

Pubblicato il 16/02/2023

N. 02789/2023 REG.PROV.COLL.
N. 11270/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11270 del 2019, proposto da Comune di *****, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Cesare Cardoni, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via dei Gracchi n. 209;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna n.27;

nei confronti

*****, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

***** , in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Avilio Presutti, con domicilio digitale

come da p.e.c. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza San Salvatore in Lauro 10;

per l'annullamento

dell'ordinanza, ex art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006, del Presidente della Regione Lazio nr. Z0001 del 5 luglio 2019 – proposta n. 11902 del 5 luglio 2019 nella parte in cui ha disposto a carico dell'***** prescrizioni per la pulizia e raccolta dei rifiuti di Roma ed ha ordinato “...allo scopo di assicurare la fase del ciclo di gestione dei rifiuti relativa al trattamento” alla ***** di operare con decorrenza immediata al massimo della capacità di trattamento autorizzata su base giornaliera, garantendo i trattamenti anche nei festivi, secondo le richieste che ***** formalizzerà, garantendo le prestazioni stabilite dalle BAT di settore al minimo di quanto stabilito nei vari flussi di trattamento; agli impianti TM e TMB/TBM con decorrenza immediata di: a) di privilegiare la predetta capacità di trattamento con i rifiuti avente ER 200301; b) di procedere allo svuotamento delle fosse di ricezione dei rifiuti indifferenziati, quando ciò sia possibile, anche in deroga a specifiche prescrizioni indicate nelle autorizzazioni integrate ambientali; c) di ricorrere al deposito temporaneo nel rispetto di quanto previsto all'art. 183 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 per necessità riconducibili all'allontanamento degli scarti (...); e allo scopo di assicurare la fase del ciclo di gestione dei rifiuti relativa allo smaltimento ha ordinato di garantire la massima operatività, con turni ulteriori di lavoro anche nei festivi per soddisfare alle richieste di smaltimento degli scarti prodotti dal ciclo dei rifiuti urbani;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o conseguenti alla predetta ordinanza, ancorchè non conosciuti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e della *****;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Rosaria Palma nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2022 e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in trattazione, notificato il 3 settembre 2019 e depositato il successivo 10 settembre 2019, la ricorrente ha impugnato l'ordinanza del 5 luglio 2019, emessa ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, con il quale il Presidente della Regione Lazio, al fine di far fronte all'emergenza nella raccolta lo smaltimento dei rifiuti nella città di Roma, ha imposto una serie di prescrizioni ad ***** per la pulizia e raccolta dei rifiuti di Roma, mentre ha ordinato, allo scopo di assicurare la fase del ciclo di gestione dei rifiuti, alla ***** di operare con decorrenza immediata al massimo della capacità di trattamento autorizzata su base giornaliera, garantendo i trattamenti anche nei festivi, secondo le richieste formalizzate da ***** , garantendo le prestazioni stabilite dalle BAT di settore al minimo di quanto stabilito nei vari flussi di trattamento.

Il provvedimento impugnato ha altresì imposto agli impianti TM e TMB/TBM:

a) di privilegiare la predetta capacità di trattamento con i rifiuti avente ER 200301;

b) di procedere allo svuotamento delle fosse di ricezione dei rifiuti indifferenziati, quando ciò sia possibile, anche in deroga a specifiche prescrizioni indicate nelle autorizzazioni integrate ambientali; c) di ricorrere al deposito temporaneo nel rispetto di quanto previsto all'art. 183 del d.lgs. n. 152/2006 per necessità riconducibili all'allontanamento degli scarti, contestualmente prevedendo, allo scopo di assicurare la fase del

ciclo di gestione dei rifiuti relativa allo smaltimento, che (tra le altre) ***** provveda a garantire la massima operatività, con turni ulteriori di lavoro anche nei festivi per soddisfare alle richieste di smaltimento degli scarti prodotti dal ciclo dei rifiuti urbani.

2. Questi i motivi di ricorso.

I. Insussistenza dei presupposti per la emissione dell'ordinanza contingibile ed urgente. Violazione di legge con riferimento agli artt. 191 comma 1 e 3 bis comma 2 del D. Lgs. nr. 152/2006. Eccesso di potere nella forma sintomatica del difetto di motivazione con riguardo ai presupposti per la adozione del provvedimento;

II. Violazione di legge con riferimento all'art. 191 del D. Lgs. nr. 152/2006 con riguardo all'art. 3 L.nr. 241/'90. Eccesso di potere nelle forme sintomatiche del difetto di istruttoria e difetto di motivazione;

III. Violazione di legge con riferimento all'art. 191 comma 3° del D. Lgs. nr. 152/2006. Eccesso di potere nelle forme sintomatiche del difetto di istruttoria e del vizio procedimentale. Mancata adozione del giusto provvedimento;

IV. Violazione di legge con riferimento all'art. 191 comma 3° (prima parte) del D. Lgs. nr. 152/2006 con riferimento all'art. 182 bis comma 1° lett. b) per la mancata / errata indicazione della norma cui si intende derogare. Eccesso di potere nella forma sintomatica della mancata adozione del giusto provvedimento;

V. Eccesso di potere nella forma sintomatica della mancata adozione del giusto provvedimento e del difetto di istruttoria. Violazione del principio di proporzionalità del provvedimento e di precauzione in materia ambientale. Violazione di legge con riferimento all'art. 178 D. Lgs. nr. 152/'06.

3. Il Comune ricorrente contesta, in buona sostanza, l'insussistenza dei presupposti per l'emissione di provvedimenti ex art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, ritenendo, tra l'altro sussistente una situazione di carenza organizzativa "strutturale" del sistema di raccolta dei rifiuti nella Regione

Lazio, e lamentando comunque il difetto di motivazione e di istruttoria del provvedimento gravato.

4. Si sono costituite in resistenza la Regione Lazio e la *****
****, che a fronte della natura temporanea del provvedimento gravato (che ha ormai esaurito i suoi effetti e che è stato sostituito da successive ordinanze) hanno dedotto l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse e in ogni caso l'infondatezza del gravame.

5. Nell'approssimarsi della trattazione le parti hanno presentato memorie ex art. 73 c.p.a. e all'udienza pubblica del 18 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Quanto all'eccepita improcedibilità dell'impugnativa, si osserva che ai fini dell'accertamento dell'illegittimità del provvedimento impugnato, ex art. 34, comma 3 c.p.a., è sufficiente la dichiarazione rilasciata da parte ricorrente di avervi interesse ai fini risarcitori (cfr. memorie ex art. 73 c.p.a. di parte ricorrente), non essendo, peraltro, necessario specificare i presupposti dell'eventuale domanda risarcitoria né tantomeno averla proposta nello stesso giudizio di impugnazione (cfr. Cons. Stato, A.P., n.8 del 2022).

7. Nondimeno, il ricorso non è fondato e va respinto.

8. Posto che il provvedimento gravato opera dichiaratamente in deroga all'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 e all'art. 19 della l.r. 27/1998 - oltre che al principio della prossimità dello smaltimento e del recupero dei rifiuti urbani indifferenziati-, il Collegio ritiene sussistenti quelle situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente che legittimano, da parte della Regione Lazio, l'esercizio del potere di ordinanza ex art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, quale ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti con la finalità di garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

9. Contrariamente a quanto dedotto da parte ricorrente, invero, nel corpo del provvedimento gravato si dà espressamente atto delle perduranti

criticità nella raccolta dei rifiuti urbani del territorio della città di Roma, e della progressiva diminuzione (*recte* disfunzionalità) nel corso dei mesi di maggio e giugno della capacità di raccolta dei rifiuti urbani, nonché del progressivo diffondersi di fenomeni di ammasso di rifiuti in prossimità dei cassonetti di raccolta, tale da generare diffuso disagio nella popolazione, manifestatasi, tra l'altro, con la progressiva crescita di segnalazioni e richieste di verifica finanche presso le autorità preposte alla materia della sicurezza e igiene pubblica.

10. Tale situazione trova immediata conferma nella nota dell'ordine dei medici di Roma del 1°luglio 2019, richiamata nel corpo del provvedimento impugnato, che segnala, tra l'altro, che *“Le montagne di rifiuti abbandonati in modo incontrollato, specie fuori dai cassonetti che macerano sotto il sole di questi giorni, con le alte temperature, costituiscono un serio rischio per la salute legato alla proliferazione di germi e parassiti con la possibilità di diffusione di malattie infettive attraverso contatto diretto o indiretto tramite gli insetti e soprattutto entrando in contatto con gli escrementi di uccelli e roditori”*.

11. Non coglie poi nel segno la censura relativa all'assenza di un evento nuovo, imprevisto ed imprevedibile, tale da giustificare l'intervento *extra ordinem*, dal momento che gli effetti dell'incendio dell'impianto di TMB Salario del dicembre 2018 permanevano all'atto dell'adozione del provvedimento impugnato; sussistevano, inoltre, problemi connessi alla manutenzione degli impianti TMB 1 e 2 di Malagrotta, con riferimento in particolare all'avvio (da parte del Commissario giudiziario) delle attività straordinarie di manutenzione con conseguente riduzione della quantità di rifiuti trattate di 500 ton/giorno a decorrere dal 26 maggio 2019 e fino al 13 settembre 2019; tale situazione, infine, era aggravata dalla dinamica discontinua nella *governance* societaria di *****, che ha comportato il peggioramento delle performance aziendali di raccolta.

12. Trattasi di circostanze che non possono quindi dirsi imputabili direttamente ed esclusivamente alla Regione Lazio; le stesse, peraltro, (la cui esistenza non è sconfessata dal Comune ricorrente) sono state puntualmente evidenziate nel provvedimento impugnato e sono di per sé idonee a sorreggere adeguatamente l'impianto motivazionale dello stesso.

13. Deve pertanto ritenersi effettiva l'impossibilità di fronteggiare l'emergenza rifiuti con gli strumenti ordinari, anche perché la possibilità per l'Amministrazione regionale di poter provvedere altrimenti risulta solo dedotta ma non provata in giudizio.

14. Quanto, poi, alla contestata violazione dell'art. 191 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006 (che richiede, appunto, il preventivo "*parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali*"), si osserva che la l.r n. 45/1998 (cfr. art. 3) non impone necessariamente ed esclusivamente a carico dell'ARPA, a differenza di quanto accade per i procedimenti di VIA e di AIA, la competenza a formulare l'attività istruttoria o a formulare parere preventivo rispetto alle ordinanze "ambientali".

15. In tal guisa, il provvedimento gravato non appare deficitario neppure sotto il profilo istruttorio in considerazione del contenuto del parere espresso dalla direzione regionale politiche ambientali e ciclo rifiuti e della antescritta nota dell'Ordine dei medici.

16. Neppure risulta violato il principio di precauzione, vista l'efficacia limitata nel tempo del provvedimento e tenuto conto che la Regione ha comunque incaricato Arpa Lazio di verificare l'adempimento delle prescrizioni imposte ai fini di tutela ambientale.

17. In conclusione, il ricorso deve essere respinto siccome infondato.

18. La peculiarità della vicenda esaminata, nella valutazione dei contrapposti interessi, giustifica nondimeno l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Rosaria Palma, Primo Referendario, Estensore

Virginia Arata, Referendario

L'ESTENSORE
Rosaria Palma

IL PRESIDENTE
Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO