

RIFIUTI ABBANDONATI SULLA STRADA: RUOLI E RESPONSABILITA'

A cura dell'ing. Giovanni Maione

L'abbandono abusivo di rifiuti sulle strade è un deprecabile malcostume, causa di grave degrado ambientale nonché di pericolo per la circolazione dei veicoli. Nella migliore delle ipotesi esso è riconducibile a comportamenti non corretti da parte dell'utenza ma, molto più spesso, è connesso a vere e proprie attività criminali in campo ambientale.

La tematica relativa alla rimozione dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi investe due normative distinte: la parte quarta del Dlgs 152/07, che disciplina la gestione dei rifiuti, ed il titolo II del Dlgs 285/92 limitatamente alle norme poste a tutela delle strade.

Laddove la strada sia classificata come comunale non sussistono particolari difficoltà nell'applicazione della legge, in quanto le competenze individuate dai citati decreti fanno capo al medesimo soggetto, cioè al Comune sul cui territorio insiste la strada. Maggiori criticità, invece, si riscontrano nel caso in cui l'ente proprietario sia un soggetto diverso dal Comune (Stato, Regione, Provincia)¹ in quanto la concorrenza delle summenzionate norme crea non pochi problemi applicativi.

In questa sede sarà approfondita l'analisi di tale problematica, ferma restando la complessità della stessa che ingenera spesso contenziosi tra il Comune e l'ente proprietario della strada.

Classificazione dei rifiuti

L'art. 184, comma 2, lett. d), del Dlgs 152/06 classifica come rifiuti urbani *“i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico[...]*”. Nessun dubbio, dunque, sul fatto che i rifiuti in oggetto siano da classificarsi come urbani

¹ Ai fini amministrativi il Dlgs 285/92, all'art. 2, comma 5, classifica le strade in: statali, regionali, provinciali e comunali a seconda che il proprietario sia, rispettivamente, lo Stato, la regione, la provincia o il comune. Per le strade destinate esclusivamente al traffico militare e denominate “strade militari”, ente proprietario è considerato il comando della regione militare territoriale.

stante la portata, davvero generale, del citato articolo il quale non opera alcuna distinzione in base alla classificazione del tipo di strada, ai fini della qualificazione giuridica dei rifiuti che vi insistono.

V'è da osservare, tuttavia, che i rifiuti giacenti su strada rappresentano, sovente, l'anello finale di una serie di reati finalizzata allo smaltimento illegale di rifiuti speciali. Tali pratiche, purtroppo, sono favorite dalla limitata attività di prevenzione e repressione, le quali, come vedremo nel dettaglio, pongono ulteriori problemi di coordinamento tra le normative.

Se è vero, ai sensi dell'art. 184, comma 1, che la classificazione dei rifiuti in urbani e speciali avviene *“secondo l'origine”*, ci troviamo, nel caso di specie, in una situazione in cui sostanze ed oggetti che per provenienza sarebbero classificati come rifiuti speciali, riacquistano la qualifica di rifiuti urbani per la mera circostanza di essere rinvenuti su strade ed aree pubbliche. In definitiva, pur classificati *ex lege* come urbani, i rifiuti abbandonati su strada, in esito ad attività illecite di gestione, presentano una origine prima che non rientra nella casistica prevista dal comma 2 del menzionato art. 184, (domestici oppure speciali assimilati non pericolosi) bensì in quella contemplata dal comma 3. Questa apparente contraddizione non deve essere sfuggita al legislatore, che infatti utilizza l'espressione *“rifiuti di qualunque natura o provenienza”*.

Per le suesposte motivazioni, anche le caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti in parola si discostano, spesso, da quelle usualmente riscontrabili nei rifiuti urbani gestiti dal Comune, nell'ambito dell'attività ordinaria. E' necessario, in tal caso, ricorrere alla loro caratterizzazione di base non essendo noti i processi industriali che li hanno originati.

Queste considerazioni hanno il loro peso nella genesi dei contenziosi poiché, generalmente, i soggetti interessati (Comuni e/o gestori, enti proprietari e/o concessionari) non sono attrezzati per la gestione di tali tipologie di rifiuti il cui trasporto e trattamento richiede il ricorso ad operatori specializzati, con ricadute economiche non trascurabili a danno degli enti stessi.

Per completezza di esposizione, è il caso di precisare che restano ferme le esclusioni previste dall'art. 185 del Dlgs 152/06. In particolare sono esclusi dal campo di applicazione della parte quarta del decreto, in quanto regolati da norme speciali:

“c) i rifiuti radioattivi;

d) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave;

e) *le carogne ed*” alcuni “*rifiuti agricoli*”;

“g) *i materiali esplosivi in disuso*”.

Competenze gestionali dei Comuni

Le competenze dei Comuni, in materia di rifiuti, sono contenute nell'art. 198 del Dlgs 152/06. Intanto il comma 1 stabilisce che *"Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa..."*. Dunque, nelle more della costituzione delle Autorità d'ambito, viene confermata la privativa comunale sui rifiuti urbani e sui rifiuti assimilati avviati allo smaltimento prevista, in precedenza, dall'art. 21, comma 1, del Dlgs 22/97. A regime, il Dlgs 152/06 trasferisce all'ATO, qualora regolarmente costituito, l'esercizio delle competenze comunali in materia di gestione integrata dei rifiuti urbani (art. 201, comma 2). All'ente locale il legislatore riserva il ruolo di concorrere *"nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati"* (art. 198, comma 1) e di cooperare con gli altri *"enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale"* (art. 201, comma 1). Dunque l'autorità d'ambito, struttura dotata di personalità giuridica e partecipata dagli enti locali, subentra al Comune nella gestione dei rifiuti urbani, ivi compresi quelli di cui all'art. 184, comma 2, lett. d).

Competenze gestionali dell'ente proprietario della strada

Le competenze dell'ente proprietario della strada sono esplicitate nell'art. 14, comma 1, del Dlgs. 285/92 (rubricato come *Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade*) il quale stabilisce, tra l'altro, che *"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;*
- b) *al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze;*
- c) *alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta".*

Il comma 3 estende questi obblighi al gestore, poiché stabilisce 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”*.

Competenza alla rimozione dei rifiuti

Secondo una prima linea di pensiero, la raccolta ed il recupero/smaltimento dei rifiuti giacenti su strade ed aree pubbliche compete al Comune, giuste le già analizzate disposizioni del Dlgs 152/06 ed in particolare l'art. 184, comma 2, lett. d) che classifica tali rifiuti come urbani e l'art. 198, comma 1, che, nella fase transitoria, conferma la privativa del Comune sulla gestione dei rifiuti urbani, al quale è demandato, pertanto, il compito della raccolta, trasporto e avvio a recupero o smaltimento.

A ben guardare, però, la fattispecie in esame è regolata non solo dalla richiamata norma in tema di gestione dei rifiuti, ma anche dalla norma di cui all'art. 14 del codice della strada e, secondo una diversa interpretazione confermata in sede di ricorso amministrativo², si può ritenere che la logica di quest'ultima, concepita a tutela della sicurezza stradale, prevalga sulla norma di settore in materia di rifiuti e sia applicabile nell'ipotesi di rifiuti abbandonati su strada. La logica di quest'orientamento è del tutto evidente: *“la pulizia della strada interferisce direttamente con la stessa funzionalità dell'infrastruttura e con la sicurezza della viabilità e non può non fare capo direttamente al soggetto gestore (proprietario, concessionario o comunque affidatario della gestione del bene)”*³.

Un altro argomento a sostegno della tesi secondo cui la competenza a rimuovere e smaltire i rifiuti fa capo in ogni caso al Comune è che, ai sensi del citato art. 14 del Dlgs 285/92, l'ente proprietario è tenuto ad effettuare la pulizia delle strade al solo fine di *“garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione”*, mentre la gestione dei rifiuti in ambito urbano costituisce un obbligo, posto in capo al Comune, a tutela degli interessi igienico sanitari della popolazione. Per onestà di analisi non si vede come la presenza di rifiuti sul sedime autostradale non si possa configurare, in ogni caso, come un ostacolo alla *“sicurezza e fluidità della circolazione”*. Nella misura in cui anche i cumuli di rifiuti giacenti sulle piazzole di sosta, impedendone il regolare utilizzo, rappresentano, se non un insidia stradale, un pregiudizio al normale flusso dei veicoli (si pensi ad un veicolo in avaria costretto ad arrestarsi sulla corsia di marcia).

² T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V – 11 luglio 2006, n° 7428; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I – 18 giugno 2008, n° 487; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I – 23 gennaio 2008, n° 56; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I – 24 ottobre 2007, n° 1027.

³ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V – Sentenza citata.

Va inoltre rilevato il disposto normativo dell'art. 192, comma 2, del Dlgs 152/06 in base al quale, nel caso in cui non sia individuato il responsabile dell'abbandono di rifiuti, il Comune può emettere ordinanza per la rimozione, l'avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi nei confronti del proprietario dell'area. La responsabilità del proprietario, a mente del citato articolo, postula una imputabilità *"a titolo di dolo o colpa"*. In verità, secondo un costante orientamento della giurisprudenza⁴, confermato anche nel caso di specie⁵, la suddetta responsabilità sorge esclusivamente allorché si possa affermare una corresponsabilità, anche omissiva, del titolare dell'area con l'autore dell'abbandono illecito di rifiuti, con onere della prova e, pertanto, l'omissione in vigilando va sempre dimostrata.

Tuttavia v'è da rimarcare che il richiamato Dlgs 285/92 impone al proprietario precisi obblighi di vigilanza, gestione e custodia delle strade e delle relative pertinenze e che tali doveri *"rivestono caratteri di oggettività e prescindono dai profili di dolo o colpa"*⁶.

Ulteriori considerazioni di ordine logico riconducono l'onere della rimessa in pristino al proprietario della strada. Infatti tale attività implica *"l'occupazione della carreggiata con mezzi pesanti per la raccolta e il trasporto, il transito di operatori ecologici e altre attività incompatibili con il normale flusso della circolazione stradale, o comunque interferenti con essa; attività che solo l'ente gestore della strada può razionalmente programmare ed attuare "in sicurezza", con la contestuale, necessaria adozione di tutte le misure e le cautele idonee a garantire la sicurezza della circolazione e degli operatori addetti alle pulizie"*⁷.

Controllo e contestazione degli illeciti

Le dimensioni del fenomeno degli sversamenti abusivi di rifiuti sulle strade pubbliche sono legate all'assenza di controlli efficaci, i quali, se attuati con metodo, ridurrebbero in maniera sensibile la portata del problema. Non è sostenibile una gestione della problematica che si limiti alla periodica rimozione dei rifiuti, senza porre in essere le necessarie attività volte ad accertare ed interrompere l'illecito conferimento di rifiuti nelle aree in questione. Anche in considerazione del fatto che l'individuazione del soggetto che si faccia carico dell'incombenza sfocia, spesso, in interminabili contenziosi a tutto danno dell'interesse collettivo.

⁴ Tar Campania, Napoli, sez. I, 19 febbraio 2002 n. 990; Tar Marche, 7 giugno 2002 n. 452; Tar Sardegna, 3 giugno 2002 n. 668; Tar Toscana, sez. II, 22 marzo 2002 n. 619; T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 14 marzo 2002 n. 104; Tar Piemonte, sez. II, 23 febbraio 2002 n. 471.

⁵ T.A.R. Veneto, Sez. III – 2001, n° 3881, Zabulli

⁶ T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I – Sentenza citata.

⁷ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V – Sentenza citata.

Anche in questo caso si riscontrano problemi di coordinamento tra le disposizioni del Dlgs 152/06 e quelle del Dlgs. 285/92.

Si ricorda, infatti, che, ai sensi dell'art. 192, comma 1, del Dlgs 152/06 è vietato *“l'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel sottosuolo”*. Parimenti, il Dlgs 285/92 stabilisce una serie di prescrizioni, poste a tutela delle strade e della sicurezza della circolazione, elencate all. art 15 (*Atti vietati*). Tra i comportamenti vietati, vi sono:

“f) gettare o depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, insudiciare e imbrattare comunque la strada e le sue pertinenze;

i) gettare dai veicoli in movimento qualsiasi cosa”.

Inoltre, in materia di accertamento delle violazioni delle norme relative alla tutela delle strade, il comma 2, lett. b) del citato art. 14, Dlgs. 285/92, prevede che gli enti proprietari delle strade provvedono *“alla segnalazione agli organi di polizia delle violazioni alle disposizioni di cui al presente titolo e alle altre norme ad esso attinenti, nonché alle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni e nelle concessioni”*. La competenza dell'ente proprietario, a seguito della modifica apportata dal Dlgs 360/93, consiste nella *“segnalazione delle violazioni”* e non nell' *“accertamento delle violazioni”* in quanto né l'ente proprietario della strada, né i relativi organi tecnici sono inclusi nell'elenco dei soggetti abilitati fornito dall'art. 12 del Dlgs 285/92. Gli illeciti, segnalati agli organi di polizia, sono successivamente contestati secondo le disposizioni dell'art. 200. A tali segnalazioni va attribuito il valore di notizia qualificata che impone all'organo di polizia la contestazione senza margini di valutazione successiva. In effetti, trattandosi di illeciti a consumazione istantanea, non esiste, in concreto, la possibilità di un accertamento successivo diretto da parte dell'organo di polizia a cui è trasmessa e, dunque, diversamente non sarebbe mai possibile l'applicazione delle sanzioni.

In un quadro di pianificazione, caratterizzato dalla condivisione di compiti e responsabilità, dovrebbero essere messe in atto tutte le iniziative idonee ad evitare il protrarsi di tali fatti illeciti.

Tale obiettivo potrebbe essere perseguito:

- a) attivando i necessari controlli da parte del Comune;
- b) richiedendo ai Comuni limitrofi ed al concessionario controlli più severi;

c) diffidando, mediante pubbliche affissioni, la popolazione della Provincia a provvedere al corretto smaltimento dei rifiuti urbani..

Considerazioni finali

Suggestiva ed utile appare, infine, la lettura della richiamata sentenza del Tribunale Amministrativo della Campania laddove afferma che *“la cura dell’interesse pubblico alla pulizia e sicurezza delle strade e delle relative pertinenze (e, più in generale, alla corretta gestione dei rifiuti, anche per quanto attiene alle aree limitrofe alle strade, che, per ovvi motivi, paiono essere luogo elettivo dello sversamento abusivo di rifiuti, con pregiudizio gravissimo dell’interesse ambientale) non può certo essere garantita con il “palleggiamento” delle responsabilità e delle competenze e con le diffide a provvedere e i ricorsi giurisdizionali tra enti pubblici, essendo precipuo dovere delle pubbliche amministrazioni quello di collaborare fattivamente, tramite accordi, per la cura efficace dell’interesse pubblico”*. Il tutto *“in un’ottica di amministrazione di risultato nella quale gli enti pubblici servono alla soluzione dei problemi e non a litigare tra loro davanti al giudice”*.

Giovanni Maione

Publicato il 29 giugno 2008