

Pubblicato il 27/10/2023

N. 15988/2023 REG.PROV.COLL.
N. 05576/2023 REG.RIC.
N. 05587/2023 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 5576 del 2023, proposto da Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ente Parco Monti Lucretili, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Regione Lazio, in persona del Presidente in carica della Giunta regionale, intimata e non costituita in giudizio;

Eco Italia 87 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, intimata e non costituita in giudizio;

Autostrade per l'Italia S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, intimata e non costituita in giudizio;

Società Ambiente **Guidonia** S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Leopoldo Di Bonito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Marcopolo Engineering S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Fantappie', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Marco Selvaggi in Roma, via Adda, 55;

e con l'intervento di

ad adiuvandum

Ama S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ad opponendum

Città di **Guidonia Montecelio**, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 5587 del 2023, proposto da Ambiente **Guidonia** S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Leopoldo Di Bonito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ente Parco Monti Lucretili, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Città di **Guidonia Montecelio**, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum

Ama S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 5576 del 2023:

della deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco Naturale Regionale dei Monti Lucretili n.4 del 19 gennaio 2023 di Approvazione del Disciplinare per il rilascio di permesso di transito nel Parco Regionale Archeologico Naturale dell'Inviolata e dell'allegato Disciplinare e di ogni altro atto conseguente, presupposto o comunque connesso, ancorché non conosciuto.

quanto al ricorso n. 5587 del 2023:

- della deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco Naturale Regionale dei Monti Lucretili n.4 del 19 gennaio 2023 di Approvazione del disciplinare per il rilascio di permesso di transito nel Parco Regionale Archeologico Naturale dell'Inviolata e dell'allegato Disciplinare, atti pubblicati sull'Albo Pretorio dell'Ente Parco dal 20 gennaio 2023 al 4 febbraio 2023;

- degli ulteriori atti, ove esistenti e di cui si ignorano estremi e contenuto, con cui - anche sulla scorta dell'art. 10 del disciplinare di cui alla suddetta lettera a) - è stata disposta l'apposizione sulla S.P. Inviolata di due segnali stradali di divieto di transito dei mezzi motorizzati, rispettivamente al km. 0+020 lato dx e km 0+700 lato sx;

- di ogni altro atto conseguente, presupposto o comunque connesso, ancorché non conosciuto, se ed in quanto lesivi degli interessi della ricorrente.

Visti i ricorsi e i relativi allegati.

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ente Parco Monti Lucretili e della Società Ambiente **Guidonia** S.r.l. e di Marcopolo Engineering S.p.A., nonché della Città Metropolitana di Roma Capitale e di Città di **Guidonia Montecelio**.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 ottobre 2023 la dott.ssa Ida Tascone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con i ricorsi introduttivi dei due giudizi riuniti (r.g. n. 5576/2023 e n. 5587/2023), la Città Metropolitana di Roma Capitale e la società Ambiente **Guidonia** S.r.l. hanno impugnato, per plurimi motivi, la deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco Naturale Regionale dei Monti Lucretili (c.d. Ente Parco) 19 gennaio 2023, n. 4, avente ad oggetto l'approvazione del “*Disciplinare per rilascio di permesso di transito nel parco regionale archeologico naturale dell'Inviolata*”, nella parte in cui determina l'impossibilità di circolazione e sosta dei mezzi a motore nella Strada Provinciale Via dell'Inviolata (di proprietà e gestita dalla Città Metropolitana di Roma Capitale).

Nell'ambito del primo giudizio risultano costituiti l'Ente Parco, il quale – con la propria memoria difensiva – ha insistito per l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame proposto, nonché Marcopolo Engeneering S.p.A., Ama S.p.A. che ha proposto atto di intervento *ad adiuvandum* e la città di **Guidonia Montecelio** con atto di intervento *ad opponendum*.

Nell'ambito del secondo giudizio si sono costituiti la Città Metropolitana di Roma Capitale, in qualità di cointeressata, l'Ente Parco e la città di **Guidonia Montecelio**, i quali hanno dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame proposto, nonché AMA S.p.A. che ha proposto atto di intervento *ad adiuvandum*. Con l'ordinanza cautelare n. 2416 dell'11 maggio 2023, adottata da questa Sezione, è stata disposta la riunione dei ricorsi e, nel contempo, è stata sospesa l'efficacia della deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco dei Monti Lucretili n.

4/2023, stante il bilanciamento dei contrapposti interessi con particolare riferimento “*all’effettività e continuità del servizio di smaltimento dei rifiuti*”.

Con successiva ordinanza del 26 giugno 2023 n. 2607 il Consiglio di Stato dando atto dell’“*esigenza di garantire la continuità del servizio di smaltimento dei rifiuti*” ha respinto l’appello cautelare proposto.

All’udienza pubblica dell’11 ottobre 2023, in vista della quale le parti si sono scambiate ulteriori memorie e repliche, la causa è stata trattenuta per la decisione.

I ricorsi riuniti sono fondati e, pertanto, devono essere accolti per le ragioni che seguono.

In via preliminare occorre esaminare l’eccezione svolta dall’Ente Parco in merito all’irricevibilità del ricorso proposto dalla Città metropolitana di Roma per tardività, essendo stato notificato oltre il termine di 60 giorni previsto dall’art.29 c.p.a., decorrenti dalla relativa trasmissione a mezzo pec.

In primo luogo, deve osservarsi che la comunicazione avvenuta a mezzo pec risulta pervenuta ad un indirizzo (viabilità@pec.cittametropolitanaroma.it) che non corrisponde al domicilio digitale dell’Ente, ovvero non corrisponde agli indirizzi presenti nei pubblici registri ai sensi dell’art. 16 ter della legge n. 179/2012 (protocollo@pec.cittametropolitanaroma.it, il quale, invece, risulta inserito sia nel REGINDE che nell’Indice IPA).

Di conseguenza, la comunicazione effettuata da parte dell’Ente Parco in data 21 gennaio 2023 deve ritenersi inidonea a determinare la decorrenza del termine di impugnazione, posto che ogni eventuale comunicazione effettuata ad un indirizzo pec distinto dal domicilio digitale del destinatario è da considerarsi *inutiliter data* ai fini dell’esercizio della tutela giurisdizionale, in quanto non ogni indirizzo pec, in assenza di registrazione del pubblico registro, è idoneo a determinare la conoscenza legale di un provvedimento.

In secondo luogo, occorre osservare che l’amministrazione ha proposto una domanda volta all’accertamento della nullità del provvedimento impugnato, ai sensi

dell'art. 31, comma 1, c.p.a., per cui il termine di decadenza per la proposizione di tale domanda è pari a 180 giorni.

Il ricorso, notificato in data 28 marzo 2023, risulta, quindi, tempestivamente proposto rispetto alla comunicazione del provvedimento oggetto di gravame avvenuta in data 23 gennaio 2023.

L'amministrazione - che, nel presente giudizio, ha legittimazione ed interesse ad agire - ha eccepito il vizio di difetto assoluto di attribuzione (per violazione degli artt. 5, comma 3, e 23 del Codice della Strada nonché dell'art.8, comma 3, lett. g) della l. r. Lazio n. 29/1997) dell'Ente Parco.

La materia della circolazione stradale rientra, infatti, nella competenza esclusiva dello Stato (Corte Cost. 29 dicembre 2004, n. 428) e non può essere oggetto di normazione da parte del legislatore regionale, cosicché la l. r. n. 22/1996 di istituzione del Parco dell'Inviolata, di cui il provvedimento impugnato dovrebbe essere attuativo, laddove disciplina il transito nel territorio del Parco, fa riferimento esclusivamente alla circolazione dei mezzi motorizzati al di fuori delle strade statali, regionali, provinciali etc.

Per l'effetto, ai sensi dell'art. 21 septies della legge generale sul procedimento amministrativo (l. n. 241/90), il provvedimento dell'ente Parco - che regola il traffico su una strada provinciale - è nullo per difetto assoluto di attribuzione.

Nell'interpretare la locuzione "difetto assoluto di attribuzione", il Consiglio di Stato ha precisato che *«la nullità del provvedimento di cui all'art. 21-septies citato ha carattere eccezionale e il difetto assoluto di attribuzione, quale causa di nullità del provvedimento amministrativo, ricorre solo in caso di cosiddetta carenza di potere in astratto, vale a dire quando l'Amministrazione esercita un potere che in realtà nessuna norma le attribuisce, essendo tale vizio configurabile solo nei casi "di scuola" in cui un atto non può essere radicalmente emanato da una autorità amministrativa, che non ha alcun potere nel settore, neppure condividendone la titolarità con un'altra amministrazione, risultando altrimenti un vizio di incompetenza»* (C.d.S., Sez. II, 14 gennaio 2022, n. 272).

In proposito va, anzitutto, evidenziato che il riscontrato vizio preclude al giudice, per il suo carattere assorbente, l'esame delle altre censure dedotte, perché un siffatto esame finirebbe per rappresentare una sorta di giudizio anticipato sui futuri provvedimenti dell'amministrazione riconosciuta competente ed un vincolo per vero ingiustificato all'attività dell'amministrazione stessa.

Sul punto specifico, a seguito dell'entrata in vigore del codice processo amministrativo, è intervenuta anche l'Adunanza plenaria (n. 5 del 27 aprile 2015), che ha chiarito come nell'ipotesi in cui ricorra il vizio dell'incompetenza l'assorbimento risulti financo doveroso.

Ed invero, la regola prevista dall'art. 34, comma 2, del c.p.a. – in base alla quale “*in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati*” – rappresenta espressione del principio costituzionale fondamentale di separazione dei poteri, nonché di riserva di amministrazione che, storicamente, nell'architettura costituzionale, hanno giustificato il sistema della giustizia amministrativa.

Ne deriva che siccome nelle situazioni di incompetenza, carenza di proposta o parere obbligatorio, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, in siffatte circostanze il giudice deve rilevare, ove acclarato, il relativo vizio ed assorbire le ulteriori censure, non potendo certamente dettare le regole dell'azione amministrativa nei riguardi di un organo che non ha ancora esercitato il suo *munus*.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha chiarito da ultimo che “*nel processo amministrativo, pertanto, il vizio formale d'incompetenza deve essere sempre scrutinato per primo poiché, se fosse fondato, la valutazione nel merito della controversia alla stregua delle altre censure sostanziali proposte sarebbe impedita, e finirebbe per risolversi in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente, cui spetta l'effettiva valutazione della vicenda e che potrebbe emanare, o non, l'atto in questione e, comunque, provvedere con un contenuto diverso*”. (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 30 marzo 2023, n. 3284).

Risulta evidente che tali coordinate ermeneutiche possono valere, a fortiori, nell'ambito della presente controversia avente ad oggetto il ben più assorbente vizio del difetto assoluto di attribuzione.

Occorre, a tal fine, procedere ad una breve ricostruzione del quadro normativo vigente in tema di circolazione stradale, una volta verificato che la ricorrente Città metropolitana di Roma Capitale è l'ente proprietario della S.P. Inviolata, ciò che peraltro risulta incontestato.

Orbene, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del Codice della Strada (*“i provvedimenti per la regolamentazione della circolazione sono emessi dagli enti proprietari, attraverso gli organi competenti a norma degli articoli 6 e 7, con ordinanze motivate e rese note al pubblico mediante i prescritti segnali”*) e dell'art. 37, comma 1, dello stesso Codice (*“l'apposizione e la manutenzione della segnaletica, ad eccezione dei casi previsti nel regolamento per singoli segnali, fanno carico: a) agli enti proprietari delle strade”*), l'amministrazione proprietaria è l'unico soggetto competente alla apposizione della segnaletica sulla S.P. Inviolata, correlata all'adozione dei provvedimenti di disciplina della circolazione sulla propria strada.

In questi termini, da ultimo, il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 5244 del 29 maggio 2023 ha stabilito che: *“la potestà regolatoria in ambito stradale è attribuita al solo ente proprietario della strada quale ente titolare della potestà di regolazione sulla strada, la Provincia è anche il soggetto a cui è imputabile la responsabilità della regolazione stessa”*.

La deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco è quindi nulla per difetto assoluto di attribuzione, secondo quanto previsto dall'art. 21 septies della legge n. 241/1990, avendo l'Ente esercitato un potere che nessuna norma gli attribuisce.

E, infatti, il prescritto divieto di circolazione dei mezzi motorizzati all'interno del Parco costituisce un'attività di regolamentazione del traffico veicolare sulla S.P. Inviolata e addirittura sull'Autostrada A1, che si pone in violazione delle competenze riservate agli enti proprietari delle rispettive arterie.

Giova, sul punto, rammentare che l'art. 2 del Codice della Strada (d.lgs. n. 285/1992) stabilisce che *“ai fini dell'applicazione delle norme del presente codice si definisce*

<strada> l'area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali?” e che il successivo articolo 231, comma 2, ha disposto *“l’abrogazione di tutte le disposizioni comunque contrarie o incompatibili con le norme”* dello stesso Codice.

Deve, quindi, ritenersi, in applicazione dell’art. 231, comma 2, e dell’art.15 delle preleggi, che l’art.11 comma 2 lett. c) della legge n. 394/1991 (legge quadro sulle aree protette), in forza del quale *“il regolamento del parco disciplina, in particolare ...c) la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto”*, vada interpretata nel senso che l’Ente Parco, laddove intenda disciplinare la circolazione all’interno del territorio, possa farlo solo al di fuori delle strade ad uso pubblico, risultando riservata agli Enti proprietari della strade, Città metropolitana e Anas/Autostrade per l’Italia, la regolamentazione della circolazione stradale all’interno del Parco, rispettivamente sulla S.P. Inviolata e sui tratti autostradali che attraversano l’area del parco (nella specie l’autostrada A1).

In questo senso dispone, peraltro, la l. r. Lazio n. 29 del 6 ottobre 1997 (successiva all’entrata in vigore del Codice della Strada) che, all’art.8 comma 3 lett. g), prevede che *“all’interno delle zone A ... delle aree naturali protette individuate dal Piano regionale, sono vietati ...g) il transito e la sosta di mezzi motorizzati fuori dalle strade statali, provinciali, comunali, vicinali gravate dai servizi di pubblico passaggio e private ...”*.

L’accoglimento dei ricorsi riuniti, fondata sul difetto assoluto di attribuzione, esaurisce l’oggetto stesso del giudizio, rendendo vincolante l’assorbimento delle ulteriori censure sostanziali (*ex multis* Cons. Stato, Sez. III, 30 marzo 2023, n. 3284). A ciò si aggiunga che il divieto oggetto di gravame in questa sede ha comportato l’impossibilità per le società Marcopolo Engineering S.p.A., **Guidonia** S.r.l. e Eco Italia S.r.l. di accedere ai propri impianti, pregiudicando con ciò il loro diritto di iniziativa economica privata e la possibilità di tali aziende di esercitare le proprie attività nell’ambito del servizio di smaltimento dei rifiuti.

Dall’esame degli atti depositati in giudizio emerge che la strada dell’Inviolata, infatti, costituisce l’unica via di accesso agli impianti in questione; si tratta, infatti,

di una strada che è sempre servita a tale scopo giacché gli impianti sono inseriti in un fondo intercluso.

Nel bilanciamento dei contrapposti interessi, per esigenze di tutela ambientale, occorre dunque garantire la continuità del servizio di smaltimento dei rifiuti, il quale – in caso di divieto di transito – risulterebbe inevitabilmente compromesso.

Le spese di giudizio seguono il criterio della soccombenza a vantaggio dei ricorrenti e sono poste a carico dell'Ente parco.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'Ente Parco, in persona del Presidente *pro tempore*, al pagamento delle spese di giudizio che liquida in € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori se previsti, per ciascuna parte rispettivamente a favore della Città Metropolitana di Roma Capitale e della società Ambiente **Guidonia** s.r.l. e le compensa tra le restanti parti costituite.

Nulla le spese per la Regione Lazio, Eco Italia 87 S.r.l. e Autostrade per l'Italia S.p.A., non costituite in giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Francesco Elefante, Consigliere

Ida Tascone, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Ida Tascone

IL PRESIDENTE
Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO