fatto ed in diritto.

Con vittoria di spese di lite e di procedura.

Ai fini del contributo unificato si dichiara che l'importo dovuto, ai sensi dell'art. 13 comma 6 bis lett. E) d.p.r. 115/2002 è pari ad euro 650,00.

Documenti, come da separato foliaro.

Roma, 17 ottobre 2022

(avv. prof. C. Alessio Mauro)