

Sulla individuazione del soggetto tenuto alla rimozione e allo smaltimento di rifiuti abbandonati in un terreno prossimo a un campo Rom

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 26 marzo 2025, n. 2549 - Abbruzzese, pres.; Soricelli, est. - (*Omissis*) (avv.ti Cervone, Messina e Bianco) c. Comune di Giugliano in Campania (avv. Salatiello) ed a.

Sanità pubblica - Ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati in un terreno prossimo a un campo Rom - Responsabile - Individuazione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso all'esame, notificato il 2 luglio e depositato il 3 luglio 2024, la ricorrente impugna l'ordinanza n. 97 del 13 maggio 2024 con la quale il Sindaco del comune di Giugliano in Campania, esercitando il potere conferito dall'articolo 192 d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, le ha ingiunto la rimozione e lo smaltimento di rifiuti abbandonati sul suolo contrassegnato in catasto al foglio n. 38, particelle nn. 189, 10 e 176.

Il tutto nei presupposti che: a) sul suolo in questione (limitrofo al "*Campo Rom di via Carrafiello*") la polizia locale avesse rinvenuto un "*deposito incontrollato di rifiuti solidi urbani e ingombranti anche con presenza di carcasse di auto incendiate senza alcuna identificazione*"; b) i responsabili dell'abbandono fossero stati individuati nelle persone dei "*soggetti maggiorenni appartenenti all'etnia Rom*" (ai quali quindi era stata ordinata la rimozione con ordinanza n. 23 del 2 febbraio 2024); c) l'area oggetto di sversamento da dati acquisiti presso l'agenzia delle entrate risultasse "*in proprietà e gestione del comprensorio consortile del Consorzio generale di bonifica del bacino inferiore del Volturno*" e "*pertanto proprietari e titolari di diritti (sull'area) sono il Consorzio e la regione Campania demanio ramo strade*"; d) la regione Campania avesse fatto presente la propria incompetenza in merito alla gestione dell'area indicando come soggetto competente l'Anas s.p.a. "*per effetto del DPCM 20 febbraio 2018 e del verbale di consegna del 21 novembre 2018*"; e) l'Anas fosse soggetto competente alla manutenzione, gestione e pulizia dell'area in forza dell'articolo 14 d.lg. 30 marzo 1992, n. 285 e l'abbandono incontrollato di rifiuti sull'area fosse a essa addebitabile quantomeno a titolo di negligenza.

Di qui la proposizione del ricorso con il quale la ricorrente premette in fatto che:

a) l'area oggetto di sversamento è attraversata dalla strada statale n. 162 (cd. asse mediano) e, parallelamente alla prima, dalla strada provinciale n. 1; l'Anas è concessionaria dal 2018 della (sola) strada statale (che, in quanto bene demaniale, appartiene all'agenzia del demanio); prima del 2018 l'asse viario in questione era gestito dalla regione Campania (e per essa e limitatamente alla strada provinciale n. 1 dalla Città metropolitana di Napoli); nel 2018 con verbale del 21 novembre fu trasferita a Anas s.p.a. la sola gestione della SS 162 restando quindi la strada provinciale n. 1 in capo alla regione Campania;

b) le particelle su cui è avvenuto lo sversamento sono prossime a un campo Rom e gli abitanti di tale campo – come risulta del resto dallo stesso atto impugnato – sono stati individuati quali materiali responsabili dello sversamento; viene puntualizzato che si tratta di una problematica da tempo nota che coinvolge, anche per i suoi riflessi sull'ordine pubblico, vari enti, tra cui lo stesso comune di Giugliano, che ha ricevuto per la sua gestione cospicui finanziamenti dalla regione Campania e dal ministero della transizione ecologica (è in particolare menzionato un recente finanziamento di euro 850.000);

c) delle tre particelle sulle quali sono localizzati i rifiuti la sola particella n. 10 confina e comprende la statale n. 162 oltre (ovviamente e a maggior ragione) alla strada provinciale n. 1; la particella n. 176 è posta in corrispondenza dello svincolo della strada provinciale e non comprende la strada statale; la particella n. 189, infine, è collocata a distanza dalla statale, confina con la particella n. 10 e fa parte del campo Rom (si veda la tavola inserita nel ricorso in cui sono sovrapposti la planimetria catastale e un rilievo satellitare); al riguardo viene puntualizzato che la stessa regione Campania, nell'indicare le particelle che rientrerebbero nella "*competenza Anas*" ha menzionato le sole particelle 10 e 176 e non anche la particella n. 189;

d) è stata destinataria di altro analogo e coevo provvedimento (ordinanza n. 96 del 13 maggio 2024 relativa a rifiuti abbandonati su aree poste in prossimità e contrassegnate in catasto al foglio n. 38, particelle nn. 216, 178, 181, 179 e 183). Ciò premesso l'Anas denuncia l'illegittimità del provvedimento in quanto:

1) viziato da eccesso di potere "*per duplicazione dei provvedimenti amministrativi*"; in pratica la tesi della ricorrente è che il comune avrebbe dovuto – tenuto conto della sostanziale identità dei presupposti di fatto e della contiguità delle aree oggetto delle ordinanze nn. 97 e 96 del 13 maggio 2024 – instaurare un unico procedimento e quindi adottare un unitario provvedimento anziché frazionare la fattispecie in distinte pretese "*riconducibili al medesimo rapporto e fondate su fatti costitutivi ... tra loro simili o analoghi*";



2) privo di presupposti e in contrasto con l'articolo 192 del d.lg. n. 152 sotto vari profili; la ricorrente, al riguardo, evidenzia anzitutto che non corrisponde al vero che le aree oggetto di sversamento rientrino nelle sue responsabilità di gestione dato che: 2a) la sua responsabilità si riferisce ed è limitata alla sola strada statale 162 e alle relative pertinenze e i rifiuti si trovano in aree diverse e, in particolare, in aree che non sono qualificabili come pertinenze della statale; ciò vale per ciascuna particella e, in particolare, per la particella n. 189 che si trova in posizione retrostante alla particella n. 10 (l'unica confinante con la statale) ed è quindi posta a decine di metri rispetto alla strada statale e oltre la strada provinciale (che nel tratto interessato corre parallelamente alla statale); 2b) le particelle in questione sono intestate al demanio regionale e – a differenza di quanto sostenuto dalla regione nella sua interlocuzione con il comune – non risulta che siano mai state espropriate per la realizzazione della statale e, quand'anche ciò fosse vero, il proprietario comunque sarebbe l'agenzia del demanio); 2c) ciò trova conferma anche nel verbale di consegna invocato dalla regione Campania dato che esso specifica che oggetto del trasferimento sono le “*strade*” con le “*relative pertinenze e accessori*” e che per strade si intendono “*le sedi stradali come definite dall'articolo 3 n. 46 del d.lg. 30 aprile 1992, n. 285 ... a norma del quale per sede stradale si intende la superficie compresa entro i confini stradali. Comprende la carreggiata e le fasce di pertinenza*”;

3) viziato da eccesso di potere per contraddittorietà; al riguardo la ricorrente fa presente che il comune di Giugliano ha adottato in relazione alle medesime aree altre ordinanze di rimozione dei rifiuti; oltre a quella pronunciata nei confronti dei soggetti che abitano il campo Rom, la rimozione è stata ingiunta anche alla regione Campania e al consorzio di bonifica del bacino inferiore del Volturno, nella qualità di soggetti proprietario e/o gestore dell'area con ordinanza n. 47 del 7 marzo 2024.

In via subordinata l'Anas denuncia che il provvedimento sarebbe comunque in contrasto con il citato articolo 192 del d.lg. n. 152 del 2006, dato che difetta il presupposto della imputabilità almeno a titolo di colpa dello sversamento dei rifiuti.

Il comune di Giugliano resiste al ricorso. Si sono inoltre costituiti in giudizio la regione Campania e la Città Metropolitana di Napoli (cui la ricorrente ha notificato il ricorso a fini di *litis denuntiatio*) che ne hanno analogamente chiesto la reiezione.

Con ordinanza n. 1427 del 23 luglio 2024 è stata accolta l'istanza di tutela cautelare.

Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla regione Campania in relazione alla mancata impugnazione delle note con cui – in sede procedimentale – essa indicava l'Anas come soggetto responsabile della bonifica in forza del verbale di consegna del novembre 2018; si tratta infatti di semplici atti endoprocedimentali privi di autonoma efficacia lesiva e quindi non impugnabili; l'unico atto lesivo è quello adottato dal Sindaco del comune di Giugliano che l'Anas ha tempestivamente impugnato.

Nel merito, il ricorso è fondato e va accolto.

Va premesso che la circostanza che il comune di Giugliano abbia adottato due diversi provvedimenti per imporre la rimozione dei rifiuti sulle aree oggetto delle due ordinanze nn. 97 (impugnata con il ricorso all'esame) e 96 (impugnata con il coevo ricorso n. 3243/2024 R.G.) non dà luogo a illegittimità; i due provvedimenti infatti si riferiscono a aree che, benchè non lontane tra loro, sono distinte e separate; a ciò si aggiunge il rilievo che diverse sono le tipologie di rifiuto abbandonate su tali aree e presuntivamente (almeno in parte) diversi sono i responsabili dello sversamento; nel caso della ordinanza n. 97, infatti, i rifiuti abbandonati sono stati prodotti dagli abitanti del campo Rom che sono stati individuati anche come responsabili e sono stati destinatari di una analoga ordinanza di rimozione; nel caso dell'ordinanza n. 96 i rifiuti (materiale di risulta derivante da attività agricole, scarti di inerti di demolizione, sfalci di potatura, rifiuti ingombranti, rsu, guaine bituminose e elettrodomestici in disuso) sono di diversa tipologia e il loro abbandono non è stato imputato agli abitanti del campo Rom (in effetti la presenza di rifiuti derivanti da attività agricole e edilizie lascia presumere che i responsabili siano diversi).

Il primo motivo quindi è infondato.

Sono tuttavia fondate le ulteriori censure in merito alla insussistenza dei presupposti dell'articolo 192 nei confronti dell'Anas.

Va premesso che l'Anas ha ben documentato che l'area interessata è attraversata da due distinte strade; la strada statale 162 NC Asse mediano (di competenza dell'Anas) che è una superstrada (classificata come strada extraurbana principale) realizzata dopo il sisma del 1980; originariamente in gestione all'Anas, la gestione fu trasferita alla regione Campania nel 2001 che l'affidò alla provincia di Napoli e poi dal gennaio 2015 alla Città Metropolitana di Napoli; il 26 novembre 2018 la gestione è ritornata all'Anas nell'ambito del cd. piano rientro strade (in forza del quale circa 6.500 km di strade sono rientrate nella competenza dell'Anas) a seguito del verbale di consegna del 21 novembre 2018 con cui essa fu restituita al demanio dello Stato; la strada provinciale n. 1 (cd. circonvallazione esterna di Napoli) è un asse viario classificato come strada extraurbana principale – strada urbana di scorrimento gestito dalla Città metropolitana di Napoli; essa inizia nel comune di Giugliano presso il lago Patria e termina presso Cercola; all'interno del territorio del comune di Giugliano la strada provinciale corre parallelamente alla statale n. 162 per alcuni chilometri che comprendono l'area oggetto del presente ricorso. In tale area quindi a fianco di ciascuna delle due carreggiate della statale e parallele alle stesse vi sono le due carreggiate della provinciale.

Da ciò risulta abbastanza evidente che le aree su cui sono stati abbandonati i rifiuti sono poste al di fuori delle aree di cui l'Anas può essere considerata responsabile. E infatti all'Anas nel 2018 è stata trasferita la gestione della strada statale n. 162 e le aree su cui sono stati abbandonati i rifiuti si trovano al di fuori della sede stradale di tale arteria e non è stato dimostrato né affermato che esse costituiscano pertinenza stradale (della statale); in realtà è evidente che così non è, perché la strada statale 162 è fisicamente separata dalle aree oggetto di sversamento dalla strada provinciale n. 1 (che è estranea alla gestione dell'Anas); quest'ultima, infatti, come già accennato, corre parallela alla statale e la separa fisicamente dalle aree poste al di là delle due carreggiate di quest'ultima. Ciò permette di escludere con sicurezza che l'Anas possa essere chiamata a rispondere dello sversamento dei rifiuti su tali aree, su cui del resto non risulta avere diritto di proprietà (l'Anas è infatti un concessionario perché le strade sono beni demaniali) né un diritto reale di godimento.

Ciò vale sia per i rifiuti abbandonati sulla particella n. 10 che per quelli abbandonati sulla particella n. 176 (le sole poste in adiacenza alle due strade) ed è assolutamente evidente per i rifiuti abbandonati sulla particella n. 189 dato che quest'ultima è posta a distanza di un centinaio di metri dalle (due) strade ed è in parte occupata dal campo Rom.

In contrario non può invocarsi il verbale di consegna del 21 novembre 2018 dato che esso, indipendentemente dal riferimento a particelle catastali, è chiaro nel limitare l'oggetto del trasferimento all'Anas alla sola strada statale n. 162 con le relative pertinenze, chiarendo che, ai fini della individuazione dell'oggetto trasferito, si sarebbe dovuto far riferimento alla definizione di sede stradale recata dal numero 46 dell'articolo 3 del codice della strada; ebbene, tale definizione recita *“sede stradale: superficie compresa entro i confini stradali. Comprende la carreggiata e le fasce di pertinenza”*; a loro volta: a) il n. 21 definisce la fascia di pertinenza come *“striscia di terreno compresa tra la carreggiata ed il confine stradale. E' parte della proprietà stradale e può essere utilizzata solo per la realizzazione di altre parti della strada”*; b) il n. 10 definisce il confine stradale come *“limite della proprietà stradale quale risulta dagli atti di acquisizione o dalle fasce di esproprio del progetto approvato; in mancanza, il confine è costituito dal ciglio esterno del fosso di guardia o della cunetta, ove esistenti, o dal piede della scarpata se la strada è in rilevato o dal ciglio superiore della scarpata se la strada è in trincea”*. Nessun elemento che faccia ritenere che le aree oggetto dello sversamento rientrino all'interno del *“confine stradale”* della S.S. n. 162 è stato fornito dai resistenti e tanto basta a ritenere illegittimo il provvedimento impugnato.

Il ricorso va quindi accolto con assorbimento di ogni altra censura e conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono poste quindi a carico del comune di Giugliano, nei cui soli confronti è stata proposta la domanda (avendo la notificazione del ricorso alla regione Campania e alla Città metropolitana di Napoli mera funzione notiziale).

(Omissis)