

Ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 26 maggio 2025, n. 1146 - Cabrini, pres.; Giallombardo, est. - Libero consorzio comunale di Caltanissetta (avv. Paire) c. Comune di Serradifalco (avv. Campione).

Sanità pubblica - Ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi.

(Omissis)

FATTO

1. Con l'odierno ricorso, originariamente introitato presso la Sezione staccata di Catania con R.G. n. 767/2022, il Libero consorzio ricorrente ha impugnato l'ordinanza in epigrafe, con la quale il Comune intimato ha disposto lo smaltimento di rifiuti abbandonati nelle pertinenze della S.P. n. 23 Serradifalco-Montedoro, al km 4+500 circa, sulla base degli artt. 50, c. 4 e 5, d.lgs. n. 267/2000, 192, d.lgs. n. 152/2006 e 14 del d.lgs. n. 285/1992.

1.1. Parte ricorrente, premesso in fatto di aver provveduto al ripristino dello stato dei luoghi, ha contestato il provvedimento in epigrafe (anche all'espresso fine di potersi rivalere sulle spese sostenute) sulla scorta delle seguenti considerazioni.

1.1.1. Con il primo motivo di ricorso *((i) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 50 e 54 del d.lgs. 267/2000 (tuel) in combinato disposto con l'art. 192, comma 3, del d.lgs. 152/2006 (tua). Eccesso e/o abuso di potere per difetto di istruttoria e conseguente carenza di motivazione, travisamento e violazione di legge in ordine alla natura del provvedimento impugnato)* ha contestato il richiamo al menzionato art. 50, c. 4 e 5, d.lgs. n. 267/2000 posto che, nel caso di specie, avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, con conseguente rilevanza dell'elemento soggettivo a carico del proprietario del fondo, la cui prova sarebbe da porsi a carico della resistente amministrazione che, tuttavia, avrebbe emanato l'ordinanza impugnata *"sul mero presupposto della titolarità dei luoghi e del disposto dell'art. 14 del d.lgs. 285/1992"*. A dire di parte ricorrente, anzi, al mancato accertamento degli autori dell'abbandono di rifiuti non sarebbe estraneo il Comune intimato, in quanto titolare del servizio di polizia stradale (art. 12, c. 1, lett. e, d.lgs. n. 285/1992).

1.1.2. Con il secondo motivo di ricorso *((ii) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. 152/2006 (tua), nonché dell'art. 14, d.lgs. 285/1992 (codice della strada). Eccesso e/o abuso di potere per difetto di motivazione, travisamento e mancata valutazione dei fatti, ingiustizia manifesta per addebito della responsabilità a titolo oggettivo. Violazione di legge per obbligo di custodia incombente sull'amministrazione comunale)* ha sostenuto la violazione del richiamato art. 14, d.lgs. n. 285/1992, il quale onera gli enti proprietari della pulizia delle strade *"allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione"* laddove, nel caso di specie, i rifiuti non avrebbero avuto effetti al riguardo, ribadendo in ogni caso quanto già detto in merito alla pretesa insussistenza dell'elemento soggettivo.

1.1.3. Con il terzo motivo di ricorso *((iii) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 184, comma 2, e art. 198, d.lgs. 152/2006 (tua). Violazione e/o falsa applicazione della lr n. 25/1993, art. 160, successivamente all'entrata in vigore della lr n. 9/2010 sul riparto di competenze in materia di rifiuti. Concorso di colpa dell'amministrazione comunale di Serradifalco)*, parte ricorrente, ricostruita la disciplina rilevante, ha argomentato su un preteso concorso di colpa dell'amministrazione comunale, richiamando in particolare la sentenza del C.G.A.R.S. n. 395/2020, a mente della quale il Comune sarebbe comunque tenuto a concorrere alla spesa di smaltimento.

1.2. Parte ricorrente ha quindi chiesto di *"accogliere il presente ricorso con le statuizioni tutte di cui in epigrafe, con ogni ulteriore e consequenziale, nonché con specifico riferimento alla condanna del Comune di Serradifalco alla restituzione delle somme impegnate e versate per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati lungo la SP 23 – km 4+500, ovvero nella minor somma riconducibile all'onere di smaltimento"*.

2. Si è costituito l'intimato Comune, che – eccepita la *"incompetenza"* della Sezione staccata di Catania (presso la quale, come detto, era all'epoca incardinato il ricorso) - ha argomentato sull'infondatezza delle tesi di parte ricorrente, richiamando in particolare la pronuncia a sé favorevole ottenuta in sede straordinaria (D.P. 507/2019) su un'identica ordinanza, inerente alla medesima fattispecie di abbandono nel medesimo punto della stessa strada provinciale.

3. Con successive memorie le parti hanno insistito nelle rispettive prospettazioni.

4. A seguito della trasmissione del fascicolo al Presidente del TAR per la definizione dell'eccezione *ex art. 47, c.p.a.* (ordinanza n. 274 del 22 gennaio 2024 della Sezione staccata di Catania) quest'ultimo, con ordinanza n. 79 del 7 febbraio 2024 ha assegnato il ricorso a questa Sezione.

5. Con memoria resa in prossimità dell'udienza parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

6. All'udienza pubblica indicata in epigrafe, la causa è stata trattenuta in decisione.



DIRITTO

1. Il presente ricorso verte sull'ordinanza con la quale il Comune resistente ha onerato il Libero consorzio ricorrente a rimuovere i rifiuti abbandonati nell'ambito di una strada provinciale.

2. Il ricorso è infondato e va rigettato, alla luce delle seguenti considerazioni.

2.1. In termini generali, l'ordine di rimozione di rifiuti può essere qualificato in termini di ordinanza contingibile e urgente ai sensi del d.lgs. n. 267/2000, ovvero quale misura disciplinata dal codice dell'ambiente (Cons. St., sez. IV, 20 novembre 2023, n. 9928); un utile criterio discretivo è dato, in materia, dalla presenza o meno della comunicazione di avvio del procedimento, in quanto essa è strutturalmente incompatibile con l'urgenza che connota le ordinanze *extra ordinem* del d.lgs. n. 267/2000 (Cons. St., sez. IV, 9 febbraio 2021, n. 1192).

L'applicazione dell'una o dell'altra disciplina è tutt'altro che irrilevante, posto che le ordinanze contingibili e urgenti sono finalisticamente orientate a cautelare l'incolumità e la salute pubblica e hanno carattere ripristinatorio, sì da prescindere dall'accertamento della responsabilità nella causazione del fattore di pericolo che si intende rimuovere (Cons. St., sez. V, 8 aprile 2021, n. 2847).

2.2. Nel caso di specie, il provvedimento impugnato, nonostante abbia richiamato anche l'art. 50, d.lgs. n. 267/2000, risulta essere stato adottato all'esito di una compiuta interlocuzione con il ricorrente Libero consorzio, nonché a valle della comunicazione di avvio del procedimento (cfr. all. 5 ricorso); il che rende indubbiamente applicabile l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 (comunque richiamato nell'ordinanza impugnata).

2.3. Com'è noto, l'art. 192, c. 3, d.lgs. n. 152/2006, dispone che *"Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate"*.

Il visto requisito della colpa *"consiste oltre che nella commissione di condotte positivamente orientate all'abbandono dei rifiuti, anche nell'omissione di quei doverosi controlli che - soli - potrebbero distogliere o impedire terzi soggetti dal compiere le condotte sanzionate dalla norma, tra cui quelle di deposito incontrollato e di abbandono"* (cfr. Cons. St., sez. IV, 21 marzo 2024, n. 2746 e la giurisprudenza ivi richiamata).

In tale contesto rileva l'art. 14, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 285/1992, che impone agli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, di provvedere *"alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi"*.

Il giudice di appello siciliano (C.g.a.r.s., sez. giurisd., 23 febbraio 2024, n. 146) al riguardo, ha ancora di recente affermato che tale disposizione *"integra una previsione normativa chiara nell'incentrare sul gestore del servizio stradale tutte le competenze relative alla corretta manutenzione, pulizia e gestione del tratto stradale, con le annesse pertinenze, potendo costituire pertanto il parametro normativo per l'individuazione del profilo della colpa ai fini dell'art. 192 cit."*. Con la predetta pronuncia è stato chiarito che *"Tra la disciplina di ordine generale contenuta nell'art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 2006 e quella specifica per i soggetti proprietari e concessionari di strade contenuta nell'art. 14 del D.Lgs. n. 285 del 1992 viene pertanto ad instaurarsi un rapporto di specialità, 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"*.

2.4. Tale orientamento, peraltro, è ben noto al ricorrente Libero consorzio, il quale - sulla base di analoghe considerazioni - si è visto rigettare il ricorso straordinario richiamato in narrativa, mosso avverso una sovrapponibile ordinanza di rimozione di rifiuti (l'ordinanza n. 10/2019, prodotta come all. 7 dal Comune di Serradifalco). Rifiuti che – si badi bene – anche in quel caso erano stati abbandonati nel punto della strada provinciale riportata nell'ordinanza in questa sede impugnata (cfr. il menzionato D.P. n. 507/2021 e il presupposto parere del C.G.A.R.S. n. 367/2021; di tale D.P. peraltro il Comune resistente ha dato puntuale conto in sede di comunicazione di avvio del procedimento; cfr. all. 5 di parte ricorrente e all. 2 del Comune resistente). Il che è un chiaro indice del fatto che il Libero consorzio, su quel tratto di strada, non ha svolto i visti doveri di vigilanza avverso l'indebito abbandono di rifiuti nemmeno a valle di un'espressa condanna in tal senso, insistendo peraltro (tanto in sede procedimentale, quanto in quella processuale) sul fatto che non sarebbe tenuto a rimuovere i rifiuti in questione.

2.5. Ciò posto, può dirsi dell'infondatezza dei tre motivi di ricorso.

2.5.1. Il primo motivo è infondato in quanto, come si è visto, l'ordinanza in questione è stata adottata in espressa applicazione dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, e in presenza del presupposto della colpa, rispetto alla quale è del tutto ininfluyente quanto argomentato dal ricorrente Libero consorzio in ordine al servizio di polizia stradale.

Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 11, d.lgs. n. 285/1992, riguarda:

a) la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;

- b) la rilevazione degli incidenti stradali;
- c) la predisposizione e l'esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico;
- d) la scorta per la sicurezza della circolazione;
- e) la tutela e il controllo sull'uso della strada.

Ciò per la dirimente considerazione che i servizi di polizia stradale sono svolti dal Ministero dell'interno, salve le attribuzioni dei Comuni per quanto concerne i centri abitati (art. 12, c. 3, d.lgs. n. 285/1992), e che parte ricorrente – oltre a non avere chiamato in giudizio il suddetto Ministero – non ha fornito nemmeno un principio di prova in ordine al fatto che l'abbandono in questione sia avvenuto all'interno del centro abitato del Comune resistente, essendosi piuttosto limitato a sostenere che il punto di abbandono dei rifiuti ricade all'interno del territorio del predetto Comune (cfr. p. 7 del ricorso), che è nozione ben diversa da quella di “centro abitato” ai sensi del codice della strada e del relativo regolamento di attuazione (cfr. art. 3, c. 1, n. 8, d.lgs. n. 285/1992; art. 5, c. 3, d.P.R. n. 495/1992).

2.5.2. Parimenti infondato è il secondo motivo di ricorso, tenuto conto di quanto già detto in materia di oneri discendenti dall'art. 14, d.lgs. n. 285/1992 per gli enti proprietari delle strade e del fatto che la presenza di rifiuti nella banchina in questione non può certamente dirsi ininfluente rispetto all'obbligo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione. Quest'ultima è definita dal punto 9 dell'art. 3 del d.lgs. n. 285/1992 come “il movimento, la fermata e la sosta dei pedoni, dei veicoli e degli animali sulla strada”. Di talché anche la sicurezza della sosta in una banchina non invasa dai rifiuti è parte della circolazione stradale.

Nel caso di specie (anche a voler prescindere da quanto riportato nel verbale di accertamento della polizia municipale di Serradifalco del 19 gennaio 2022; cfr. all. 1 del resistente Comune) si legge nella stessa relazione di sopralluogo del Libero consorzio ricorrente che “Al momento del sopralluogo [vale a dire, il 3 marzo 2022, i.e. circa una settimana dopo la comunicazione dell'impugnata ordinanza], al Km 4+500 circa, della S.P. N° 23, sul margine sinistro della carreggiata, all'interno della piazzola di sosta, è stata riscontrata la presenza di un cumulo di rifiuti costituiti da rifiuti urbani, bottiglie di vetro, terra e rifiuti urbani sparsi per una lunghezza di circa 50m”. La documentazione fotografica allegata (cfr. all. 9a di parte ricorrente) mostra chiaramente come un'ampia parte della banchina fosse ricolma di rifiuti abbandonati.

Si ha dunque anche evidenza visiva della scarsa sicurezza della banchina in questione, in quanto ricolma di rifiuti.

2.5.3. Infondato è infine il terzo motivo di ricorso, posto che – per le ragioni suesposte – non vi sono elementi per sostenere fondatamente un qualche concorso di colpa del Comune di Serradifalco.

Al riguardo, è opportuno precisare che la sentenza n. 395/2020 del giudice di appello siciliano, oltre a porsi in perfetta coerenza con la giurisprudenza già richiamata (e, pertanto, in frontale contrasto con le argomentazioni spese da parte ricorrente con i primi due motivi di ricorso), si è limitata a affermare che “questo Consiglio deve tuttavia esprimere l'avviso che l'estensione degli obblighi da ascrivere alla Città Metropolitana sulla base del citato art. 14 debba essere definita anche in coerenza sia con il precetto generale della leale cooperazione tra Amministrazioni pubbliche, sia con la ripartizione di competenze vigente in materia di gestione dei rifiuti fra gli enti pubblici territoriali in contesa, la quale vede assegnata alle Amministrazioni d'ambito provinciale (cfr. gli artt. 197 d.lgs. n. 152/2006 e 3 L.R. n. 9/2010) un ruolo fondamentalmente di programmazione, controllo e impulso, e, per converso, ai Comuni una proiezione più spiccatamente operativa e un apposito mezzo di finanziamento (art. 198 d.lgs. n. 152/2006; art. 4 L.R. n. 9/2010). Il riferimento testuale dell'art. 14 alla “pulizia” delle strade e loro pertinenze sembra, pertanto, dover essere inteso interpretando corrispondentemente il relativo compito nel senso che lo stesso, mentre include gli oneri riflettenti la raccolta e il trasporto dei rifiuti in parola, non ricomprende però anche quelli relativi al loro conferimento in discarica, che secondo le regole generali in materia deve far carico ai Comuni territorialmente competenti nel cui ambito i rifiuti in questione sono stati prodotti”.

Ciò posto, il Collegio osserva che:

- (i) tale affermazione non postula alcun concorso di colpa dell'amministrazione comunale;
- (ii) è ignoto il Comune nel cui ambito i rifiuti in questione sono stati prodotti, essendo noto unicamente il luogo del loro abbandono;
- (iii) l'ordine di rimozione ex art. 192, c. 3, d.lgs. n. 152/2006, consente al Comune di operare in via sostitutiva alla rimozione dei rifiuti, con recupero delle somme anticipate, senza alcuna distinzione tra oneri di conferimento e costi di pulizia delle strade;
- (iv) lo stesso C.G.A.R.S., laddove ha reso il parere n. 367/2021 sul ricorso straordinario del Libero consorzio avverso la menzionata ordinanza n. 10/2019 del Comune di Serradifalco (cfr. all. 5 del Comune resistente), non ha ribadito la vista precisazione, resa solamente l'anno precedente in sede giurisdizionale, limitandosi (condivisibilmente, a parere del Collegio) a ritenere integralmente infondato il ricorso straordinario del Libero consorzio odierno ricorrente.

Ciò impone di rigettare anche il terzo motivo di ricorso.

3. Stante quanto precede, il ricorso è infondato e va rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite, che liquida in favore del resistente Comune in euro 2.000,00 (euro duemila/00), oltre spese generali e accessori di legge, se ed in quanto dovuti.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

