

Publicato il 03/06/2020

N. 00395/2020REG.PROV.COLL.

N. 00730/2019 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

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 730 del 2019, proposto dalla Città Metropolitana di Catania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Giuseppa Frontino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Di Stefano in Palermo, via Giuseppe Alessi 25;

contro

Comune di Mascali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Lucio Fresta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia - Sezione di Catania (Sez. I) n. 800/2019, resa tra le parti, concernente l'impugnativa dell'ordinanza n. 42 del 21 settembre 2017 con la quale il Sindaco del Comune di

Mascali ha ordinato alla Città Metropolitana di Catania di provvedere “...*alla rimozione, al recupero e allo smaltimento di tutti i rifiuti?*” solidi urbani abbandonati da ignoti lungo i margini di varie strade provinciali, nonché “*al ripristino dello stato dei luoghi.*”

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Mascali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 28 maggio 2020, svoltasi in video conferenza e senza discussione orale, il Cons. Nicola Gaviano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 La Città Metropolitana di Catania impugnava con ricorso al T.A.R. per la Sicilia – Sezione di Catania l'ordinanza del Sindaco del Comune di Mascali n. 42 del 21 settembre 2017, con la quale le era stato ordinato di provvedere “*alla rimozione, al recupero e allo smaltimento di tutti i rifiuti?*” solidi urbani abbandonati da ignoti lungo i margini di varie strade provinciali meglio ivi indicate, nonché “*al ripristino dello stato dei luoghi?*”: tutto ciò entro 15 gg. dalla data di ricezione della stessa ordinanza, e con l'espresso avviso che in caso di infruttuoso decorso del termine assegnato il Comune avrebbe provveduto d'ufficio all'esecuzione in danno.

La ricorrente premetteva di aver ricevuto varie segnalazioni del Comune di Mascali relative alla presenza di micro-discardie lungo le strade provinciali, con diffida a procedere, e di avere a ciò replicato con la propria nota prot. n. 26768 del 20 maggio 2017 del Dirigente del 4° Servizio “Ambiente”, avente a oggetto “*Segnalazioni di presenza di rifiuti lungo le SS.PP. nn. 67, 1/III, 78, 335 nel territorio del Comune di Mascali-Interventi di rimozione e diffida?*”, invitando, per converso, proprio il detto Comune a procedere con urgenza alle relative rimozioni, evidenziando che si trattava di rifiuti solidi urbani, la cui gestione era devoluta per legge ai Comuni, salvi restando

comunque gli interventi a cura della “Pubbliservizi S.p.A”, società partecipata della Città Metropolitana, *“al solo fine di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione stradale, come previsto dall’art. 14, comma 1, del Codice della Strada (D. Lgs. n. 285/1992)”*. La ricorrente rappresentava anche, in una prospettiva più ampia, di aver trasmesso, a seguito di reiterate segnalazioni dei Comuni del territorio sulla presenza di rifiuti abbandonati ai margini delle strade della Città Metropolitana, con note del 31 agosto e 21 settembre del 2017 rivolte a tutti i Sindaci, uno schema di Protocollo d’intesa volto a ripartire gli oneri relativi al servizio in questione, con il quale il singolo Comune firmatario si sarebbe impegnato *“...a rimuovere, a proprie spese, tutti i rifiuti abbandonati lungo le strade e pertinenze della Città Metropolitana che ricadono sul proprio territorio”* (ad eccezione di ogni intervento relativo al conferimento in discarica dell’amianto, il cui costo sarebbe gravato su essa deducibile): tanto sul presupposto che *“L’interesse alla rimozione dei rifiuti è concorrente tra la Città Metropolitana di Catania (al solo fine di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione) ed i Comuni (che devono occuparsi della gestione in quanto competenti trattandosi di rifiuti urbani ai sensi dell’art. 184, comma 2 lett. d) del T.U.A.)”*.

Il Comune di Mascali, tuttavia, non aveva sottoscritto il detto Protocollo, bensì assunto l’ordinanza oggetto d’impugnativa.

2 La Città Metropolitana articolava a fondamento del proprio gravame motivi che il T.A.R. avrebbe così sunteggiato:

- I) Violazione degli artt. 7 e 8 della L. n. 241/1990 in relazione all’art. 192 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006, difetto di procedimento: l’ordinanza sarebbe stata assunta in violazione dell’obbligo di preventiva comunicazione alla ricorrente dell’avvio del procedimento, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990, in relazione all’art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, e in violazione dei principi del contraddittorio;
- II) Violazione di legge e/o falsa applicazione dell’art.192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 e dell’art.14 del d.lgs. n. 285/1992, Eccesso di potere e/o abuso per

difetto di motivazione, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, contraddittorietà, ingiustizia manifesta: a) in violazione della normativa in rubrica, l'addebito di responsabilità sarebbe avvenuto a titolo oggettivo; b) l'addebito sarebbe stato effettuato non per violazione di un obbligo di custodia (profilo non indagato o chiarito), ma in base al riscontro della mera titolarità dominicale del fondo; c) nessuna inerzia o omissione potrebbe essere imputata alla ricorrente, trattandosi di rifiuti solidi urbani abbandonati su aree pubbliche o aperte al pubblico non recintabili, e con riferimento alle quali la ricorrente si sarebbe attivata per l'installazione di sistemi di video sorveglianza; d) l'ordinanza sarebbe illegittima anche per violazione o falsa applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 285/1992, secondo cui l'ente proprietario delle strade è tenuto ad effettuare la pulizia delle strade al solo fine di *“garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione”*;

III) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 198 e 184, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006; Violazione e/o falsa applicazione della L.R. n. 9/2010 sul riparto delle competenze in materia di rifiuti; Abrogazione dell'art. 160 della L.R. n.256/1993: a) le norme richiamate attribuirebbero ai Comuni la competenza esclusiva in materia di gestione dei rifiuti urbani; b) la L.R. n. 9/2010, nell'individuare la competenza dei Comuni in materia di rifiuti, non distinguerebbe tra aree urbane ed extraurbane, riferendosi all'intero territorio comunale; c) l'art.160 della L.R. n. 25/1993, che attribuiva alle province regionali l'obbligo di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani nelle parti di territorio esterno ai perimetri dei centri abitati, potrebbe considerarsi implicitamente abrogato, secondo un'interpretazione autentica fornita dalla stessa Regione siciliana Presidenza – Ufficio Legislativo e Legale con nota prot. n. 22349 del 6 luglio 2011.

3 Il Comune di Mascali si costituiva in giudizio in resistenza al ricorso obiettando, in sintesi, che:

a) negli ultimi anni esso aveva già reiteratamente diffidato la Città Metropolitana a provvedere alla rimozione dei rifiuti abbandonati su strade provinciali (note del 21 febbraio 2017, 10 gennaio 2017, 8 novembre 2016, ecc.), e la medesima, avendo constatato direttamente lo stato di abbandono dei rifiuti sulle dette strade, aveva invitato la Pubbliservizi (Azienda partecipata) a effettuare la rimozione delle discariche;

b) il secondo motivo di ricorso sarebbe stato infondato per la complementarità tra le due norme poste a sostegno dell'ordinanza (l'art. 14 d.lgs. n. 285/1992 e l'art. 192, comma 3, del d.lgs. n.152/2006), come interpretata dalla giurisprudenza;

c) quanto all'implicita abrogazione dell'art. 160 della L.R. n. 25/1993, la questione sollevata sarebbe ininfluyente, in quanto tale articolo non sarebbe la norma su cui si fonda il potere di ordinanza esercitato dal Comune.

4 All'esito del giudizio di prime cure il Tribunale adito, con la sentenza n. 800/2019 in epigrafe, respingeva il ricorso, reputandolo infondato.

5 Seguiva la proposizione del presente appello da parte dell'Amministrazione soccombente, che riproponeva le proprie censure e sottoponeva a critica gli argomenti con cui il T.A.R. le aveva disattese.

Il Comune resisteva all'impugnativa anche nel nuovo grado di giudizio, deducendone l'infondatezza.

Questo Consiglio con ordinanza 11-12 settembre 2019 n. 575, rilevando che il Comune aveva dichiarato di aver già provveduto alla bonifica, sì che la controversia rilevava soltanto al fine di stabilire su quale dei due enti pubblici in contrasto sarebbero dovuti definitivamente ricadere i relativi oneri economici, accoglieva la domanda cautelare dell'appellante ai soli fini della sollecita trattazione della causa in sede di merito.

All'udienza del 28 maggio 2020, svoltasi in video conferenza e senza discussione orale ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 (convertito

con la legge n. 27 del 24 aprile 2020), l'appello veniva trattenuto in decisione, e deliberato in pari data dai magistrati del collegio riuniti in video conferenza.

6 L'appello è infondato (pur con le precisazioni che saranno esposte nel conclusivo paragr. 10).

7 La doglianza di violazione della garanzia del contraddittorio procedimentale si conferma priva di fondamento.

Il Consiglio non nutre particolari dubbi sul fatto che l'adozione dell'ordinanza sindacale oggetto d'impugnativa dovesse, in astratto, essere preceduta dall'osservanza delle regole sulla partecipazione al procedimento consacrate negli artt. 7 e segg. della legge n. 241/1990.

Il Giudice di prime cure ha tuttavia già messo in risalto, al riguardo, che dalla documentazione prodotta dalle parti emergeva l'esistenza di una *“corposa corrispondenza di note tra i due enti volta ad affrontare la problematica della competenza in materia di rimozione di rifiuti sulle strade provinciali”*, e che nell'ambito del relativo scambio di vedute la Città Metropolitana di Catania avesse avuto ampio modo di esprimere la propria posizione tecnico-giuridica sulla materia.

Può qui aggiungersi che la motivazione dell'ordinanza in contestazione recava un puntuale richiamo alle svariate diffide (in numero di ben sette) già *“trasmesse alla Città Metropolitana ... con richiesta di adempiere alla rimozione delle discariche abusive presenti”* sulle Strade provinciali interessate, così come alla loro mancanza di concreto esito. Con la precisazione che le dette diffide (all. n. 5 della produzione comunale al T.A.R.) contenevano anche delle espresse comminatorie di esecuzione in danno a carico della stessa appellante, per l'eventualità che essa non si fosse fatta carico della rimozione dei segnalati accumuli di rifiuti.

Da tanto risulta, quindi, che l'adozione dell'ordinanza del Sindaco di Mascali era stata nei fatti preceduta da un effettivo contraddittorio sostanziale con la Città Metropolitana. E la giurisprudenza è da tempo consolidata nel senso che, non

dovendo l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento essere osservato in maniera meccanicistica, la validità dell'azione amministrativa non è inficiata, pur in presenza di un'omissione della relativa formalità, se la conoscenza dell'avvio dell'azione stessa fosse comunque intervenuta, e sia stato così concretamente raggiunto lo scopo al quale la previa comunicazione in via generale tende (cfr. a titolo esemplificativo C.d.S., III, 9 aprile 2018, n. 2148; 11 gennaio 2018, n.136; V, 22 luglio 2019, n.5168; 8 giugno 2015, n. 2796).

Né può accedersi alla tesi di parte appellante che un contraddittorio occorresse, in particolare, per l'istruttoria, dal Comune invece omessa, diretta all'accertamento delle concrete responsabilità per le azioni di abbandono di rifiuti per le quali si pretendeva dovesse attivarsi la Città Metropolitana. Questo tema chiama in causa le problematiche sostanziali che verranno esaminate nei prossimi paragrafi (quella della titolarità della competenza amministrativa a provvedere in materia, e quella dei presupposti necessari a radicare i relativi obblighi di intervento): sin d'ora può anticiparsi, però, che l'obbligo di attivarsi nella vicenda non richiedeva affatto l'istruttoria della quale viene contestata la carenza.

8 Venendo al punto centrale dell'individuazione del soggetto pubblico -Comune o Città Metropolitana- cui spetti rimuovere i rifiuti abbandonati da ignoti sulle strade di proprietà della ex provincia, la sentenza in epigrafe merita di trovare sostanziale conferma.

8a Il Tribunale ha correttamente reputato dirimente, ai fini di causa, il dato normativo costituito dall'art. 14 del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, a mente del quale *“Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono ... alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi”*.

8b La lettura che la Città Metropolitana di Catania propone di tale precetto (come si vedrà, quasi una *interpretatio abrogans*) muove dalla premessa che lo stesso farebbe

carico della pulizie delle strade, ai rispettivi enti proprietari, unicamente al fine di *“garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione”*.

La parte appellante si richiama, inoltre, alla competenza generale dei Comuni in materia a termini dell'art. 198 del d.lgs. n. 152/2006, che attribuisce proprio ad essi la competenza in ordine alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti urbani, tra i quali rientrano anche, appunto, *“I rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade o aree pubbliche o nelle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico”* (art. 184 d.lgs. cit.).

Viene poi soggiunto che la L.R. n. 9/2010, nell'individuare la competenza dei Comuni in materia di rifiuti, non distingue tra le aree comunali urbane ed extraurbane, bensì si riferisce all'intero territorio comunale.

Da tutto ciò l'assunto che la Città Metropolitana potrebbe dirsi tenuta alla rimozione dei rifiuti giacenti lungo le arterie provinciali unicamente quando gli stessi possano creare pericolo per la circolazione, e, anche in tal caso, comunque solo in via residuale e sostitutiva, ossia con rivalsa a carico dei Comuni inadempienti.

8c Questa interpretazione è stata però giustamente disattesa dal primo Giudice.

L'ordinanza sindacale oggetto di controversia è intesa a fare applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 285/1992, al quale deve quindi aversi precipuo riguardo.

Tanto premesso, è di tutta evidenza come il precetto dettato da tale articolo faccia inequivocabilmente carico, agli enti proprietari delle strade, delle relative *“gestione e pulizia”*, unitamente a quelle delle relative pertinenze.

Né vale far leva sulla circostanza che l'ente proprietario sia dichiarato tenuto a tanto allo specifico fine di *“garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione”*.

Come ben osservato dal T.A.R., il detto scopo individua semplicemente la *ratio* di un'attribuzione di competenza che, comunque, ricomprende chiaramente anche -e per ciò stesso- la pulizia *“delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature,*

impianti e servizi”, senza che sia pertanto consentita un’interpretazione indebitamente restrittiva del testo della norma in discorso.

Siffatta attribuzione normativa di competenze ha, infatti, carattere incondizionato: e la lettera del relativo precetto, nel far carico proprio in tali termini del compito la cui titolarità è in discussione, si presenta risolutiva.

Del resto, il fine di garanzia della sicurezza pubblica che ha ispirato il suddetto art. 14 non può non indurre a evidenziare come, secondo quanto già sottolineato dal Tribunale, anche la semplice presenza di rifiuti lungo le strade provinciali, interferendo di fatto con il loro regolare utilizzo, possa rappresentare un potenziale pregiudizio per il normale flusso dei veicoli, sì da imporre l’attivarsi all’uopo, in funzione di prevenzione, dell’ente proprietario.

La pulizia delle strade, d’altra parte, come è stato già altrettanto correttamente osservato, *“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”*. La giurisprudenza ha fatto altresì plausibilmente notare che *“è soltanto l’ente proprietario o gestore della strada che può razionalmente ed efficacemente programmare ed attuare in sicurezza la pulizia della strada e delle sue pertinenze, poiché solo essi possono programmare e gestire tutte le misure e le cautele idonee a garantire la sicurezza della circolazione”* (cfr. da ultimo T.A.R. Campania, 6 febbraio 2018, n.752).

8d Una volta illustrata l’attribuzione di competenza operata dall’art. 14 d.lgs. cit. proprio rispetto alla materia dell’attuale contendere, è conseguente osservare che la normativa generale invocata dalla ricorrente (artt. 184 e 198 d.lgs. n. 152/2006; L.R. n. 9/2010), la quale non offre elementi tali da far ritenere superata la suddetta norma speciale, non può certo valere a porre nel nulla la prescrizione della regola appositamente dettata per la pulizia delle strade, dalla quale è, semmai, necessariamente integrata.

Alla ricorrente non giova, quindi, nemmeno insistere sull'argomento della implicita abrogazione dell'art. 160 L.R. n. 25/1993 da parte delle fonti sopravvenute (il d.lgs. n. 152/2006 e la L.R. n. 9/2010).

A parte il fatto che l'ordinanza sindacale in contestazione rinviene il proprio specifico fondamento nel diverso art. 14 più volte detto, deve obiettarsi che l'allegata abrogazione implicita riguarderebbe il generale dovere di procedere alla raccolta dei rifiuti al di fuori dei centri abitati (dovere transitato, in ipotesi, dalle province ai comuni), senza per questo automaticamente cancellare, tuttavia, lo speciale obbligo di pulizia delle strade (e relative pertinenze) che incombe sui loro proprietari in forza, appunto, dell'art. 14 cit..

9 Resta da dire delle condizioni necessarie, secondo la legge, a radicare in concreto a carico della Città metropolitana gli obblighi d'intervento nella materia oggetto del contendere.

9a In proposito, l'appellante torna a rammentare che l'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 richiede: 1) l'accertamento della responsabilità dell'abbandono dei rifiuti; 2) l'accertamento della relativa imputabilità "*a titolo di dolo o colpa*" del proprietario dell'area, ai fini della sua corresponsabilità in solido con l'autore materiale dell'abbandono medesimo. E nell'appello si sottolinea che nella specie il Comune appellato si è limitato, per converso, a dichiarare che i rifiuti in questione erano stati abbandonati da ignoti.

Dalla Città Metropolitana viene lamentato, quindi, che l'addebito di responsabilità a proprio carico sia stato mosso a titolo meramente oggettivo, per essere stato direttamente connesso al titolo di proprietà sull'area interessata, senza la previa individuazione del necessario coefficiente psicologico (dolo o colpa) e, pertanto, in contrasto con il suddetto art. 192, pur richiamato dalla stessa ordinanza, il quale non permette l'adozione di un ordine di rimozione di rifiuti a carico del proprietario incolpevole.

Il Comune non ha perciò nemmeno eseguito alcun accertamento istruttorio sulla condotta dell'odierna appellante, laddove avrebbe dovuto fornire una motivata dimostrazione della responsabilità quanto meno colposa della Città Metropolitana, risalente a un'omissione *in vigilando* nell'espletamento della sua attività di gestione.

L'appellante deduce, inoltre, che nessuna inerzia e/o omissione potrebbe esserle imputata.

E critica il ricorso da parte del primo Giudice all'argomento della specialità dell'art. 14 del Codice della Strada rispetto al T.U. dell'Ambiente (artt. 192 e 198), affermando, in particolare, che detta specialità potrebbe valere soltanto ai fini della sicurezza e fluidità della circolazione, che tuttavia nel caso di specie non verrebbero in rilievo.

9b La reiezione da parte del primo Giudice delle censure così esposte si fonda, tuttavia, su una congrua e condivisibile motivazione, pienamente suffragata dalla giurisprudenza dominante.

Il T.A.R. ha puntualmente osservato, in aderenza alla giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n. 3256 del 2012), che il requisito della colpa postulato dall'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 può ben può consistere proprio nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficacia custodia e protezione dell'area interessata, così impedendo che possano esservi indebitamente depositati rifiuti (deve invero rilevarsi che la Città Metropolitana non ha dimostrato l'effettiva adozione da parte sua di alcuna particolare cautela a salvaguardia delle strade provinciali di cui si tratta dall'abbandono di rifiuti da parte di terzi).

Il Tribunale, in riferimento alla circostanza che l'ordinanza in contestazione aveva citato, oltre che l'art. 14 Cod. Strada, anche l'art. 192 d.lgs. cit., ha ricordato anche come nell'analogica vicenda decisa dalla già citata sentenza d'appello si fosse messo in risalto 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'.

Sicché il primo Giudice ha potuto porre in luce, in definitiva, l'esistenza di una relazione di "complementarità" tra i due articoli di legge appena citati, basata sul fatto che l'inosservanza dei doveri imposti dall'art. 14 del Codice della Strada "colora" e connota l'elemento psicologico richiesto dal secondo articolo.

9c Le considerazioni svolte a fondamento della sentenza in epigrafe hanno trovato pieno riscontro, infine, anche nella giurisprudenza successiva.

Il Consiglio di Stato con la sentenza della Sez. II 13 giugno 2019, n. 3967, 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 inadempienza 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.).

10 Conclusivamente, 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 fondamentale 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.

11 Le considerazioni esposte conducono, pertanto, al rigetto dell'appello in ragione della sua complessiva infondatezza, pur con la precisazione operata nel paragrafo precedente.

Le spese processuali del presente grado sono liquidate secondo la regola della soccombenza dal seguente dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la Città Metropolitana di Catania al rimborso al Comune appellato delle spese processuali del presente grado, che liquida nella misura complessiva di euro duemila oltre gli accessori di legge.

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

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 28 maggio 2020, svoltasi da remoto in video conferenza ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola Gaviano, Consigliere, Estensore

Marco Buricelli, Consigliere

Giuseppe Verde, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere

L'ESTENSORE
Nicola Gaviano

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO