

Pubblicato il 14/01/2021

N. 00001/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00324/2020 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 staccata di Latina (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 324 del 2020, proposto da

[redacted] S.r.l., [redacted] S.r.l., [redacted]
[redacted] a r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato [redacted], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Roccasecca, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato [redacted], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato [redacted] in Latina, [redacted]

nei confronti

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato [redacted], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via

[REDACTED]
Unione di Comuni Cinquecittà non costituita in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia

- dell'ordinanza per rilascio di bene immobile demaniale n. 0015058, emessa dal Responsabile del Settore 1° del Comune di Roccasecca in data 21/11/2019, notificata alle società in epigrafe in pari data ed impugnata innanzi codesto T.A.R. con atto di motivi aggiunti al ricorso n. 696/2019, da valere occorrendo come autonomo ricorso;
- di ogni atto precedente, presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Roccasecca e della Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 16 dicembre 2020 tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020 il dott. Daniele Profili e uditi per le parti i difensori in collegamento da remoto come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierno giudizio prende le mosse dal contenzioso instaurato con il ricorso e con i motivi aggiunti iscritti al r.g.n. 696/2019, con cui parte ricorrente ha impugnato gli atti del Comune di Roccasecca mediante i quali:

- sono stati individuati gli immobili da sottoporre a procedimento espropriativo per la realizzazione di un centro di raccolta rifiuti comunale (isola ecologica);
- è stato rilasciato il parere sfavorevole in sede di conferenza di servizi indetta dalla Regione Lazio per l'ampliamento della discarica ubicata in Cerreto di Roccasecca mediante la realizzazione del V° Bacino, in conseguenza dell'avvio dell'anzidetto procedimento di esproprio;

- è stato disposto il rilascio del bene immobile demaniale costituito dalla strada “Passo di Pontecorvo”, situata nella medesima area, con apposita ordinanza.

2. Al fine di meglio comprendere la situazione appare utile procedere con una seppur breve ricostruzione del fatto:

- [REDACTED] s.r.l. esercisce dal 2002 – in forza di provvedimenti autorizzativi del Commissario Delegato all'Emergenza rifiuti per la Regione Lazio ai sensi dell'art. 5, L. 225/1992 e di successivi provvedimenti di AIA rilasciati dalla Regione Lazio - una discarica per rifiuti non pericolosi in Cerreto di Roccasecca;

- la pubblica utilità dell'attività ivi esercitata è stata successivamente confermata con ordinanze emesse dal Presidente della Regione Lazio, ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, nn. Z0001, Z0002 e Z0003 del 2019 e n. Z0004 del 2020;

- la discarica gestita dalla [REDACTED] s.r.l. insiste su terreni di proprietà delle società [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED], tutte ricorrenti nell'odierno giudizio;

- con istanza presentata nell'autunno 2015 la [REDACTED] s.r.l. ha chiesto alla Regione Lazio l'autorizzazione alla realizzazione e messa in esercizio di nuovo impianto denominato Bacino n. 5, costituente ampliamento della discarica per rifiuti non pericolosi già in esercizio, all'interno del perimetro già autorizzato;

- il procedimento amministrativo è stato sospeso in data 15 giugno 2016 in attesa dell'approvazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale e del nuovo Piano di Gestione Rifiuti della Regione. In conseguenza della loro adozione, la procedura in argomento è stata riattivata dalla stessa Regione mediante il *sub*-procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), nell'ambito della quale il Comune di Roccasecca ha denegato il proprio nulla osta all'ampliamento dell'impianto per le ragioni sopra evidenziate.

3. Con sentenza n. 28/2020 questo T.A.R. ha accolto il ricorso principale presentato dalle società ricorrenti, con conseguente annullamento sia della procedura di esproprio, sia del succitato parere sfavorevole reso dal Comune

resistente in sede di conferenza di servizi. Con la medesima pronuncia, peraltro, è stato rilevato il difetto di giurisdizione del g.a. con riferimento ai motivi aggiunti con cui è stata gravata l'ordinanza di polizia demaniale emessa dall'Amministrazione locale.

4. Tale decisione, limitatamente al solo capo con cui è stata declinata la giurisdizione, è stata impugnata dalla parte ricorrente. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1829 del 13 marzo 2020, resa in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ha accolto l'appello affermando la giurisdizione amministrativa, con rinvio della causa al giudice di prime cure per la delibazione della questione a cura di un Collegio in diversa composizione.

5. La controversia, limitatamente ai motivi aggiunti sopra richiamati, è stata ritualmente riassunta davanti a questo T.A.R. ai sensi dell'art. 105, co. 3 del codice del processo amministrativo.

6. Con l'ordinanza n. 383/2020 del 21 ottobre 2020, ritenuti sussistenti i presupposti per l'adozione di una misura cautelare collegiale ai sensi dell'art. 55 c.p.a., questo Tribunale ha disposto la sospensione dell'efficacia degli atti gravati, fissando per la definizione nel merito della controversia l'udienza pubblica del 16 dicembre 2020. In particolar modo, è stata rilevata, ad un esame sommario tipico della fase cautelare, l'assenza *“del presupposto chiave per l'emanazione dell'ordinanza di polizia demaniale impugnata, ossia dell'abusività dell'occupazione della strada in questione, atteso che la localizzazione della discarica è stata disposta per effetto di provvedimenti autorizzativi (ALA) rilasciati dapprima dal Commissario straordinario per la gestione dell'emergenza rifiuti e, successivamente, dalla Regione Lazio”*, nonché la necessità di privilegiare, nel bilanciamento dei contrapposti interessi nelle more del giudizio, *“il preminente interesse pubblico alla regolare prosecuzione del servizio di gestione dei rifiuti rispetto a quello della mera riacquisizione della disponibilità del bene da parte del Comune resistente”*.

7. Il 5 novembre 2020 la Regione Lazio, costituita in giudizio quale parte controinteressata, ha depositato il provvedimento con cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha deliberato il superamento del dissenso espresso dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo nella conferenza di servizi indetta nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) per la realizzazione dell'ampiamiento della discarica mediante la realizzazione del prefato V° Bacino.

8. In pari data, anche il Comune di Roccasecca ha depositato della documentazione riferibile al progetto di ampliamento della discarica gestita dalla [REDACTED] s.r.l., originariamente presentato nel 2015, unitamente agli atti del ricorso *ex art. 702 bis medio tempore* proposto dalla medesima parte ricorrente davanti al Tribunale di Cassino, inteso ad ottenere l'accertamento dell'inesistenza, nell'area di interesse, di una strada demaniale appartenente al Comune di Roccasecca ovvero di strada ad uso pubblico o comunque gravata da servitù di pubblico transito, come invece asserito dall'Amministrazione resistente nell'ordinanza di polizia demaniale impugnata.

9. Il 10 novembre 2020 la Regione Lazio ha depositato una memoria con cui ha insistito per l'accoglimento del gravame.

10. In vista dell'udienza, sia parte ricorrente che l'Amministrazione resistente hanno depositato memorie difensive e repliche ai sensi dell'art. 73 del codice del processo amministrativo.

11. All'udienza del 16 dicembre 2020, tenutasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. A seguito di riassunzione del giudizio ai sensi dell'art. 105, co. 3, c.p.a., giunge all'attenzione del Collegio la causa con cui le società ricorrenti nominate in epigrafe hanno contestato la legittimità dell'ordinanza di polizia demaniale con

cui il Comune di Roccasecca ha intimato loro il rilascio della strada “Passo di Pontecorvo”.

2. Come da documentazione presente agli atti, il tracciato della strada in questione insiste, in misura parziale, all'interno del perimetro destinato ad ospitare la discarica gestita dalla [REDACTED] s.r.l., sorta in conseguenza dei provvedimenti autorizzativi emessi dal Commissario Delegato all'Emergenza rifiuti per la Regione Lazio ai sensi dell'art. 5, L. 225/1992 e delle successive AIA rilasciate dalla Regione Lazio.

3. L'impianto, oggetto di un progetto di ampliamento mediante la realizzazione del V° Bacino, in data 4 novembre 2020 ha peraltro ottenuto la deliberazione favorevole della Presidenza del Consiglio dei Ministri, interessata ai sensi dell'art. 14-*quinquies* della legge n. 241/90 nell'ambito della conferenza di servizi indetta dalla Regione Lazio per la Valutazione di impatto ambientale (VIA).

4. Come precisato in narrativa, il Comune di Roccasecca ha altresì avviato un procedimento per l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio al fine di realizzazione un'isola ecologica a gestione comunale sulla medesima area. Tale provvedimento è stato oggetto di impugnazione davanti a questo T.A.R., con conseguente annullamento disposto dalla sentenza n. 28/2020.

5. Avverso l'ordinanza di polizia demaniale, con la quale è stato intimato lo sgombero della strada “Passo di Pontecorvo”, insistente nell'area della discarica, parte ricorrente ha affidato il gravame alle seguenti censure:

- eccesso di potere per sviamento;
- violazione dell'art. 823, comma 2, c.c. ed eccesso di potere per errore nei presupposti di fatto e di diritto;
- nullità per difetto assoluto di attribuzione *ex art. 21-septies* L. 241/1990 o, comunque, illegittimità per incompetenza, per violazione dell'art. 823 c.c. e per violazione dei provvedimenti *extra ordinem* del Commissario Delegato all'Emergenza Rifiuti della Regione Lazio ai sensi dell'art. 5, della legge n.

225/1992, nonché dell'art. 208 del d.lgs. n. 162/2006, provvedimenti tutti comportanti la perdita di eventuali diritti del Comune sulla presunta strada e costituenti titolo di legittima occupazione del sedime della presunta strada;

- eccesso di potere per violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

6.1 Il Collegio deve anzitutto rilevare d'ufficio l'irritualità della costituzione in giudizio alla stregua di soggetto controinteressato della Regione Lazio.

6.2 Nel processo amministrativo, invero, la qualità di controinteressato in senso tecnico deve essere riconosciuta a coloro che, oltre ad essere nominativamente indicati nel provvedimento o comunque agevolmente individuabili in base ad esso (c.d. elemento formale), si presentino come portatori di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione dell'atto (in quanto questo, di norma, attribuisce loro in via diretta una situazione giuridica di vantaggio), interesse che deve essere di natura uguale e contraria a quello del ricorrente (c.d. elemento sostanziale) (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 6074/2020). A venire in rilievo, pertanto, è l'interesse del soggetto controinteressato al mantenimento dell'assetto giuridico determinato dall'adozione del provvedimento amministrativo, suscettibile di essere pregiudicato dall'eventuale sentenza di accoglimento del ricorso (cfr. Cons. Stato, Sez. VI; sent. n. 4617/2020).

6.3 Orbene, appare evidente come nell'odierno giudizio l'intervento della Regione Lazio non miri a preservare gli effetti giuridici derivanti dall'adozione dell'impugnata ordinanza di polizia demaniale, quanto piuttosto il contrario, essendo preordinato a rafforzare le ragioni delle società ricorrenti.

6.4 Per quanto precede, ai sensi dell'art. 32, co. 2 c.p.a., deve essere riqualificata alla stregua di intervento *ad adiuvandum* la partecipazione della Regione Lazio nell'odierno giudizio, sussistendo i requisiti previsti dal codice di rito amministrativo per procedere in tal senso.

6.5 Come previsto dagli artt. 28, co. 2, e 97 c.p.a., invero, l'intervento nel processo amministrativo si caratterizza per essere, oltre che volontario ed adesivo, anche dipendente, in quanto esercitato a tutela di un interesse che non è direttamente influenzato, in senso favorevole o sfavorevole, dal provvedimento impugnato. In particolare, sono legittimati a proporre intervento *ad adiuvandum* i titolari di posizioni soggettive dipendenti da quella del ricorrente o, comunque, coloro che vantino un interesse indiretto alla demolizione degli effetti prodotti dall'atto impugnato, che si riflettono negativamente sulla propria posizione giuridica (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, sent. n. 2181/2017). Ed è proprio questa la posizione vantata dalla Regione Lazio, tenuto conto che la stabilizzazione degli effetti derivanti dall'ordinanza di polizia demaniale, protesa al rilascio delle porzioni di terreno occupate dalla discarica ed insistenti sul tracciato della strada "Passo di Pontecorvo", non potrebbero che riverberarsi negativamente sulla gestione del servizio di smaltimento rifiuti effettuato in zona.

6.6 Per tali ragioni, la partecipazione all'odierno giudizio della Regione Lazio deve essere riqualficata d'ufficio in parte interveniente *ad adiuvandum*, atteso che il suo intervento, oltre che tempestivo, si caratterizza per la mancata formulazione di domande nuove e/o diverse rispetto a quelle contenute nel ricorso, essendosi la parte con lo stesso limitata ad offrire argomentazioni a sostegno della tesi di parte ricorrente.

7.1 Il Collegio deve poi procedere alla delibazione dell'eccezione in rito sollevata dall'Amministrazione comunale, secondo cui l'impugnativa su cui si appunta l'odierno giudizio, *ab origine* configurata quale atto di motivi aggiunti nell'ambito del procedimento iscritto al r.g. n. 696/2019, sarebbe inammissibile per mancanza della necessaria connessione oggettiva rispetto alle questioni trattate con il ricorso principale e, comunque, per carenza dei presupposti per la sua qualificazione a guisa di ricorso autonomo.

7.2 Come anche precisato dalla richiamata sentenza n. 1829/2020 del Consiglio di Stato, in conseguenza della quale il giudizio è stato riassunto davanti a questo T.A.R. ai sensi dell'art. 105, co. 3 c.p.a., il giudice amministrativo di appello ha affrontato *funditus* la questione relativa ai presupposti processuali per la sussistenza della connessione dei motivi aggiunti rispetto all'oggetto del giudizio introdotto con il ricorso principale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. nn. 5596 del 2017 e n. 482 del 2017). In tali pronunce è stato precisato che tale forma di connessione deve essere ravvisata:

“a) quando fra gli atti impugnati esiste una connessione di tipo procedimentale o infraprocedimentale, ossia un collegamento tra atti del medesimo procedimento o di procedimenti collegati, avvinti da un nesso di presupposizione giuridica o di carattere logico, in quanto i diversi atti incidono sulla medesima vicenda;

b) se fra gli atti impugnati esiste una connessione per reiterazione provvedimento, che si verifica quando l'amministrazione sostituisce l'atto impugnato, su cui pende il ricorso, con un nuovo provvedimento, anch'esso non satisfattivo per il destinatario (ad es. l'atto di conferma con diversa motivazione);

c) quando esiste connessione non tra gli atti impugnati, perché si tratta di diversi procedimenti, ma connessione con l'oggetto del giudizio; è questa, l'ultima frontiera aperta dalla legge n. 205/2000, tendente ad una concezione del processo basata sulla valorizzazione del giudizio sul rapporto piuttosto che sull'atto. In tal caso è ammessa la proposizione di motivi aggiunti, anche non connessi agli atti precedentemente impugnati, purché connessi all'oggetto del giudizio già instaurato, ossia al medesimo bene della vita cui aspira il ricorrente. (Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 5596/2017).

7.3 Facendo applicazione dei suesposti principi al caso di specie, il Collegio osserva come a cogliere nel segno sia il richiamato punto c), tenuto conto che la complessiva operazione del Comune resistente, dapprima improntata all'esproprio dei terreni per la realizzazione di un'isola ecologica comunale e, successivamente, orientata ad ottenere il rilascio delle particelle di terreno su cui

insiste la strada “Passo di Pontecorvo”, incide complessivamente sull’interesse oppositivo di parte ricorrente a mantenere la proprietà su tali terreni ovvero a continuare a gestire la discarica sita in Località Cerreto.

7.4 Sul punto, occorre altresì rilevare come è lo stesso Comune di Roccasecca, in data 18 ottobre 2019, nell’integrazione del parere n. 12942 del 14.10.2019 reso in sede di conferenza dei servizi per la realizzazione del V° Bacino della discarica, ad evidenziare come la strada “Passo di Pontecorvo”, oggetto dell’ordinanza di polizia demaniale impugnata con motivi aggiunti, sia *“necessaria al raggiungimento dell’isola ecologica o centro di raccolta comunale e di cui al progetto di realizzazione avviato dal Comune di Roccasecca con DGC n.131 del 11/10/2019, che ha altresì iniziato il procedimento di esproprio degli terreni sui quali sorgerà l’opera pubblica notificando ai proprietari il rituale avviso, prot.n.12941 del 11/10/2019”*, facendo così emergere un collegamento tra i due procedimenti amministrativi gravati nell’ambito del procedimento r.g. n. 696/2019. In tal guisa, appare evidente come i motivi aggiunti con cui è stata impugnata l’ordinanza di polizia demaniale, ben possano essere qualificati alla stregua di motivi aggiunti impropri, tenuto conto della connessione oggettiva con i provvedimenti impugnati con l’atto introduttivo del giudizio.

7.5 Anche a voler superare tali aspetti, peraltro, l’impugnazione sarebbe comunque ammissibile, attesa la sussistenza dei requisiti individuati dalla giurisprudenza amministrativa per poterla considerare alla stregua di ricorso autonomo (cfr. Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 2312/2019). Ciò tenuto conto che:

- è stata rilasciata una nuova e distinta procura speciale al difensore da parte delle società ricorrenti;
- l’esposizione delle censure è compiuta ed autonoma;
- l’atto è stato notificato non solo, e non tanto, al domicilio del procuratore del Comune costituito in giudizio, ma anche presso il domicilio digitale dell’Amministrazione locale.

7.6 Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la contestazione del Comune di Roccasecca, secondo cui la notifica sarebbe stata erroneamente effettuata all'indirizzo di posta elettronica dell'Amministrazione contenuto nell'Indice PA, e non a quello riportato nell'apposito registro detenuto dal Ministero della Giustizia (ReGIndE), non coglie nel segno, posto che la stessa Amministrazione non ha mai provveduto, come peraltro dalla stessa espressamente confermato, alla comunicazione del proprio domicilio digitale al Ministero in parola.

7.7 In merito, appare conferente richiamare la giurisprudenza amministrativa secondo cui la notificazione a mezzo posta elettronica certificata effettuata all'indirizzo tratto dall'elenco presso l'Indice PA deve essere considerata pienamente valida ed efficace, quantomeno in alcune precise circostanze. L'Indice PA, per vero, è un pubblico elenco da ritenersi ancora utilizzabile per le notificazioni alle pubbliche amministrazioni, soprattutto se l'Amministrazione destinataria della notificazione telematica, come nel caso di specie, sia rimasta inadempiente all'obbligo di comunicare l'indirizzo PEC da inserire nell'elenco tenuto dal Ministero della Giustizia (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sentenza n. 545/2020). A sostegno di un'impostazione di tal fatta, la giurisprudenza si è soffermata sul fatto che, alla luce dei generali canoni di autoresponsabilità e di legittimo affidamento, non è possibile che il notificante possa vedersi pregiudicato nelle proprie guarentigie difensive a cagione del colpevole contegno inadempiente dell'Amministrazione che, mancando di comunicare l'indirizzo PEC da inserire nel ReGIndE, ha finito per determinare lo svuotamento, in concreto, del significato e dell'effettività del precetto di cui all'art. 16-ter del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, che impone l'utilizzo di tale elenco per le notificazioni telematiche.

7.8 In tale contesto, appare altresì doveroso porre l'accento sulla conferma in via normativa che l'orientamento citato ha ricevuto ad opera dell'art. 28 del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, che modificando

il richiamato art. 16-*ter* del d.l. n. 179/2012, ha stabilito espressamente come l'indirizzo contenuto dell'Indice PA possa essere validamente utilizzato per le notificazioni dirette ad Amministrazioni destinatarie che non abbiano adempiuto all'obbligo legale di comunicare il proprio domicilio digitale al Ministero della Giustizia.

8.1 Superate le questioni di rito sollevate dal Comune di Roccasecca si intende ora procedere con l'esame nel merito del gravame.

8.2 Prendendo le mosse dalla *vexata quaestio* della proprietà pubblica o privata della strada "Passo di Pontecorvo", peraltro oggetto di un separato giudizio pendente davanti al giudice ordinario, il Collegio rileva come la stessa ben potrebbe essere risolta *incidenter tantum* ai sensi dell'art. 8, co. 1 c.p.a., tenuto conto della natura pregiudiziale di tale accertamento rispetto all'*an* del potere di autotutela esecutoria esercitato dal Comune con l'ordinanza gravata. Sul punto, peraltro, occorre precisare come, nel corso dell'odierno giudizio, l'Amministrazione locale non sia riuscita a fornire una prova incontrovertibile del diritto di proprietà vantato sul bene. A fronte del deposito agli atti del procedimento della deliberazione del consiglio comunale n. 66/1987, con cui in sede di formazione del Piano Catastale Stradale *ex* legge regionale n. 72/1980 è stato redatto un elenco delle strade comunali esterne, tra cui figura anche la "via Colle Iannozzi-Passo di Pontecorvo", invero, parte ricorrente ha depositato una perizia tecnica con cui ha avuto modo di rappresentare come tale strada risulti essere censita, presso l'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate della Provincia di Frosinone, quale strada vicinale e non demaniale. Tale circostanza risulta essere di notevole importanza, tenuto che nell'ambito del demanio stradale, ossia delle strade di proprietà di enti territoriali destinate al pubblico transito (art. 822, co. 2 c.c.; artt. 9 ss., l. 20 marzo 1865, n. 2248 All. F; l. 12 febbraio 1958, n. 126) non possono essere annoverate le strade vicinali, attesa la loro natura di beni privati ad onta della loro pubblica utilità. Come più volte rammentato dalla

giurisprudenza, l'inclusione negli elenchi di beni demaniali che le pp.aa. sono solite redigere ha natura dichiarativa, venendo in rilievo una mera presunzione semplice suscettibile di essere smentita mediante la produzione in giudizio di prove di segno contrario.

8.3 Ferma restando la controversa natura della strada in parola e la sua rilevanza pregiudiziale ai fini della configurabilità del potere di polizia demaniale esercitato dal Comune resistente, il Collegio intende soprassedere alla soluzione di tale aspetto per risolvere la *res* controversa procedendo con la delibazione delle questioni più liquide.

In tal senso, il ricorso risulta essere fondato, con particolare riferimento al terzo motivo di impugnazione, nonché al secondo ed al quarto.

9.1 A cogliere nel segno, in primo luogo, è dunque la terza censura con cui è stata denunciata la nullità per difetto assoluto di attribuzione *ex art. 21-septies* della l. n. 241/1990 o, comunque, l'illegittimità per incompetenza, per violazione dell'art. 823 c.c. e per violazione dei provvedimenti *extra ordinem* del Commissario Delegato all'Emergenza Rifiuti della Regione Lazio ai sensi dell'art. 5, della legge n. 225/1992, nonché dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, tutti comportanti la perdita di eventuali diritti del Comune sulla presunta strada e costituenti titolo di legittima occupazione del sedime della presunta strada.

9.2 Come risulta pacificamente dagli atti, la discarica sita in Località Cerreto è stata realizzata e viene gestita sulla base di provvedimenti amministrativi imputabili a soggetti istituzionali diversi dal Comune di Roccasecca. Per quanto attiene alle varianti agli strumenti urbanistici, da ritenersi intervenute in conseguenza dell'adozione dei provvedimenti di localizzazione del sito in parola, occorre fare riferimento al fatto che la fase di gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Lazio è stata affrontata, dapprima, mediante l'adozione di “*ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico*”, ai sensi degli artt. 5, l. n. 225/1992 e, successivamente,

con la conferma da parte di ordinari provvedimenti della Regione, resi sulla base dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006. Quest'ultimo riferimento normativo, in particolare, nel disciplinare il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, prevede che l'approvazione da parte della Regione delle conclusioni della conferenza di servizi istruttoria convocata per l'esame di tali progetti, *“sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori”*.

9.3 Come è stato già compiutamente evidenziato con la richiamata sentenza n. 28/2020 di questo T.A.R., con cui sono stati annullati gli atti relativi all'avvio della procedura di esproprio dei terreni insistenti sull'area ove è situata la discarica per la realizzazione di un'isola ecologica comunale, *“l'art. 208, d.lgs. n. 152 cit., configura un procedimento eccezionale, in deroga al normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti (Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2015 n. 5659); procedimento che è una sostanziale riproduzione del precedente istituto di cui all'art. 27, d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, abrogato dall'art. 264, d.lgs. n. 152, e che vede come tratto caratterizzante la natura istruttoria della conferenza di servizi che precede la decisione finale sulla realizzabilità dell'impianto, quest'ultima affidata all'esclusiva competenza dell'Autorità regionale. (TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 19 settembre 2013 n. 929; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 27 gennaio 2012 n. 200). In altri termini, nel procedimento di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, disciplinato dall'art. 208, d.lgs. n. 152 cit., unico soggetto competente a provvedere è la Regione, il cui provvedimento finale di approvazione ed autorizzazione assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria, il cui ruolo viene fisiologicamente ridotto a quello di meri interlocutori procedurali (TAR Campania, Napoli, sez. V, 1° aprile 2015 n. 1883). Infatti, nel provvedimento regionale in*

parola si riuniscono e concentrano tutte le competenze amministrative di verifica e di controllo di compatibilità con le varie prescrizioni urbanistiche, di pianificazione settoriale, nonché l'accertamento dell'osservanza di ogni possibile vincolo afferente alla realizzazione dell'impianto in armonia con il territorio di riferimento (TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 1° settembre 2011 n.4272)".

9.4 Per quanto precede, è evidente l'illegittimità dell'ordinanza di polizia demaniale per incompetenza e violazione dell'art. 208 del d. lgs. n. 152/2006, in considerazione dell'insanabile contrasto tra i suoi effetti ed il tenore delle autorizzazioni rilasciate nel corso degli anni per la realizzazione e la gestione della discarica, mediante le quali si è *ope legis* prodotta una variazione dell'assetto urbanistico locale preesistente, da cui discende la preclusione per l'ente locale sia di esercitare scelte di pianificazione su tali porzioni di territorio che siano in contrasto con l'attuale destinazione d'uso pubblicistico, come già evidenziato con la richiamata sentenza n. 28/2020, sia di esercitare poteri di polizia demaniale per ottenere il rilascio di beni già destinati a soddisfare interessi della collettività.

9.5 A parere del Collegio, peraltro, non può essere sottaciuto il fatto che i provvedimenti di localizzazione della discarica siano stati adottati, nel corso degli anni, previa indizione di apposite conferenze di servizi nell'ambito delle quali non è dato rinvenire alcuna opposizione del Comune resistente alla realizzazione del progetto, se non nel caso dell'ultimo procedimento per l'ampliamento del sito con la costituzione del V° Bacino.

9.6 La violazione di legge in questione, da cui discende l'incompetenza del Comune a provvedere, riveste portata assorbente nei confronti delle ulteriori censure dedotte con il gravame. Nonostante ciò, Il Collegio intende tuttavia deliberare anche i profili di illegittimità dell'azione amministrativa esaminati nei successivi due paragrafi.

10.1 Meritevole di pregio, invero, risulta essere, nei termini di seguito precisati, anche il secondo motivo di ricorso con cui è stata denunciata la violazione dell'art. 823, co. 2 c.c., nonché eccesso di potere per errore nei presupposti di fatto e di diritto.

10.2 Come già evidenziato con l'ordinanza n. 383/2020, con cui è stata accolta l'istanza di misure cautelari collegiali, nel caso di specie a difettare è uno dei presupposti cardine per l'adozione di un'ordinanza di polizia demaniale, ossia quello dell'abusività dell'occupazione della strada in questione, atteso che la localizzazione della discarica è stata disposta per effetto di provvedimenti autorizzativi (AIA) rilasciati dal Commissario straordinario per la gestione dell'emergenza rifiuti e, successivamente, dalla Regione Lazio.

10.3 In altri termini, se l'obiettivo della spendita di poteri di autotutela esecutoria da parte di soggetti pubblici titolari di beni demaniali si fonda sulla necessità che tali beni, indebitamente occupati da privati ed altrettanto indebitamente asserviti a soddisfare scopi meramente egoistici, siano restituiti alla collettività per la cura di interessi di natura pubblicistica, appare evidente come tale requisito risulta essere carente nel caso di specie, tenuto conto che l'area utilizzata per la gestione della discarica, su cui insiste anche parte del tracciato della strada "Passo di Pontecorvo", è già stata asservita ad una funzione di pubblica utilità, quale quella di gestione dei rifiuti. Né l'occupazione del sito può essere ritenuta in alcun modo *sine titulo*, attesi i molteplici provvedimenti autorizzatori in tal senso rilasciati dalle Autorità competenti con il contributo, in sede istruttoria, della stessa Amministrazione locale.

11.1 Da ultimo, anche a voler superare le considerazioni sopra effettuate, l'ordinanza gravata risulta comunque essere viziata da eccesso di potere per violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, così come evidenziato con il quarto mezzo di impugnazione.

11.2 Come si evince dalla documentazione fotografica depositata agli atti, per vero, la strada oggetto dell'ordinanza, così come riportata nelle planimetrie catastali, non pare neppure più individuabile sul terreno, lasciando così trasparire il non uso della stessa protratto nel tempo sia da parte dell'ente proprietario, sia da parte della stessa comunità locale.

11.3 Orbene, al Collegio non sfugge l'orientamento restrittivo della giurisprudenza in tema di sdemanializzazione tacita, secondo cui il prolungato disuso di un bene demaniale da parte dell'ente pubblico proprietario, ovvero la tolleranza osservata da quest'ultimo rispetto ad un'occupazione da parte di privati *“non costituiscono elementi sufficienti, sul piano logico-giuridico, a comprovare inequivocabilmente la cessazione della destinazione del bene – anche solo potenziale – all'uso pubblico (c.d. sdemanializzazione tacita), essendo ulteriormente necessario, al riguardo, che tali elementi indiziari siano accompagnati da fatti concludenti e da circostanze così significative da non lasciare adito ad altre ipotesi se non a quella che l'amministrazione abbia definitivamente rinunciato al ripristino dell'uso pubblico della strada”* (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 6195/2014).

11.4 Anche a voler tenere ferma la (peraltro controversa) demanialità del bene ed a voler aderire alla prospettazione del Comune resistente, secondo la quale i provvedimenti di autorizzazione di localizzazione della discarica non avrebbero determinato alcuna variante agli strumenti urbanistici preesistenti, con conseguente residuo di pieni poteri in capo all'Amministrazione locale in qualità di proprietaria della strada, non può non rilevarsi, comunque, il difetto in punto di ragionevolezza e di proporzionalità dell'adozione di un'ordinanza di tal fatta, atteso che con la stessa ad essere privilegiata risulta essere la restituzione alla comunità locale di una strada da tempo non utilizzata a detrimento dell'interesse, riconducibile all'intera collettività regionale, alla proficua ed ordinata gestione dei rifiuti.

12. Per le ragioni suesposte il ricorso va accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

13. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate con il dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- 1) riqualifica in intervento *ad adiuvandum* la costituzione in giudizio della Regione Lazio;
- 2) accoglie il gravame e, per l'effetto, dispone l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune di Roccasecca al pagamento delle spese processuali che liquida in complessivi 4.000,00 (quattromila/00) Euro da ripartirsi tra le parti costituite, con rimborso del contributo unificato ed ulteriori accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Francesca Mariani, Presidente

Daniele Profili, Referendario, Estensore

Silvia Piemonte, Referendario

L'ESTENSORE
Daniele Profili

IL PRESIDENTE
Francesca Mariani

IL SEGRETARIO