

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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 2076 del 2009, proposto da: Comune di Salerno, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv……. con domicilio eletto presso…….;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri - struttura del Sottosegretario di Stato per l'emergenza dei rifiuti nella regione Campania, Società Anas Spa, Anas - Spa - Compartimento della Viabilita' per la Campania, in persona dei legai rappresentati p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Società…… Spa, non costituita;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del provvedimento prot. n…… del…… con cui e' stata avviata una procedura sostitutiva in danno del comune ricorrente per la rimozione di rifiuti indifferenziati sul raccordo autostradale av - sa, del provvedimento n…… del……, con cui è stata individuata la ditta……s.p.a. per effettuare l'attività di rimozione rifiuti; del provvedimento n…… del……, con cui il comune di Salerno è stato diffidato alla rimozione dei rifiuti;
della nota del……;
del provvedimento prot. n……del……;
ove e per quanto occorra delle ordinanze del presidente del Consiglio di ministri n… 3705/2008 e 3682/2008, nella parte in cui definiscono le competenze della missione tecnico operativa istituita presso la Presidenza del consiglio dei ministri.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2009 il dott. Maria Laura Maddalena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Il comune di Salerno impugna con il provvedimento in epigrafe gli atti con cui il vicario della struttura per l'emergenza rifiuti in Campania, istituita presso la Presidenza del consiglio, ha avviato nei suoi confronti la procedura sostitutiva in danno per la rimozione di rifiuti indifferenziati sul raccordo autostradale Avellino-Salerno, con imputazione dei costi a far valere sulle risorse dell'amministrazione comunale.

Deduce i seguenti motivi di impugnazione:
1) l'obbligo di provvedere alla pulizia del raccordo autostradale Avellino Salerno e delle sue pertinenze spetta ex lege al solo ente proprietario della strada e cioè all'ANAS a mente dell'art. 14 del D.lgs. n. 285/1992 e s.m.; la giurisprudenza amministrativa ha infatti sul punto chiarito che il citato art. 14 costituisce una norma speciale rispetto a quella del codice dell'ambiente (D. lgs. 152/2006);
2) non può invocarsi nel caso di specie l'art. 2 del D.L. 172/2008 che riguarda solo i rifiuti presenti su aree pubbliche e private, ma che non si applica alle strade pubbliche, per le quali vige la disciplina del codice della strada; nemmeno può applicarsi l'art. 2, comma 12 del D.L. n. 90/2008 che si riferisce all'ipotesi di indisponibilità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti di cui all'art. 198 del d.lgs. n. 152/2006 e non al caso di specie;
3) difetto di istruttoria e di motivazione poiché il comune di Salerno non era e non è in grado di provvedere alla rimozione dei rifiuti sul raccordo autostradale; Il raccordo autostradale attraversa il territorio di diverse amministrazioni comunali: è pertanto illogico e contraddittorio imputare solo al comune di Salerno la rimozione dei rifiuti sull'intero raccordo.
L'avvocatura non è costituita.
All'odierna udienza, la causa è stata trattenuta in decisione.
Il ricorso è fondato in relazione alle censure dedotte nel primo e nel secondo motivo di ricorso e pertanto esso va accolto.
Va prima di tutto chiarito, in punto di fatto, che il Vicario della struttura del Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti in Campania ha disposto, con gli impugnati provvedimenti, una procedura sostitutiva in danno del comune di Salerno, ai sensi dell'art. 2, comma 12 del d.l. 90/2008 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, per la rimozione dei rifiuti sul raccordo autostradale Avellino Salerno, di proprietà dell'ANAS, incaricando la società..... di provvedere alla rimozione dei rifiuti, con imputazione dei relativi costi sulle risorse comunali.
Dai documenti e dalle fotografie allegati alla memoria difensiva del comune ricorrente, depositata in data 14.5.2009, risulta che in data 19.2.2009 era stato riscontrato, dal comando di polizia municipale, l'abbandono di rifiuti (urbani, terziari e qualche pneumatico) sull'asse autostradale Salerno - Avellino di pertinenza dell'ANAS di Salerno, in particolare in un tratto compreso nel comune di Salerno. Non era tuttavia stato possibile risalire agli autori degli abbandoni.
In punto di diritto, occorre poi premettere che, a mente 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 - richiamata anche nel ricorso - 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. (T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 11 luglio 2006 , n. 7428; T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 18 giugno 2008 , n. 487).
L'art. 14 del codice della strada, dunque, costituisce anche una norma speciale rispetto alla previsione di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 che, in materia di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo, 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, del proprietario e del 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.
Come si è visto, invece, l'obbligo di mantenere la pulizia delle strade e di loro pertinenze è imposto al proprietario dal citato art. 14 del codice della strada a prescindere dalla contestazione di un comportamento doloso o colposo.
La questione oggetto del presente giudizio, dunque, è se, in questo quadro, il sottosegretariato per l'emergenza dei rifiuti in Campania possa fare uso dei poteri previsti dal citato art. 2, comma 12 del d.l. 90/2008, secondo cui "Nel caso di indisponibilità, anche temporanea, del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti derivante da qualsiasi causa, il Sottosegretario di Stato e' autorizzato al ricorso ad interventi alternativi anche attraverso il diretto conferimento di incarichi ad altri soggetti idonei, a valere sulle risorse dei comuni interessati già destinate alla gestione dei rifiuti."
Secondo il comune di Salerno, tale norma prevede un'attività sostitutiva del commissario nel caso di inerzia da parte dei comuni (e dunque in relazione all'ambito di competenze definito dall'art. 198 del d.lgs. 152/2006), tanto è vero che è previsto un diritto di rivalsa sulle risorse dei comuni; detta norma, pertanto, non potrebbe essere applicata nella diversa ipotesi in cui nessuna inerzia possa essere imputata ai comuni, in quanto l'obbligo di provvedere alla pulizia delle strade, delle loro pertinenze grava sull'ente proprietario del raccordo autostradale.
La tesi del comune di Salerno deve essere condivisa.
La previsione di un potere di rivalsa sulle risorse del comune, da parte dell'art. 2, comma 12 del d.l. 90/2008 rende palese che il potere straordinario di intervento della struttura del sottosegretariato possa essere finanziato dalle risorse comunali già destinate alla gestione dei rifiuti solo in caso di indisponibilità del servizio di raccolta e trasporto rifiuti di competenza dei comuni.
La norma, infatti, attribuisce straordinari poteri di intervento alla struttura commissariale in relazione alla possibilità di prevedere, in caso di indisponibilità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, il ricorso ad interventi alternativi, anche attraverso il diretto conferimento di incarichi ad altri soggetti idonei, ma non deroga all'ordinario riparto di competenze tra comuni e soggetti proprietari delle strade (qualora si tratti di enti diversi) previsto dalla disciplina ordinaria quanto alla questione della imputazione delle spese, né - in assenza alcuna indicazione letterale nel testo normativo - di in tal senso può essere interpretata. Pertanto, appare evidente che la procedura in danno sopra descritta possa essere esperita solo nei confronti del comune inadempiente - per qualsiasi causa - all'obbligo di espletamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti su di esso gravante ai sensi dell'art. 198 del d.lgs. n. 152/2006 e non possa invece essere utilizzata qualora l'obbligo in questione sia imputabile invece ad un soggetto diverso (nel caso di specie l'ANAS), giacché in tal modo si finirebbe per far gravare sulle casse del comune il costo del mancato svolgimento di servizi pubblici da parte di soggetti terzi.
I provvedimenti gravati, dunque, devono essere per tale ragione ritenuti illegittimi, avendo fatto uso di un potere straordinario in una fattispecie non espressamente prevista dalla normativa.
Resta fermo, invece, il potere straordinario di urgenza, conferito dall'art. 2 del d.l. 172/2008, come modificato dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210, ai soggetti pubblici competenti, di provvedere, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili allo scopo a legislazione vigente, alla rimozione ed il trasporto di cumuli di rifiuti, anche pericolosi, presenti su aree pubbliche o private da parte di soggetti in possesso dei necessari titoli abilitativi.
Il ricorso, pertanto, deve essere accolto, con assorbimento delle ulteriori censure.
Sussistono comunque giusti motivi, attesa la novità della questione, per disporre l'integrale compensazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. I, accoglie il ricorso e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.
Compensa le spese.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Maria Laura Maddalena, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/07/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO