

Sulla individuazione del soggetto pubblico a cui spetti rimuovere i rifiuti abbandonati da ignoti nelle strade e circa la necessità o meno, in capo all'ente proprietario, dell'elemento psicologico ai fini degli obblighi di rimozione conseguenti

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 26 febbraio 2024, n. 768 - Mulieri, pres.; Caudullo, est. - Città Metropolitana di Palermo (avv.ti Cannizzaro e Farulla) c. Comune di Torretta (avv. Cannizzaro).

Sanità pubblica - Ordine di provvedere alla rimozione, avvio a recupero o allo smaltimento di rifiuti abbandonati da ignoti lungo una strada - Individuazione del soggetto pubblico a cui spetti rimuovere i rifiuti abbandonati da ignoti nelle strade e circa la necessità o meno, in capo all'ente proprietario, dell'elemento psicologico ai fini degli obblighi di rimozione conseguenti.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 19 giugno 2020 la Città Metropolitana di Palermo ha impugnato l'ordinanza in epigrafe con la quale la Commissione Straordinaria del Comune di Torretta ha ordinato alla stessa di provvedere "... alla rimozione, avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti abbandonati da ignoti lungo la S.P.1 tra il Km 9+300 ed il km 9+500".

Ha premesso a tal fine di aver comunicato al Comune di Torretta, con nota prot. n. 20438 del 4 marzo 2019, la necessità di provvedere alla segnalazione circa l'esistenza di rifiuti abbandonati in conformità alla "scheda guida per l'identificazione del sito oggetto di rifiuti abbandonati" di cui all'Allegato 1 alle Linee Guida per la rimozione dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, approvate con Delibera di Giunta Regionale n. 248 del 5 luglio 2018.

Con successiva nota del 12 novembre 2019, il Comune di Torretta, preso atto della segnalazione ad opera della Stazione dei Carabinieri di Torretta circa la presenza di rifiuti speciali e pericolosi (*due vasche e lastra frantumate di eternit, sfabbricidi elettrodomestici fuori uso e diversi rifiuti solidi urbani*), invitava la Città Metropolitana a "voler assumere urgenti iniziative volte ad eliminare la situazione rappresentata nella richiamata nota".

Con nota di riscontro del 9 dicembre 2019, inviata anche ai Carabinieri e al competente Assessorato Regionale, la Città Metropolitana reiterava l'invito al Comune ad attenersi alle Linee Guida richiamate con la precedente nota del 4 marzo 2019.

Con nota del 13 gennaio 2020 il Comune invitava la Città Metropolitana a rimuovere i rifiuti abbandonati da ignoti sulla S.P. di Montelepre.

Con successiva nota del 29 gennaio 2020 la ricorrente contestava la richiesta del Comune rappresentando che, ai sensi della normativa vigente, la rimozione dei rifiuti abbandonati non rientra nella competenza della Città Metropolitana bensì in quella del Comune.

Con ordinanza n. 2 del 25 febbraio 2020, qui impugnata, il Comune di Torretta ordinava, tuttavia, alla Città Metropolitana di provvedere alla rimozione dei rifiuti, al relativo conferimento in centri autorizzati e al ripristino della salubrità dell'area.

2. La Città Metropolitana lamenta la illegittimità del provvedimento impugnato sotto i seguenti profili:

I. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 192 comma 3 D.lgs. 152/2006 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria ed erroneo apprezzamento dei fatti - omessa motivazione.*

Violazione o falsa applicazione dell'art. 14 del Codice della Strada.

Il Comune non avrebbe svolto in contraddittorio alcuna istruttoria diretta all'accertamento dello specifico profilo di responsabilità della ricorrente e non avrebbe dimostrato la sussistenza della colposa inosservanza del dovere di vigilanza e custodia che avrebbe sorretto la condotta omissiva della Città Metropolitana.

Ai sensi dell'art. 14 del Codice della Strada, inoltre, sarebbero esigibili dall'ente proprietario della strada solo le attività connesse alla gestione della rete stradale e non anche quelle relative alla pulizia della stessa, senza la dimostrazione di una responsabilità, almeno colposa, dello stesso.

Nel caso di specie non sarebbe dimostrato che l'abbandono dei rifiuti sia da ascrivere alla condotta della Città Metropolitana non potendosi nemmeno presumere la sussistenza di una responsabilità da *culpa in vigilando*.

Il richiamato art. 14, inoltre, deve essere letto alla luce del principio di leale collaborazione tra Amministrazioni pubbliche dovendosi, pertanto, attribuire alla Città Metropolitana soltanto un ruolo di programmazione, controllo e impulso in materia di gestione dei rifiuti. Al Comune, beneficiario di apposito mezzo di finanziamento (T.A.R.I.), sarebbero attribuiti, invece, compiti più spiccatamente operativi.

II. *Eccesso di potere per errore e carenza dei presupposti di fatto e diritto, difetto di istruttoria, motivazione carente,*

illogica stereotipa, sviamento e violazione dei principi di leale collaborazione tra le Amministrazioni, del difetto di istruttoria, assoluta carenza di motivazione e indeterminatezza e intrinseca contraddittorietà, violazione e falsa applicazione degli artt. 184 comma 2 lettera d), 197 e , 198 del Dlgs 152/2006, art. 3 della L.r. n. 49/2010 e della Legge Regionale n. 9 del 2010.

L'articolo 160 della l.r. n. 25/1993, che attribuiva alle province la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti nelle parti di territorio esterno ai centri abitati sarebbe da ritenere implicitamente abrogato dagli articoli 197 del D.lgs. n. 152/2006 e 3 della L.R. n. 49/2010 che, nell'attribuire ai Comuni le competenze in ordine alla gestione integrata dei rifiuti, non prevedrebbero più alcuna distinzione tra aree interne e aree esterne ai centri abitati.

3. Si è costituito il Comune di Torretta deducendo l'infondatezza del ricorso anche alla luce del più recente orientamento giurisprudenziale.

4. Con ordinanza n. 763 del 20 luglio 2020 la Sezione, preso atto dell'avvenuta rimozione dei rifiuti da parte del Comune di Torretta, ha rigettato la domanda cautelare per il venir meno del danno grave ed irreparabile prospettato dalla città Metropolitana di Palermo.

5. All'udienza di smaltimento del 13 dicembre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è infondato.

7. La controversia in esame involge la soluzione della problematica sollevata dalle parti circa l'individuazione del soggetto pubblico (Comune o Città Metropolitana) a cui spetti rimuovere i rifiuti abbandonati da ignoti nelle strade di proprietà della ex provincia (oggi Città Metropolitana) e circa la necessità o meno, in capo all'ente proprietario, dell'elemento psicologico ai fini degli obblighi di rimozione conseguenti.

8. Ritiene il Collegio, per ragioni di ordine logico e sistematico, di dover preliminarmente affrontare la prima delle suddette questioni ricostruendo, a tal fine, il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

8.1. A norma dell'art. 14 del d.lgs. n. 285/1992, *“Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono:*

a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi”.

La giurisprudenza amministrativa ha sempre interpretato, con riferimento alla fattispecie di insistenza dei rifiuti abbandonati sull'area di sedime di una strada, questa norma come speciale rispetto all'art. 198 del d.lgs. 152/2006, che, in materia di gestione di rifiuti urbani e assimilati, sancisce la competenza dei comuni per la raccolta, trasporto e avvio a smaltimento dei rifiuti urbani. Secondo la giurisprudenza, infatti, la pulizia della strada, interferendo direttamente con la stessa funzionalità dell'infrastruttura e con la sicurezza della viabilità, non può non fare capo direttamente al soggetto gestore (proprietario, concessionario o comunque affidatario della gestione del bene), sul quale gravano speciali doveri di vigilanza, controllo e conservazione, doveri che rivestono carattere di oggettività e prescindono dai profili di dolo o colpa, come si chiarirà meglio in seguito (v. tra le più recenti, Tar Catania, sez. I, sentenza n. 800 del 12 aprile 2019, confermata dal CGA con sentenza n. 395 del 3 giugno 2020).

Né potrebbe obiettarsi che, ai sensi del citato art. 14, l'ente proprietario è tenuto ad effettuare la pulizia delle strade al solo fine di *“garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione”*.

È stato già affermato che tale scopo *“individua la ratio di una serie di attribuzioni di competenze che chiaramente comprendono anche la pulizia “delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi”* (TAR. Lecce, sez. I, n.109/2015); in altre parole, non è consentita un'interpretazione restrittiva della norma in questione, che approdi ad una lettura della stessa in contraddizione con la volontà del legislatore.

Peraltro, nel caso di specie, non viene in alcun modo spiegato come sia possibile escludere che la presenza di rifiuti sulle strade provinciali indicate, interferendo di fatto con il loro regolare utilizzo, costituisca un'insidia stradale ed un potenziale pregiudizio al normale flusso di veicoli.

L'obbligo di rimuovere i rifiuti abbandonati, tenuto conto della specificità dell'art.14 del cod. della strada, rispetto all'art.198 cit., ricade, pertanto, sull'ente proprietario della strada.

8.2. Come condivisibilmente osservato dalla richiamata sentenza del TAR Catania n. 800/2019, la normativa invocata da parte ricorrente (artt.184 e 198 del d.lgs. n.152 del 2006) non attribuisce, peraltro, specificamente tale compito ai Comuni. In particolare, l'art.184 si limita a fornire una classificazione dei rifiuti, non fornendo alcuna utile indicazione sull'amministrazione tenuta alla rimozione dei rifiuti abbandonati sulle strade provinciali.

Quanto all'art.198 cit., esso pone un obbligo ai comuni, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani o assimilati, non affrontando però specificamente il tema in questione.

8.3. Le stesse argomentazioni valgono con riferimento alla legge regionale n. 9/2010 (invocata da parte ricorrente a sostegno della competenza dei Comuni in materia di rifiuti su tutte le aree, sia urbane che extraurbane), il cui oggetto è la disciplina della gestione integrata dei rifiuti e la messa in sicurezza, la bonifica, il ripristino ambientale dei siti inquinati, nel rispetto della salvaguardia e tutela della salute pubblica, dei valori naturali ambientali e paesaggistici, in maniera coordinata con le disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152.

Anche in questo caso la legge regionale n. 9 del 2010 non attribuisce tale specifica competenza sulle strade provinciali ai

Comuni.

8.4. Quanto alla ritenuta abrogazione dell'art.160 della legge regionale n. 25 del 1993 (ai sensi del quale "*Le Province regionali svolgono obbligatoriamente l'attività di raccolta e smaltimento solidi urbani di rifiuti speciali, di cui all'articolo 13, comma 1m lettera f) della legge regionale 6 marzo 1986, n.9, nelle parti di territorio esterno ai perimetri dei centri abitati*"), occorre dare atto che l'ordinanza impugnata non si fonda su tale disposizione, bensì, oltre che sull'art.192 del D.lgs. n.152/2006, sul richiamato art.14 del cod. della strada, la cui valenza e specificità è già stata affrontata; ne consegue che la ritenuta abrogazione tacita – che parte ricorrente avalla alla luce anche di un parere dell'ufficio legislativo e legale della Regione siciliana –, a prescindere da ogni ulteriore valutazione, non risulta comunque rilevante nella fattispecie.

8.5. Non sono, infine, conducenti neppure i riferimenti alla T.A.R.I.

L'argomento speso da parte ricorrente non prova l'obbligo a carico del Comune di rimuovere i rifiuti lasciati da ignoti sulle strade provinciali, a fronte delle chiare norme su richiamate, prima fra tutte quella di cui all'art.14 del cod. della strada, per come sopra esposto.

9. Ciò chiarito sul rapporto tra l'articolo 14 del Codice della Strada e l'articolo 198 del D.lgs. 152/2006, che riconduce alla competenza della Città Metropolitana la rimozione dei rifiuti abbandonati sulle strade di cui è proprietaria, occorre ora esaminare l'ulteriore rilievo, sollevato con la prima parte del primo motivo di ricorso, afferente ad una pretesa violazione dell'art.192 del d.lgs. n.152/2006.

Lamenta, in particolare, parte ricorrente che l'addebito nei suoi confronti sarebbe avvenuto solo a titolo oggettivo, in contrasto con l'art.192 del d.lgs. n.152/2006, che richiede l'imputabilità soggettiva della condotta.

Anche tale rilievo è infondato.

La giurisprudenza ha chiarito, quanto al rapporto tra l'art. 14 del codice della strada e l'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, che la prima disposizione costituisce una norma speciale anche rispetto alla previsione di cui al detto art.192 cit., che prevede l'obbligo di provvedere all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi non solo in capo agli autori dell'illecito, ma anche, in solido con essi, in capo al proprietario e al titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area, purché tale violazione sia loro imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo (TAR Catania, sentenza 800/2019 cit).

In tema va richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II n. 3967 del 13 giugno 2019 che, pur riconoscendo che la disciplina del predetto art. 192 d.lgs. cit. non lascia spazio per una responsabilità di tipo oggettivo, in quanto per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturito l'abbandono illecito di rifiuti occorre quantomeno la colpa, ha ribadito, però, che per i rifiuti abbandonati lungo la viabilità pubblica esiste, appunto, una disciplina del tutto particolare. "*Qui il regime di responsabilità del soggetto proprietario viene infatti per contro a fondarsi in via esplicita ed inequivoca sulla disciplina contenuta nell'art. 14 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo Codice della strada), con specifico riguardo alla pulizia delle strade e delle loro pertinenze che è ivi affermato in capo ai soggetti che ne sono proprietari o concessionari.*"

Più precisamente, il comma 1, lett. a) di tale articolo pone a carico degli enti proprietari la "*manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi*", nel mentre il susseguente comma 3 precisa che "*per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito*".

Tra la disciplina di ordine generale contenuta nell'art. 192 del d.lgs. 152 del 2006 e quella specifica per i soggetti proprietari e concessionari di strade contenuta nell'art. 14 del d.lgs. 285 del 1992 viene pertanto ad instaurarsi un rapporto di specialità (così, da ultimo, Cons. Stato, Sez. V, 14 marzo 2019, n. 1684), contraddistinto dalla sussistenza nell'ordinamento di una norma puntuale che, al fine di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione stradale, impone in via diretta al soggetto proprietario o concessionario della strada di provvedere alla sua pulizia e, quindi, di rimuovere i rifiuti depositati sulla strada medesima e sulle sue pertinenze.

Tale obbligo può ben correlarsi anche alle concorrenti necessità dell'incolumità pubblica, nonché all'esigenza di evitare pregiudizi all'ambiente e a tutti coloro che sono insediati nel territorio, e deve pertanto essere fatto rispettare - in caso di inadempimento del proprietario o del concessionario - dall'amministrazione comunale, in quanto istituzionalmente tenuta a esercitare tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, anche con precipuo riguardo ai servizi resi alla comunità e all'assetto e all'utilizzazione del territorio medesimo (cfr: art. 13 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267)

Se così è, condivisibilmente il Comune ha dunque emesso il provvedimento impugnato nei confronti di Anas S.p.a., e ciò proprio in quanto quest'ultima è istituzionalmente e inderogabilmente obbligata a mantenere la pulizia della strada da essa gestita e delle sue pertinenze.

In tal senso la disciplina dell'art. 14 del d.lgs. 285 del 1992 si configura quale parametro normativo per l'individuazione del profilo della colpa presupposto in via generale dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006; e la disciplina medesima, proprio in quanto è direttamente presupposta dalla mera circostanza della proprietà ovvero del rapporto concessorio del soggetto inderogabilmente preposto alla sua osservanza, neppure necessita di essere direttamente richiamata dai provvedimenti di rimozione dei rifiuti emessi dalle autorità comunali, essendo - per l'appunto - insito ex lege nella stessa

qualità dell'ente indicato quale proprietario o concessionario della pubblica strada la conseguente necessità di ottemperare all'obbligo di legge ad esso comunque imposto”(C.d.S., sentenza n. 3967/2019 cit.).

9.1. Orbene, nel caso di specie, non è stata contestata l'appartenenza alla Città Metropolitana di Palermo del tratto di strada oggetto dell'ordinanza impugnata.

L'obbligo di rimozione dei rifiuti ivi insistenti deriva direttamente dall'obbligo di custodia connesso alla proprietà/appartenenza della strada di cui alla già citata previsione dell'art. 14 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285; né, come chiarito dalla giurisprudenza sopra richiamata, può invocarsi, a fondamento della pretesa illegittimità dell'impugnata ordinanza del Comune di Torretta, la circostanza che la normativa del Codice dell'ambiente (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) subordina la legittimità dell'ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati sulle aree all'accertamento della responsabilità del proprietario di quest'ultima.

A tal riguardo, <<E' sufficiente rilevare che, mentre con il richiamo all'articolo 14 del Codice della strada è stata indicata la norma violata e dunque il fondamento giuridico della contestazione oggetto dell'ordinanza impugnata, con il richiamo al Codice dell'ambiente è stato invece individuato il fondamento del potere e la legittimazione dell'organo che lo ha esercitato, nonché le procedure da adottare per l'attuazione dell'ordinanza stessa, non sussistendo così tra i due complessi normativi alcuna contraddizione e incompatibilità cui genericamente ha fatto riferimento l'amministrazione appellata>>; del resto, diversamente opinando (ovverossia aderendo alle tesi della Città Metropolitana) non solo la norma dell'art. 14 del Codice della Strada sarebbe di fatto priva di sanzione, non essendo ivi indicata l'autorità preposta all'accertamento della violazione degli obblighi, ma addirittura nel caso di rifiuti abbandonati sulle aree stradali (e loro pertinenze) non troverebbero tutela alcuna né gli interessi ambientali, né quelli alla sicurezza della circolazione (Cons. St., sez. V, n.3256/2012).

La giurisprudenza ha anche parlato di “complementarietà” tra l'art.14 del d.lgs. n.285/1992 e l'art.192 del d.lgs. n.152/2006, “in quanto i doveri imposti dalla prima “colorano” l'elemento psicologico della seconda, nel senso che laddove vi sia una violazione dell'art.14 cit., ossia la violazione delle norme che impongono al proprietario e gestore delle strade la manutenzione, pulizia e controllo delle strade, risulta configurato l'elemento psicologico previsto dall'art.192 cit.” (T.A.R. Lecce, sez. I, 109/2015).

10. In ragione di quanto esposto il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Sussistono, tuttavia, in considerazione della peculiarità della materia, i presupposti per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

(Omissis)