

Ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi e bonifica di una discarica

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 22 dicembre 2020, n. 13895 - Stanizzi, pres.; Bruno, est. - (*Omissis*) (avv.ti D'Angiulli e Presutti) c. Comune di Guidonia Montecelio (avv. Mastropaolo) ed a.

Ambiente - Ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi e bonifica di una discarica.

(*Omissis*)

FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS-. ed i Sig.ri -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, hanno agito per l'annullamento dell'ordinanza n. -OMISSIS- del -OMISSIS-del Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio, inerente al "ripristino dello stato dei luoghi e bonifica della discarica sita in Guidonia Montecelio, località-OMISSIS-".

La difesa di parte ricorrente ha preliminarmente illustrato la posizione rivestita dai ricorrenti, tutti destinatari dell'ordinanza gravata, con la quale sono stati imposti, come di seguito si andrà ad esporre, numerosi e stringenti obblighi di ripristino e bonifica. La società -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS-, infatti, gestisce l'impianto di discarica per rifiuti non pericolosi – attualmente in fase di chiusura - sito in Guidonia Montecelio, via dell'-OMISSIS-, km 1.500, esercitando attività di smaltimento di rifiuti, in quanto, sebbene il conferimento da parte dei Comuni inclusi nel relativo bacino di utenza sia cessato il 12 febbraio 2014, è stata autorizzata, con ordinanza del Vicepresidente della Regione Lazio n. -OMISSIS-del 12 agosto 2013, a smaltire un ulteriore quantitativo di rifiuti ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006, nonché ad un ampliamento con realizzazione un nuovo invaso, con incidenza complessiva su di un'area di circa 17.400 mq di territorio, distinto al Catasto Terreni del Comune di Guidonia Montecelio al foglio n. 2, Sezione Marco Simone, particelle nn. 22-23-217- 219-220-221-223-225-226, per un volume utile di circa 380.000 m3 e per un quantitativo di rifiuti pari a circa 342.000 tonnellate. In relazione, invece, alle persone fisiche ricorrenti, la relativa difesa, al fine di escludere la sussistenza della loro legittimazione passiva in relazione al provvedimento gravato, ha rappresentato, con pertinenti allegazioni a supporto, l'assenza di cariche e ruoli idonei a giustificare un coinvolgimento e ciò in quanto: l'Ing. -OMISSIS--OMISSIS- è stato nominato amministratore della Società con atto del 16 marzo 1993 fino alla revoca della carica, dalla quale è cessato in data 25 febbraio 2014; il sig. -OMISSIS--OMISSIS- è stato nominato alla carica di amministratore, che ha esercitato unitamente all'Ing. -OMISSIS-, con atto del 15 dicembre 2008 e fino alla revoca, intervenuta in data 25 febbraio 2014; l'arch. -OMISSIS--OMISSIS- è stato invece sempre sprovvisto dei poteri di rappresentanza di -OMISSIS-Italia, propri degli amministratori, in quanto direttore tecnico della discarica gestita dalla Società.

Con tali premesse, parte ricorrente ha indicato i titoli di legittimazione allo svolgimento dell'attività in argomento, rilasciati dalla competente amministrazione – previa articolata istruttoria nell'ambito della quale sono stati debitamente considerati i profili di sicurezza e tutela ambientale –, sia con riferimento all'impianto originario sia in relazione all'ampliamento dello stesso mediante la realizzazione del c.d. "Sesto Invaso" per l'abbancamento di ulteriori rifiuti, non sottacendo l'avvio, nei confronti degli odierni ricorrenti, di un procedimento penale, per i reati previsti dagli artt. 181 D.lgs. 42/2004, in relazione all'art. 44, lett. c), del d.P.R.380/2001 e 256, co. 3, D.lgs. 152/2006, nell'ambito del quale è stato disposto il sequestro preventivo dell'area ove è ubicato il Sesto invaso (eseguito in data 11 marzo 2014 ed ancora efficace), conclusosi, in primo grado, con la condanna degli imputati per i reati loro ascritti con sentenza n. 13 del 4 gennaio 2019, allo stato oggetto di impugnazione in appello, con atto depositato in data 17 maggio 2019.

A completamento dell'esposizione preliminare, parte ricorrente ha illustrato lo stato della procedura di messa in sicurezza e bonifica del sito e le attività già espletate e, comunque, previste, tali da escludere la sussistenza del pericolo per l'incolumità pubblica postulato dall'ordinanza gravata.

Su tali basi, parte ricorrente ha dedotto avverso il provvedimento impugnato vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, contestando, in primis, la carenza dei presupposti a fondamento della relativa adozione, alla stregua tanto delle previsioni dell'art.191, comma 1, quanto di quelle recate dall'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152 del 2006, difettando i relativi presupposti anche per quanto attiene all'urgenza ed alla contingibilità derivanti dalla asserita precarietà ambientale, non constando neppure l'acquisizione, nel corso dell'istruttoria svolta dall'amministrazione comunale, del parere degli organi tecnici chiamati ad esprimersi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali, espressamente prescritto dall'art. 191 sopra richiamato, con la conseguenza che l'ordinanza gravata, adottata, peraltro, in violazione delle garanzie di partecipazione procedimentale, lungi dall'assicurare tutela agli interessi presidiati dall'ordinamento attraverso una specifica disciplina di settore, rischia di pregiudicare, travalicando anche i limiti delle attribuzioni demandate al Sindaco, l'espletamento delle attività di messa in sicurezza in corso di svolgimento, arrecando una deleteria incidenza pregiudizievole sull'ambiente.



Alla luce della formulazione scarsamente perspicua del provvedimento in relazione alla fonte normativa ed alla natura del potere in concreto esercitato dal Sindaco, analoghe deduzioni sono state articolate da parte ricorrente quanto all'insussistenza dei presupposti prescritti dall'art. 192, comma 3 del D.lgs. n. 152 del 2006, non integrando la fattispecie una ipotesi di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, venendo in rilievo lo svolgimento di un'attività, pienamente legittimata, di gestione di un impianto di discarica per rifiuti non pericolosi, risultando del tutto prive di fondamento le valutazioni riferite alla validità ed efficacia delle autorizzazioni rilasciate in favore della società, stante anche l'ininfluenza della condanna penale di primo grado, non avendo la relativa sentenza neppure acquisito l'incontrovertibilità del giudicato, pendendo il giudizio in appello. Le ulteriori deduzioni si appuntano sulla violazione delle garanzie di partecipazione procedimentale, sulla sussistenza di ulteriori profili di lacunosità dell'istruttoria svolta, tenuto conto, altresì, della circostanza che le condotte previste e punite dall'art. 192 T.U.A. non sono mai state oggetto di contestazione in sede penale, né hanno costituito oggetto di accertamento in sede amministrativa.

Con il terzo motivo di ricorso, parte ricorrente ha articolato deduzioni in relazione ad ulteriori due presupposti assunti a fondamento del provvedimento gravato, in quanto l'AIA originaria non è stata mai annullata, né in autotutela né in sede giurisdizionale ed in quanto l'illegittimità dell'ordinanza -OMISSIS- del 12 agosto 2013 del Vice Presidente della Regione Lazio, stabilita da questo Tribunale con sentenza n. 3418 del 2014, non si è stabilizzata, essendo stato proposto ricorso in appello avverso tale pronuncia, con il quale sono state articolatamente esposte le ragioni per le quali l'annullamento della distinta ed autonoma determinazione regionale -OMISSIS- non poteva giustificare l'annullamento della variante non sostanziale di cui all'ordinanza -OMISSIS- per illegittimità derivata, restando, comunque, preclusa la produzione di effetti irreversibili suscettibili di vanificare la tutela giurisdizionale azionata.

In tale quadro, parte ricorrente ha, altresì, diffusamente articolato, con il quarto mezzo, argomentazioni a sostegno della piena legittimità del procedimento seguito per il rilascio dei provvedimenti di VIA e di AIA, rilevando, tra l'altro, che per l'area in questione, sulla quale insiste esclusivamente il vincolo di interesse archeologico, l'attività era subordinata esclusivamente alla autorizzazione/approvazione del progetto.

Con l'ultimo motivo di ricorso, infine, è stata contestata la sussistenza di una responsabilità dei ricorrenti in relazione alla causazione del prospettato danno, giacché l'attività di discarica e smaltimento è stata svolta in virtù delle autorizzazioni regionali a suo tempo rilasciate, dovendosi anche considerare che proprio il Comune di Guidonia (come gli altri Comuni dell'area interessata) ha conferito rifiuti, per anni, proprio presso la discarica dell'-OMISSIS-.

Il Comune di Guidonia Montecelio si è costituito in giudizio per resistere al gravame, specificando che il provvedimento gravato è stato adottato ai sensi dell'art. 192 e non ai sensi dell'art. 191 del d. lgs. n. 152 del 2006 ed insistendo sulla legittimità del provvedimento gravato per tutti i presupposti ivi indicati, oggetto di ampia illustrazione con allegazione di documentazione a supporto.

Si è costituito in giudizio anche il Comune di Fonte Nuova, con sintetica adesione alla posizione del Comune di Guidonia Montecelio.

La Regione Lazio si è costituita in giudizio, argomentando in ordine alla legittimità delle proprie determinazioni assunte in esito ad una accurata istruttoria che non ha trascurato di considerare tutti i profili di interesse, rilevando, tra l'altro, che il nuovo vincolo di cui al D.M.n.73/2016, richiamato nell'ordinanza gravata, è stato apposto sull'area solo nell'anno 2016, e, dunque, successivamente alla conclusione dell'esercizio della discarica, con conseguente inconferenza dei profili paesaggistici addotti dall'amministrazione comunale a sostegno dell'ordinanza gravata, ponendosi la problematica della mancata acquisizione del parere del MIBAC non già con riferimento al sesto invaso nella sua integralità bensì solo quanto ai maggiori abbancamenti disposti dagli atti del 2013, con l'ulteriore rilievo che il capping del sesto invaso è stato oggetto di valutazione favorevole da parte del suddetto Ministero, non residuando alcuna problematica riferita a profili sanitari, meramente enunciata nell'ordinanza sindacale in assenza di qualsivoglia obiettiva evidenza. Su tali basi e nella considerazione, altresì, delle sovrapposizioni con il procedimento di bonifica e degli effetti suscettibili di derivare dall'ordinanza impugnata, la Regione ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

Con ordinanza n. 3821 del 2020 questa Sezione, con integrale condivisione delle valutazioni già espresse nel decreto monocratico n. 2184 del 2020, emesso ai sensi dell'art. 84, comma 1 del d.l. 18 del 2020, ha accolto la domanda cautelare limitatamente all'ordine di rimozione dei rifiuti presenti nella discarica e di conferimento ad altro impianto, evidenziando la sussistenza delle denunciate carenze istruttorie sulle relative conseguenze ambientali, oltre che di un apprezzabile fumus anche con riguardo alle ulteriori doglianze, non emergendo, tra l'altro, vizi di nullità dell'AIA, con l'ulteriore rilievo che la determinazione -OMISSIS- adottata dall'amministrazione regionale, come correttamente rilevato dalla relativa difesa, inerisce alla variante non sostanziale alla discarica già in esercizio, risultando, dunque, del tutto erronea la riferibilità di tale determinazione, affermata nell'atto gravato, al sesto invaso.

Successivamente le parti hanno prodotto ulteriori memorie e documenti anche in replica, insistendo per l'accoglimento delle rispettive deduzioni.

All'udienza pubblica del 4 dicembre 2020 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO



1. Il ricorso merita accoglimento per le ragioni di seguito esposte.
2. Nel presente giudizio è controversa la legittimità dell'ordinanza con cui il Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio ha ingiunto ai ricorrenti, quali responsabili in solido, di provvedere, a loro cura e spese, al ripristino dello stato dei luoghi, nonché alla bonifica dell'area della discarica sita in località-OMISSIS-, “con rimozione dei rifiuti in sito, conferimento ad altro impianto di recupero e smaltimento autorizzato, mediante impresa abilitata al trasporto e regolarmente iscritta all'albo speciale entro il termine di mesi diciotto decorrenti dalla notifica del presente provvedimento”, nonché con imposizione di ulteriori obblighi ed adempimenti dettagliatamente indicati.
3. Preliminarmente, in punto di diritto, va precisato che il provvedimento impugnato reca riferimento tanto all'art. 191 quanto all'art. 192 del d. lgs. n. 152 del 2006, con una disorganica articolazione motivazionale che non consente con chiarezza di inferire la qualificazione del potere esercitato, sebbene la difesa dell'amministrazione abbia affermato, sin dalla memoria depositata in data 7 aprile 2020, che il provvedimento impugnato sia stato emesso dal Sindaco ai sensi del sopra indicato art. 192, comma 3, ossia sulla base di un fondamento normativo diverso dalle ordinanze disciplinate dall'art. 54 t.u. enti locali.
- 3.1. Ed invero, mentre, il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti deve essere atipico e residuale e, cioè, esercitabile, sussistendone i presupposti, tutte le volte in cui non sia conferito dalla legge il potere di emanare atti tipici, in presenza di presupposti indicati da specifiche normative di settore, viceversa, l'art. 192 del D.lgs. n. 152 del 2006 – di cui si è fatta applicazione nella fattispecie –, configura una fattispecie tipica in cui è disciplinato un ordinario potere d'intervento, attribuito al Sindaco con carattere ripristinatorio e sanzionatorio rispetto alla violazione del divieto di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sul suolo o nel suolo, o del divieto di cui al comma 2 di immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee.
- 3.2. Nella fattispecie di cui all'art. 192 comma 3 cit. - a differenza di quanto previsto per le ordinanze contingibili ed urgenti di cui agli artt. 50 e 54 D.lgs. n. 26 del 2000 - l'onere della previa instaurazione del contraddittorio con i soggetti interessati è tipizzato a livello normativo dal momento che la norma prevede che gli accertamenti, sulla cui base deve essere determinata l'ascrivibilità della condotta contestata, debbano avvenire previo contraddittorio con i soggetti interessati.
- 3.3. Ed infatti, ai sensi del comma 3 dell'art. 192, sulla cui base è stato emanato il provvedimento impugnato: "chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo" (cfr. anche Cons. Stato, sez. II, 01-07-2020, n. 4183, nella quale pure si ribadisce che le ordinanze di rimozione dei rifiuti abbandonati, emesse ai sensi dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006, specifica norma di settore, non hanno la natura contingibile e urgente propria delle ordinanze sindacali emesse ex artt. 50 o 54 del D.lgs. n. 267/2000, sottolineandosi, altresì, che i provvedimenti basati sulla prima norma, “con accertamento in contraddittorio con il soggetto interessato della responsabilità a titolo di dolo o colpa, hanno carattere sanzionatorio”, ove, invece, i secondi hanno funzione meramente ripristinatoria e sono adottati in via d'urgenza).
- 3.4. Di qui deriva innanzitutto la fondatezza dell'assorbente censura di cui all'art. 7 della L. n. 241 del 1990, non desumendosi dalla motivazione del provvedimento impugnato la menzione di ragioni di celerità o indifferibilità che giustificassero l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento.
- 3.5. Né soccorrono, al fine di addivenire a differenti conclusioni, le note di diffida inviate dall'amministrazione alla società, avendo la stessa difesa dell'ente ammesso che si è ritenuto – illegittimamente, per le ragioni sopra esposte – di prescindere dalla comunicazione di avvio del procedimento, dequolata della medesima difesa tra gli “aspetti meramente formalistici dell'ordinanza” (pag. 17 ultimo periodo della memoria depositata in data 7 maggio 2020).
- 3.6. Ed, invero, il disposto della norma, nel prevedere il contraddittorio con le parti interessate, non lo circoscrive ad una mera partecipazione procedimentale, ma lo estende agli accertamenti effettuati dall'autorità preposta al controllo (cfr., T.A.R. Abruzzo Pescara Sez. I, 28/04/2020, n. 142), assumendo precipua rilevanza anche la circostanza che la società - OMISSIS--OMISSIS-non è l'unico legittimato passivo indicato nel provvedimento, figurandovi gli altri soggetti, odierni ricorrenti.
- 3.7. La stessa giurisprudenza ha, infatti, costantemente affermato che la necessità della previa comunicazione dell'avvio del procedimento e dell'esperimento degli accertamenti nel contraddittorio con i soggetti interessati, si appalesa imprescindibile nella costruzione normativa in ragione della circostanza che grava a carico dell'amministrazione l'onere di accertare che la condotta sia ascrivibile a "dolo o colpa" del trasgressore. L'art. 192, infatti, non prevede una ipotesi di responsabilità "oggettiva" a carico del trasgressore, o del proprietario o titolare di altro diritto reale o personale sul bene oggetto del deposito incontrollato. In particolare, l'imputabilità delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo in capo al proprietario o di chiunque abbia la giuridica disponibilità del bene, presuppone necessariamente l'accertamento in capo a quest'ultimo di un comportamento doloso o colposo, non integrando la disposizione dell'art. 192, D.lgs. n. 152 del 2006 un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o per fatto altrui, con conseguente esclusione della natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene (cfr. anche la sentenza di questo Tribunale n. 9258 del 2020, nella quale pure si osserva che “con l'art. 192 citato, il



legislatore ha inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione allo specifico procedimento dei potenziali destinatari del provvedimento conclusivo; di conseguenza, la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento per l'adozione dell'ordinanza sindacale volta a fronteggiare le situazioni di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati").

4. Le sopra esposte considerazioni risultano dirimenti ai fini dell'accoglimento del ricorso, ritenendo, comunque, il Collegio di esaminare anche le ulteriori deduzioni, per completezza di analisi, in quanto rilevanti ai fini della regolazione delle spese di lite, oltre che per meglio orientare l'operato dell'amministrazione comunale, tenuto conto della circostanza che, come già evidenziato nell'ordinanza con la quale è stata definita la fase cautelare, è lo stesso provvedimento gravato ad attestare che sono "in corso le operazioni di messa in sicurezza, di monitoraggio, le procedure di capping, il piano di caratterizzazione e di bonifica ambientale della discarica dell'-OMISSIS-", assumendo centralità la convergenza dell'impegno degli enti coinvolti (e, dunque, anche del Comune di Guidonia Montecelio) nella prosecuzione del procedimento ai sensi dell'art. 242 del D. Lgs. 152 del 2006, non essendo in contestazione l'assenza, allo stato, del documento unitario relativo alle attività di caratterizzazione, nel cui ambito dovranno essere compiutamente valutate sia la situazione esistente sia le misure più congrue da adottare, nel rispetto della disciplina di riferimento, per fronteggiare le esigenze di tutela sul piano sanitario ed ambientale.

5. Come correttamente dedotto dalla difesa di parte ricorrente, nella fattispecie difetta in radice il presupposto applicativo previsto dall'art. 192 sopra richiamato, costituito dalla riscontrata sussistenza di un deposito incontrollato di rifiuti, venendo all'evidenza in rilievo un impianto di smaltimento finale, operante per lungo tempo e presso il quale lo stesso Comune di Guidonia ha conferito i propri rifiuti, sottoposto al controllo da parte delle autorità attributarie delle relative competenze normativamente previste; nello specifico, l'impianto, sottoposto ad AIA, in conformità alle previsioni dell'art. 29 decies, comma 3 D.lgs. n. 152 del 2006, è soggetto al monitoraggio dell'amministrazione regionale e dell'ARPA.

5.1. Né al fine di addivenire a differenti conclusioni può riconnettersi rilievo alla illegittimità dell'AIA (erroneamente sostenuta dall'amministrazione comunale, per le ragioni esposte ai successivi capi della presente decisione), assumendo centralità ai fini applicativi delle previsioni dell'art. 192 del d. lgs. n. 152 del 2006 la situazione esistente come emergente nella realtà fattuale, anche relativamente alla esecuzione delle misure finalizzate alla messa in sicurezza, al monitoraggio, alle procedure di capping, al piano di caratterizzazione ed alla bonifica ambientale.

5.2. A prescindere dal sopra esposto rilievo che esclude, di per sé, l'ammissibilità dell'applicazione dell'art. 192 sopra richiamato, il Collegio osserva che l'AIA originaria non ha costituito oggetto di annullamento né in autotutela né in sede giurisdizionale, non sussistendo, del pari, alcuna pronuncia dichiarativa della nullità (dovendosi convenire, comunque, con la parte ricorrente quanto alla suscettibilità dell'eventuale assenza dell'autorizzazione paesaggistica a determinare l'annullabilità e non il vizio di nullità), con la conseguenza che, in assenza di un potere di disapplicazione degli atti amministrativi espressamente previsto dalla legge, di cui è attributario nell'ordinamento il giudice ordinario, resta precluso alle autorità amministrative contestarne l'efficacia al di fuori del ricorso agli strumenti all'uopo previsti.

5.3. Alcun rilievo può essere, al riguardo, riconnesso alla sentenza penale indicata nel provvedimento impugnato, stante l'autonomia di tale procedimento in rapporto a quello amministrativo, dovendosi evidenziare – in disparte l'inconferenza delle considerazioni della difesa dell'amministrazione sulle supposte strategie difensive dei ricorrenti in altre sedi giurisdizionali – che tale pronuncia consta aver costituito oggetto di impugnazione ed il relativo giudizio è, allo stato, pendente ed anche nell'ipotesi di una conferma di detta sentenza la relativa esecuzione seguirebbe le regole proprie della procedura all'uopo prevista dall'ordinamento, peraltro estranea alla giurisdizione di questo Giudice.

5.4. Risulta documentalmente provato in atti, inoltre, il parere positivo espresso dalla Soprintendenza Archeologica, di cui alla nota prot. 6742 del 2 luglio 2009, con l'ulteriore rilievo che tutti i profili correlati alla sussistenza del vincolo paesaggistico ed alla relativa incidenza sulla legittimità degli atti autorizzativi rilasciati dalla Regione sono inidonei a fondare l'esercizio dei poteri sottesi all'adozione della determinazione gravata e non constano neppure aver costituito oggetto di statuizioni in sede giurisdizionale, giacché anche la sentenza di questo Tribunale n. 3418 del 2014, con la quale è stata annullata l'ordinanza -OMISSIS-del Vice Presidente della Regione Lazio, testualmente specifica che: "Sul punto – avuto riguardo alle controdeduzioni dell'Amministrazione regionale e di -OMISSIS--OMISSIS-Srl -, sarebbe necessario disporre una adeguata istruttoria per chiarire i profili in contestazione, ma il Collegio ritiene non necessario disporre approfondimenti istruttori alla luce delle altre ragioni di illegittimità che affliggono gli atti impugnati che, a prescindere dalle censure in esame, ne determinano l'annullamento".

5.5. Relativamente a tale pronuncia, si osserva, altresì, che parte ricorrente ha comprovato in atti la pendenza del giudizio di appello innanzi al Consiglio di Stato, sicché – fermi i profili di censura rivolti avverso la suddetta pronuncia, che costituiranno oggetto di esame da parte del Giudice d'Appello e che esulano dal sindacato di questo Giudice –, deve escludersi la produzione di effetti irreversibili tali da neutralizzare o rendere inutile la successiva pronuncia giurisdizionale, restando, comunque, incontestabili i rilievi di per sé ostativi all'applicazione dell'art. 192 del d. lgs. n. 152 del 2006 esplicitati nei precedenti capi della presente decisione.

6. Giova precisare che non consta essere stata ancora conclusa la fase di caratterizzazione, propedeutica all'espletamento di una compiuta istruttoria in ordine alla legittima imputazione delle responsabilità, risultando, in ogni caso, dirimenti, al riguardo, le considerazioni già articolate quanto alla violazione delle garanzie di partecipazione procedimentale.

7. L'ordinanza gravata non supera il vaglio di legittimità neppure ove si ritenesse di accedere ad una qualificazione della stessa in termini di ordinanza emessa ai sensi dell'art. 191 del d. lgs. n. 152 del 2006, qualificazione, questa, che, nella formulazione scarsamente perspicua del provvedimento, risulta avvalorata tanto dall'espresso riferimento anche a detta disposizione quanto dai riferimenti ai "rischi per l'incolumità pubblica" ed alla "sicurezza sanitaria ed ambientale".

7.1. La previsione dell'art. 191 sopra richiamato, riprende, invero, la formulazione recata nella precedente disciplina di cui al D.Lgs. n. 22 del 1997 (c.d. "decreto Ronchi"), attuativa delle direttive 91/156/CEE e 94/62/CE.

7.2. Lo strumento, all'evidenza connotato (a differenza di quanto già illustrato in relazione all'art. 192 del medesimo testo normativo) dalla contingibilità ed urgenza, legittima le autorità specificamente indicate, tra le quali anche il Sindaco, all'adozione di misure extra ordinem, con attribuzione di ampi poteri finanche derogatori, bilanciata e delimitata dai rigorosi presupposti dettagliatamente prescritti, tra i quali, in primis l'accertata sussistenza di "situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente".

7.3. Nel caso che ne occupa il provvedimento impugnato si limita ad una generica asserzione in ordine ai suddetti rischi senza esplicitare alcunché quanto agli specifici accertamenti svolti che, tanto più alla luce del procedimento in corso di svolgimento ai sensi dell'art. 242 del d. lgs. 152 del 2006, nell'ambito del quale la stessa amministrazione comunale è chiamata a svolgere un rilevante ruolo di impulso e propositivo, avrebbero dovuto essere, in ogni caso, connotati da una tale significatività da suffragare con evidenze obiettive e attendibili la sussistenza della eccezionalità ed urgenza prescritte dall'art. 191 del d. lgs. n. 152 del 2006.

7.4. Ciò consente di rilevare anche l'ulteriore profilo di vistosa criticità che inficia il provvedimento impugnato riferito all'assoluta lacunosità dell'istruttoria; sia che si acceda ad una qualificazione del provvedimento ai sensi dell'art. 191 sia che si ritenga di inquadrare l'atto nell'alveo dell'art. 192 del d. lgs. n. 152 del 2006, il Sindaco non avrebbe potuto prescindere da una seria e rigorosa analisi di impatto delle determinazioni adottate, con riguardo alle relative conseguenze ambientali, stante la consistenza dell'area interessata, il quantitativo di rifiuti presenti, le modalità e le tempistiche di rimozione. Ciò senza considerare un ulteriore ma non meno rilevante aspetto, correlato alla esigibilità dell'obbligo non solo di rimozione ma anche di conferimento ad altro impianto di recupero che postula la relativa individuazione, notoriamente condizionata da molteplici fattori involgenti anche le attribuzioni e le competenze di altre amministrazioni.

7.5. Si osserva, inoltre, che le ordinanze di cui all'art. 191 del d. lgs. n. 152 del 2006 incontrano un limite alla efficacia derogatoria pure prevista, alla luce dell'art. 3 bis del medesimo testo unico, dovendo le stesse garantire un elevato livello di protezione della salute e dell'ambiente in piena osservanza delle regole generali contenute nella parte prima del d. lgs. n. 152 del 2006.

7.6. La ragione di tale limite è correlata alla derivazione comunitaria di dette regole, che si sostanziano nei principi dell'azione ambientale, dello sviluppo sostenibile, di sussidiarietà e di leale collaborazione.

7.7. Va, inoltre, precisato che i provvedimenti in argomento devono essere adottati tenendo conto del parere degli organi tecnici, che devono esprimersi circa le conseguenze sull'ambiente, articolando in tal modo una limitazione della discrezionalità dell'amministrazione procedente, che dovrà considerare le valutazioni espresse dagli organi competenti. A ciò si aggiunge l'obbligo di adeguata istruttoria, che nell'ipotesi delle ordinanze di cui all'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006, risulta essere ancora più stringente rispetto alle ipotesi disciplinate dal d.lgs. n. 267 del 2000.

7.8. Si palesano, pertanto, fondate anche le deduzioni di parte ricorrente dirette a contestare la violazione della sopra indicata disposizione.

8. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il ricorso va accolto con conseguente annullamento dell'ordinanza gravata.

9. Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate in favore di parte ricorrente nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe indicato lo accoglie e per l'effetto annulla l'ordinanza gravata.

Condanna il Comune di Guidonia Montecelio al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente, liquidate complessivamente in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i ricorrenti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2020, tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it