

Pubblicato il 04/04/2022

**N. 03886/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 08389/2021 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 Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8389 del 2021,  
integrato da motivi aggiunti, proposto da

**AMBIENTE GUIDONIA S.R.L.**, in persona del legale  
rappresentante p.t., con domicilio digitale presso  
l'indirizzo di posta elettronica certificata, come risultante  
dai registri di giustizia, dell'avv. Avilio Presutti che la  
rappresenta e difende nel presente giudizio

***contro***

**COMUNE DI GUIDONIA MONTECELIO**, in  
persona del Sindaco p.t., con domicilio digitale presso

l'indirizzo di posta elettronica certificata, come risultante dai registri di giustizia, dell'avv. Xavier Santiapichi che lo rappresenta e difende nel presente giudizio

*nei confronti*

CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE in persona del Sindaco p.t., con domicilio digitale presso l'indirizzo di posta elettronica certificata, come risultante dai registri di giustizia, dell'avv. Maria Della Monaca che la rappresenta e difende nel presente giudizio

*per l'annullamento*

dei seguenti atti:

per quanto riguarda il ricorso introduttivo

ordinanza n. 190 del 04/08/21 con cui il Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio ha disposto, “per ragioni contingibili ed urgenti atte a superare la grave situazione di incuria, degrado del territorio e dell'ambiente...la chiusura dell'arteria stradale e l'interdizione al traffico veicolare dell'intero tratto, ricadente nel territorio comunale, di via dell'Inviolata (S.P.17/a2)”, precisando che “nell'area così delimitata è vietata la circolazione di qualsiasi veicolo, fatta eccezione per: a) Quelli di emergenza e delle forze dell'ordine; b) Quelli connessi alle attività agricole locali; c) Quelli adibiti

alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree industriali di: - Ex discarica dell'Inviolata; - Impianto TMB; - Impianto della società Marco Polo Engineering; - Autostrade per l'Italia – Gasdotto e siti collegati”;

per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti depositato il 22/09/21:

- ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio prot. n. 0081977 del 09/09/21 avente ad oggetto “CMRC-2021-0129308 – Rimozione rifiuti S.P. 17/A2 Involata – Diffida a svolgere qualsiasi attività non espressamente autorizzata in via dell'Inviolata”;

-- nota dell'Area VI – Lavori Pubblici – Ambiente – Attività Estrattive – TPL prot. n. 0081534 dell’08/08/21 avente ad oggetto “CMRC-2021-0129308 – Rimozione rifiuti S.P. 17/A2 Inviolata. Riscontro”;

per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti depositato il 29/10/21:

- nota della Città Metropolitana di Roma Capitale prot. n. CMRC-2021-0122116 dell’11/08/21 avente ad oggetto “Ordinanza Registro n. 190”;

- verbale di sopralluogo prot. n. 92204 dell’08/10/21 a firma del Dirigente dell'Area VI lavori pubblici,

manutenzioni, ambiente e attività estrattive del Comune di Guidonia Montecelio.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli enti in epigrafe indicati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 marzo 2022 il dott. Michelangelo Francavilla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato il 23/08/21 e depositato in pari data la Ambiente Guidonia s.r.l. ha impugnato l'ordinanza n. 190 del 04/08/21 con cui il Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio ha disposto, “per ragioni contingibili ed urgenti atte a superare la grave situazione di incuria, degrado del territorio e dell'ambiente...la chiusura dell'arteria stradale e l'interdizione al traffico veicolare dell'intero tratto, ricadente nel territorio comunale, di via dell'Inviolata (S.P.17/a2)”, precisando che “nell'area così delimitata è vietata la circolazione di qualsiasi veicolo, fatta eccezione per: a) Quelli di emergenza e delle forze dell'ordine; b) Quelli connessi alle attività agricole locali; c) Quelli adibiti alla manutenzione

ordinaria e straordinaria delle aree industriali di: - Ex discarica dell'Inviolata; - Impianto TMB; - Impianto della società Marco Polo Engineering; - Autostrade per l'Italia – Gasdotto e siti collegati”.

La città Metropolitana di Roma Capitale e il Comune di Guidonia Montecelio, costituitisi in giudizio con comparse depositate rispettivamente il 16/09/21 e l'08/10/21, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 5510/21 del 13/10/21 il Tribunale ha accolto l'istanza cautelare presentata dalla ricorrente.

Con atto notificato il 22/09/21 e depositato in pari data la ricorrente ha impugnato con motivi aggiunti l'ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio prot. n. 0081977 del 09/09/21, avente ad oggetto “CMRC-2021-0129308 – Rimozione rifiuti S.P. 17/A2 Inviolata – Diffida a svolgere qualsiasi attività non espressamente autorizzata in via dell'Inviolata”, e la nota dell'Area VI – Lavori Pubblici – Ambiente – Attività Estrattive – TPL prot. n. 0081534 del 08/09/21 avente ad oggetto “CMRC-2021-0129308 – Rimozione rifiuti S.P. 17/A2 Inviolata. Riscontro”.

Con atto notificato il 29/10/21 e depositato in pari data la ricorrente ha impugnato con ulteriori motivi aggiunti la nota della Città Metropolitana di Roma Capitale prot. n.

CMRC-2021-0122116 dell'11/08/21 e il verbale di sopralluogo prot. n. 92204 dell'08/10/21 a firma del Dirigente dell'Area VI lavori pubblici, manutenzioni, ambiente e attività estrattive del Comune di Guidonia Montecelio.

Alla pubblica udienza del 16/03/21 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

In via pregiudiziale il Tribunale ritiene di dovere esaminare l'eccezione con cui il Comune di Guidonia ha prospettato l'inammissibilità del ricorso principale per mancata impugnazione del provvedimento dell'11/08/21 con cui la Città Metropolitana di Roma Capitale, in riferimento a quanto stabilito con l'ordinanza sindacale del 04/08/21, ha provveduto all'apposizione di due cartelli aventi ad oggetto la segnalazione della chiusura della strada al traffico veicolare.

L'eccezione è infondata in quanto l'atto dell'11/08/21 non ha contenuto provvedimento ma consiste in una mera comunicazione, diretta al Comune di Guidonia, circa l'avvenuta effettuazione di attività materiale; in ogni caso, l'atto in esame è stato impugnato con motivi aggiunti depositati il 29/10/21.

Sempre in via pregiudiziale, il Comune di Guidonia ha

dedotto la carenza d'interesse al ricorso in quanto la Ambiente Guidonia s.r.l. non avrebbe dimostrato il funzionamento dell'impianto.

Anche questa eccezione è infondata in quanto la lesività del provvedimento impugnato in via principale è riconducibile anche alla mera impossibilità, per la ricorrente, di attivare l'impianto in conseguenza della gravata ordinanza sindacale.

Nel merito il ricorso è fondato e deve essere accolto secondo quanto in prosieguo specificato.

Con il ricorso principale la Ambiente Guidonia s.r.l., proprietaria dell'impianto di trattamento meccanico biologico di rifiuti (TMB) sito in Guidonia, assentito con autorizzazione integrata ambientale n. C1869 del 02/08/10, rinnovata con provvedimento n. G07907 del 06/07/2020, impugna l'ordinanza n. 190 del 04/08/21 con cui il Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio ha disposto, “per ragioni contingibili ed urgenti atte a superare la grave situazione di incuria, degrado del territorio e dell'ambiente...la chiusura dell'arteria stradale e l'interdizione al traffico veicolare dell'intero tratto, ricadente nel territorio comunale, di via dell'Inviolata (S.P.17/a2)”, precisando che “nell'area così delimitata è vietata la circolazione di qualsiasi veicolo, fatta eccezione

per: a) Quelli di emergenza e delle forze dell'ordine; b) Quelli connessi alle attività agricole locali; c) Quelli adibiti alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree industriali di: - Ex discarica dell'Inviolata; - Impianto TMB; - Impianto della società Marco Polo Engineering; - Autostrade per l'Italia – Gasdotto e siti collegati”.

Con una serie di censure, tra loro connesse, la ricorrente prospetta l'illogicità e l'incongruenza del provvedimento impugnato, la violazione del principio di proporzionalità e dell'autorizzazione integrata ambientale, lo sviamento, la violazione e falsa applicazione del d. lgs. n. 267/00, dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 e degli artt. 5 e 6 d. lgs. n. 285/92 nonché la contraddittorietà e l'illegittimo carattere permanente dell'atto impugnato evidenziando che l'ordinanza sindacale sarebbe violativa del principio di proporzionalità e, comunque, lesiva dell'autorizzazione n. C1869 nella parte in cui essa pretenderebbe di ovviare all'abbandono illecito di rifiuti con la sproporzionata misura della chiusura della strada nonché nella parte in cui essa, in assenza di idonea motivazione, non ricomprirebbe, tra i soggetti che continuano ad essere autorizzati ad utilizzare la strada provinciale 17/a2, anche i mezzi adibiti all'ordinario trasporto dei rifiuti ai fini del trattamento nell'impianto TMB, di proprietà della

ricorrente.

Ed, infatti, l'esponente avrebbe diritto di gestire in via ordinaria il proprio impianto in quanto regolarmente autorizzata e titolare del diritto d'impresa di cui all'art. 41 Cost.; in quest'ottica, essa richiama l'orientamento giurisprudenziale per cui perfino la messa in sicurezza del sito, attività ben più complessa e delicata della mera rimozione dei rifiuti dalla strada, dovrebbe essere organizzata in modo da non pregiudicare le attività strumentali allo smaltimento dei rifiuti.

Inoltre, l'atto impugnato sarebbe affetto da sviamento di potere come comprovato dal complesso delle dichiarazioni di contrarietà all'impianto, rese dal Sindaco, e dal fatto che l'accesso dei mezzi per il conferimento dei rifiuti nell'impianto non sarebbe la causa dell'illecito sversamento dei rifiuti che il Sindaco vorrebbe prevenire; in ogni caso, l'ordinanza d'urgenza potrebbe essere adottata solo in mancanza di un potere tipico laddove alla fattispecie sarebbe applicabile il disposto dell'art. 192 d. lgs. n. 152/06.

A ciò si aggiunga che la strada oggetto di causa sarebbe di proprietà della Provincia, unica titolata a disciplinarne la circolazione, e che la gravata ordinanza avrebbe introdotto una misura avente durata sostanzialmente

illimitata mentre sin dal 1961 la Corte costituzionale avrebbe precisato che le ordinanze contingibili ed urgenti potrebbero avere durata essenzialmente temporanea.

I motivi sono fondati secondo quanto in prosieguo specificato.

Con l'atto impugnato, emesso ai sensi dell'art. 50 comma 5 d. lgs. n. 267/00, il Sindaco di Guidonia Montecelio ha disposto il divieto di accesso e circolazione sulla strada provinciale 17/a2 al fine di "evitare gravi conseguenze sotto l'aspetto igienico –sanitario, per la salvaguardia dell'ambiente e della pubblica incolumità", derivanti dallo scarico incontrollato, da parte di ignoti, di rifiuti sulla strada e al fine di consentire la rimozione degli stessi; per tali motivi è stata autorizzata la circolazione dei soli veicoli di emergenza e delle forze dell'ordine, dei veicoli connessi alle attività agricole locali e di quelli adibiti alla manutenzione ordinaria e straordinaria di una serie di aree industriali tra cui quella dalla ricorrente, destinata al trattamento dei rifiuti.

La misura disposta con il provvedimento impugnato è, però, affetta da un significativo difetto di logicità in quanto non è idonea a perseguire il fine che l'ordinanza sindacale dichiara di perseguire.

Infatti, l'atto del 04/08/21, al fine di evitare il perpetuarsi

dello sversamento incontrollato di rifiuti sulla strada da parte di ignoti, ha prescritto il divieto di accesso e circolazione anche ai mezzi destinati al conferimento dei rifiuti presso l'impianto di cui la ricorrente è titolare (permettendo il solo accesso ai mezzi adibiti alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell'impianto stesso) come se la situazione di pericolo possa essere, in qualche modo, causata da tale attività il che deve essere decisamente escluso se non altro per il fatto che, come evidenziato dallo stesso Comune di Guidonia nelle sue difese, l'impianto, benchè regolarmente autorizzato, non è ancora entrato in funzione (mentre lo sversamento abusivo dei rifiuti costituisce situazione che perdura da un certo periodo di tempo).

Proprio l'assenza di alcun nesso di causalità tra l'esercizio dell'attività ordinaria dell'impianto della ricorrente e la situazione di pericolo che la gravata ordinanza sindacale dichiara di volere prevenire induce a ritenere che la misura adottata dal Sindaco di Guidonia, ovvero la sostanziale inibizione proprio dell'attività di conferimento dei rifiuti nell'impianto, sia assolutamente inidonea ad ovviare alle criticità evidenziate nel provvedimento impugnato.

Pertanto, l'ordinanza sindacale del 04/08/21 è intrinsecamente contraddittoria ed illogica e, per di più,

priva di proporzionalità in quanto impone al privato un sacrificio eccessivo rispetto al fine dichiaratamente perseguito; va, in proposito, ricordato che la proporzionalità costituisce requisito che deve necessariamente caratterizzare i provvedimenti eccezionali e derogatori delle ordinarie competenze quale è quello impugnato in via principale (Cons. Stato n. 6951/18, n. 5239/17, n. 2847/17, n. 3369/16).

In realtà, proprio i vizi in esame palesano, nel loro complesso, anche la sussistenza del prospettato eccesso di potere per sviamento in quanto l'atto impugnato risulta essere stato emesso per un fine diverso da quello dichiarato, come, del resto, desumibile anche dalle dichiarazioni rese in pubblico dal Sindaco in ordine alla sua contrarietà all'apertura dell'impianto di trattamento dei rifiuti di cui la ricorrente è titolare.

La fondatezza delle censure in esame comporta l'accoglimento del ricorso principale e l'annullamento dell'atto ivi impugnato per quanto d'interesse della ricorrente ovvero nella sola parte in cui non consente l'accesso ai mezzi adibiti all'ordinario trasporto dei rifiuti ai fini del trattamento nell'impianto TMB di proprietà della Ambiente Guidonia s.r.l..

Con atto notificato il 22/09/21 e depositato in pari data

la ricorrente impugna con motivi aggiunti l'ordinanza contingibile ed urgente prot. n. 0081977 del 09/09/21 con cui il Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio, sul presupposto della ravvisabilità, nella fattispecie, di una vera e propria discarica di rifiuti, ha diffidato la Ambiente Guidonia s.r.l. dall'“intraprendere qualsiasi attività di rimozione della discarica abusiva attualmente presente sulla SP 17/A2, stante la preventiva necessità di svolgere una indagine merceologica e di caratterizzazione dei rifiuti ivi abbancati”.

Contrariamente a quanto prospettato dal Comune di Guidonia, l'atto del 09/09/21 ha natura provvedimento in quanto diffida la ricorrente dal procedere alla rimozione dei rifiuti; ne consegue l'infondatezza dell'eccezione d'inammissibilità prospettata dall'ente locale resistente in riferimento alla dedotta carenza di lesività dell'atto in questione.

Nel merito, il ricorso per motivi aggiunti è fondato.

Con una serie di censure tra loro connesse la ricorrente prospetta che:

- sussisterebbe la violazione degli artt. 50 e 54 d. lgs. n. 267/00 in quanto non sussisterebbe la situazione di pericolo necessaria per l'esercizio dei poteri sindacali eccezionali. In particolare, il provvedimento impugnato

sarebbe stato emesso a fronte di una mera richiesta della ricorrente di procedere alla rimozione dei rifiuti;

- l'atto gravato si porrebbe in illogico contrasto con la precedente ordinanza sindacale che aveva prescritto alla Città metropolitana di rimuovere i rifiuti, profilo che l'atto del 09/09/21 avrebbe sottovalutato;

- pur essendo rimasta invariata la situazione di fatto, il Sindaco avrebbe ritenuto esistente una vera e propria discarica mentre nel precedente provvedimento avrebbe parlato di mero abbandono di rifiuti;

- in ogni caso, i rifiuti dovrebbero essere rimossi dal proprietario della strada, ovvero la Città Metropolitana di Roma Capitale, che nella fattispecie sarebbe d'accordo con l'intervento della Ambiente Guidonia s.r.l.;

- la rimozione dei rifiuti avverrebbe nel rispetto della normativa vigente;

- l'illogicità dell'atto impugnato sarebbe comprovata dal richiamo, ivi presente, ad un provvedimento della Soprintendenza di diniego al rifacimento del manto stradale, inconferente con la fattispecie in cui il vincolo sarebbe successivo alla realizzazione dell'impianto. In ogni caso, l'attività di trattamento dei rifiuti esercitata dalla ricorrente dovrebbe proseguire anche nel caso di bonifica dell'area attigua chiusa.

I motivi sono fondati secondo quanto in prosieguo specificato.

Il provvedimento del 09/09/21 è stato emesso a distanza di pochi giorni dalla nota prot. n. 129308 del 02/09/21 con cui la Città Metropolitana di Roma Capitale ha comunicato al Comune di Guidonia Montecelio di volere dare seguito alla volontà manifestata dalla ricorrente di volere procedere alla rimozione dei rifiuti “nel rispetto della normativa vigente in materia ambientale e dei procedimenti pendenti presso l’A.G. concernenti l’area interessata dall’abbandono dei rifiuti”.

L’atto impugnato con i motivi aggiunti, pertanto, risulta, innanzi tutto, emesso sulla base di un presupposto insussistente in quanto la necessità di rispettare la normativa vigente in materia di rimozione dei rifiuti, ivi richiamata, era già stata prospettata nella nota del 02/09/21 con cui la Città Metropolitana di Roma Capitale aveva manifestato l’intenzione di affidare l’incombente alla Ambiente Guidonia s.r.l...

Inoltre, come prospettato da parte ricorrente, il provvedimento impugnato, ponendosi, in tal modo, in immotivato contrasto con la precedente ordinanza del 04/08/21, non solo qualifica in modo diverso la fattispecie (discarica anziché abbandono dei rifiuti) ma

inibisce a Roma Città Metropolitana quella rimozione dei rifiuti che l'atto sindacale del 04/08/21 aveva, invece, posto a carico del predetto ente.

A ciò si aggiunga che l'atto sindacale del 09/09/21 richiama un diniego della Soprintendenza che aveva ad oggetto il rifacimento del manto stradale (circostanza confermata dal Comune di Guidonia nella memoria di costituzione) ovvero un atto che non ha alcuna conferenza con la prospettata rimozione dei rifiuti essendo ontologicamente diversa, rispetto al rifacimento del manto stradale, la "perforazione dei luoghi interessati" richiamata dall'ente locale come adempimento necessario ai fini della caratterizzazione dei rifiuti.

Con atto notificato il 29/10/21 e depositato in pari data la ricorrente impugna con ulteriori motivi aggiunti la nota della Città Metropolitana di Roma Capitale prot. n. CMRC-2021-0122116 dell'11/08/21 e il verbale di sopralluogo prot. n. 92204 dell'08/10/21 a firma del Dirigente dell'Area VI lavori pubblici, manutenzioni, ambiente e attività estrattive del Comune di Guidonia Montecelio.

Il ricorso per motivi aggiunti è inammissibile per carenza d'interesse avendo ad oggetto atti non lesivi per la ricorrente; infatti, il verbale di sopralluogo dell'08/10/21

ha natura endoprocedimentale mentre l'atto dell'11/08/21, come già precisato, è privo di carattere provvedimento.

Solo per esigenza di completezza il Tribunale rileva che, in ogni caso, il gravame sarebbe, nel merito, fondato in relazione al vizio, dedotto con il gravame, d'illegittimità degli atti impugnati derivata da quella dell'ordinanza sindacale del 04/08/21 in merito alla quale si rinvia a quanto in precedenza evidenziato.

Per questi motivi il Tribunale:

- a) accoglie il ricorso principale e, per l'effetto, annulla l'atto ivi impugnato nella parte in cui non consente l'accesso ai mezzi adibiti all'ordinario trasporto dei rifiuti ai fini del trattamento nell'impianto TMB di proprietà della Ambiente Guidonia s.r.l.;
- 2) accoglie il ricorso per motivi aggiunti depositato il 22/09/21 e, per l'effetto, annulla l'atto ivi impugnato;
- 3) dichiara l'inammissibilità, per carenza d'interesse, del ricorso per motivi aggiunti depositato il 29/10/21.

Il Comune di Guidonia Montecelio, in relazione alla sua prevalente soccombenza, deve essere condannato a pagare, in favore della ricorrente, le spese del presente giudizio il cui importo viene liquidato come da dispositivo.

La definizione, in rito, del gravame interposto avverso l'atto emesso dalla Città Metropolitana di Roma Capitale giustifica, poi, la compensazione delle spese relative al rapporto giuridico processuale instauratosi tra quest'ultima e la ricorrente;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definendo il giudizio, così provvede:

- 1) accoglie il ricorso principale e, per l'effetto, annulla l'atto ivi impugnato nella parte in cui non consente l'accesso ai mezzi adibiti all'ordinario trasporto dei rifiuti ai fini del trattamento nell'impianto TMB di proprietà della Ambiente Guidonia s.r.l.;
- 2) accoglie il ricorso per motivi aggiunti depositato il 22/09/21 e, per l'effetto, annulla l'atto ivi impugnato;
- 3) dichiara l'inammissibilità, per carenza d'interesse, del ricorso per motivi aggiunti depositato il 29/10/21;
- 4) condanna il Comune di Guidonia Montecelio a pagare, in favore della ricorrente, le spese del presente giudizio il cui importo liquida in complessivi euro cinquemila/00, per compensi di avvocato, oltre IVA, CPA e contributo unificato come per legge;
- 5) dispone la compensazione delle spese relative al

rapporto giuridico processuale instauratosi tra la  
ricorrente e la Città Metropolitana di Roma Capitale.

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

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

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Michelangelo Francavilla**

**IL PRESIDENTE**

**Pietro Morabito**

**IL SEGRETARIO**