



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 488 del 2010, proposto da:
Cristiano Cipriano, rappresentato e difeso dagli avv.ti Carlo Sarro e Emanuele D'Alterio, presso lo studio dei quali elettivamente domicilia in Roma, l.go Arenula, n. 34;

contro

Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'interno, Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei ministri delegato alla gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario per legge in Roma, via dei Portoghesi, n.12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia:

- del decreto del Presidente della Repubblica 31.12.2009, recante rimozione del ricorrente dalla carica di Sindaco del Comune di Casal di Principe e, per l'effetto, scioglimento del relativo consiglio comunale;
- della allegata relazione del Ministero dell'interno del 30.12.2009;

- della nota del 30.11.2009 del Sottosegretario di Stato delegato alla gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania, recante la proposta di rimozione;
- di ogni altro atto preordinato, collegato, connesso e conseguente, ivi compresa la nota del 3.12.2009 prot. 32023 del Sottosegretario di Stato delegato alla gestione dell'emergenza rifiuti in Campania, con la quale è stato comunicato al Comune di Casal di Principe l'inoltro della proposta di rimozione del Sindaco.

Visto il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio degli intimati organi ed amministrazioni;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 10 marzo 2010, il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 13 gennaio 2010, depositato il successivo 19 gennaio, l'istante ha domandato l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 2009, che lo ha rimosso dalla carica di Sindaco del Comune di Casal di Principe disponendo altresì, per l'effetto, lo scioglimento del relativo consiglio comunale.

L'impugnazione è stata estesa alla relazione del Ministero dell'interno del 30 dicembre 2009, parte integrante del decreto, alla proposta di rimozione 30 novembre 2009 del Sottosegretario di Stato delegato alla gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania, nonché alla nota 3 dicembre 2009 di comunicazione al Comune dell'inoltro della proposta di rimozione.

Il provvedimento ha fatto applicazione degli artt. 141, comma 1, lett. b) n. 1 e 142, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (tuel), comma,

quest'ultimo, introdotto in sede di decretazione d'urgenza (art. 3, d.l. 6 novembre 2008, n. 172, convertito dalla l. 30 dicembre 2008, n. 210).

La rimozione è stata fondata sull'accertamento della *“grave e reiterata inerzia del predetto amministratore, nonostante le numerose diffide dal parte del Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei ministri delegato alla gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania, nel fronteggiare l'abbandono incontrollato dei rifiuti, anche su aree private, in violazione dei doveri del sindaco, di cui all'art. 192, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”* nonché della *“violazione, protrattasi per un lungo periodo di tempo, dell'art. 198, comma 1, del sopramenzionato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

Ad avviso del ricorrente, nella fattispecie non sussistevano le condizioni per dar luogo all'imputazione della responsabilità che dà luogo all'applicazione della grave fattispecie di cui al sopra citato art. 142, comma 1-*bis*.

In particolare, espone il ricorrente che all'atto del proprio insediamento nella carica, il servizio di raccolta dei rifiuti nel territorio comunale, gestito dalla Ego Eco s.p.a., già presentava gravi carenze, che la nuova amministrazione ha fronteggiato immediatamente mediante la stipula di un nuovo e più oneroso contratto con il Consorzio Unico Napoli-Caserta, che ha previsto l'incremento della raccolta differenziata, e, successivamente, mediante l'indizione, con delibera giunta n. 187/08, di una gara d'appalto per l'affidamento del servizio integrato dei RR.SS.UU. sulla base delle indicazioni fornite dalla Struttura commissariale preposta alla gestione dell'emergenza rifiuti in Campania. La predetta gara è andata deserta ed è stata indetta nuova gara, allo stato *in itinere*.

Ma, ciò nonostante, si prosegue, la rimozione dei RR.SS.UU. nel Comune è avvenuta con sostanziale regolarità nel centro urbano.

Quanto, invece, alle aree esterne, si riferisce che la rimozione dei depositi di rifiuti, di diversa tipologia, era stata assunta nella responsabilità del Commissario di Governo per le bonifiche nella Regione Campania, nell'ambito del progetto di bonifica concernente il "Litorale Domitio Flegreo ed Agro Aversano" di cui al contratto n. 12793 del 2002 e atto aggiuntivo n. 13 del 2007 stipulato con Jacorossi Imprese s.p.a., che prevedeva la individuazione delle aree interessate da parte del centro Siti contaminati ARPAC, la loro catalogazione con codice ANPA, la caratterizzazione, la classifica e, infine, l'asporto dei rifiuti presenti da parte della detta società, sulla base di piani operativi di asporto approvati dal Commissario bonifiche.

E, nell'ambito di detto intervento, si sostiene, il Comune di Casal di Principe, nel cui territorio sono stati individuati otto siti di abbandono rifiuti, ha sempre prestato la massima collaborazione, come attesta la corrispondenza intercorsa nel 2009 con l'ARPAC di Caserta, volta al censimento di ulteriori siti. Ma il Commissariato bonifiche ha purtroppo risolto per grave inadempimento il contratto con la Jacorossi, come appreso in data 1° dicembre 2009 dal Comune, che si è attivato in vari modi con le istituzioni territorialmente competenti per favorire l'individuazione di soluzioni alternative.

In tale difficile contesto, si riferisce, e a partire dall'agosto 2009, sono pervenute al Comune, da parte del Sottosegretario di Stato delegato alla gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania, quattro diffide volte alla rimozione dei cumuli di rifiuti in zone specifiche (13 agosto 2009; 28 agosto 2009; 12 novembre 2009; 8 dicembre 2009), attività immediatamente effettuata, fatto salvo che per le aree prese in consegna dal Commissario bonifiche.

Conclude il ricorrente che non essendo, per quanto riferito, a lui imputabile alcuna colpevole inerzia nella gestione del servizio, gli atti impugnati sono viziati da violazione e falsa applicazione degli artt. 142, comma 1-*bis* del d. lgs. 267/00, 192 e

198 del d. lgs. 152/06, nonchè da eccesso di potere per carenza ed erroneità dell'istruttoria e della motivazione.

Con le censure si sostiene partitamente che gli atti impugnati errano:

- quando imputano la violazione dell'art. 198 del d. lgs. 152/06 al Comune, che, invece, anche a mezzo di numerosi atti di impulso e di contestazione (diffide e penali) diretti al Consorzio incaricato dello smaltimento dei rifiuti urbani, ha sempre effettuato la raccolta rifiuti di propria competenza pur tra le notorie difficoltà del relativo ciclo;

- quando non tengono conto, per i rifiuti di diversa tipologia presenti nel territorio, della correttezza del rilievo che essi afferivano alla responsabilità del Commissario bonifiche;

- quando riferiscono della pericolosità di questi ultimi, in forza del rapporto NOE del 17 dicembre 2009, le cui conclusioni sono smentite da una relazione ARPAC;

- quanto imputano al Comune la violazione dell'art. 192, comma 3 del d. lgs. 152/06, atteso che i siti cui l'imputazione si riferisce non afferivano a proprietà privata, bensì a strade comunali e che, in ogni caso, l'attività in danno da parte del comune ivi prevista, per giurisprudenza costante, presuppone l'accertamento del soggetto responsabile dell'abbandono dei rifiuti, nella specie avvenuta ad opera di ignoti.

Sotto il profilo procedimentale, si fa altresì presente che gli atti impugnati riferiscono di numerose diffide, laddove esse sono, nell'arco di quattro mesi, solo quattro, di cui, vieppiù, l'ultima adottata successivamente all'inoltro della proposta di rimozione.

Il ricorrente, che a sostegno delle affermazioni di cui sopra allega corposa documentazione di riferimento, conclude esponendo che la lettera e la *ratio* dell'art. 142, comma 1-*bis* del d. lgs. 267/00, volto ad individuare concrete responsabilità soggettive riconducibili al sindaco o al singolo assessore o consigliere comunale,

non autorizzano la rimozione del sindaco per oggettive difficoltà ad ottimizzare il servizio di smaltimento rifiuti.

Si sono costituiti in giudizio gli intimati organi ed amministrazioni, senza formulare specifiche difese.

Con ordinanza 28 gennaio 2010, n. 425 la Sezione ha disposto un incombente istruttorio (relazione sui tratti salienti della vicenda corredata dalla pertinente documentazione) a carico dell'Autorità proponente

In data 16 febbraio 2010 è stata depositata una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, corredata da varia documentazione, che riferisce che la proposta di rimozione di cui trattasi si è resa necessaria poiché l'amministrazione comunale ha perseverato nel disattendere ai doveri di cui all'art. 192 del d. lgs 152/06, e ciò in tutto il periodo intercorrente tra la data di insediamento della Giunta comunale (luglio 2008) e il novembre 2009, nonostante le numerose segnalazioni e diffide adottate dall'Amministrazione straordinaria, neanche sempre riscontrate.

Pertanto, si prosegue, ancorchè alcune di queste siano intervenute prima dell'entrata in vigore del d.l. 172/08, si è evidenziata la sussistenza di una risalente e persistente inadempienza del Sindaco in ordine al fondamentale obbligo di rimozione dei rifiuti di cui all'art. 192 del d. lgs. cit..

Segnatamente, non venivano da questi adottate le misure necessarie a contrastare il fenomeno dell'abbandono illecito dei rifiuti, condotta di disvalore tale da essere stata ascritta, con il d.l. 172/08, art. 6, tra le fattispecie delittuose con previsione di arresto in flagranza di reato.

Né, espone ancora la resistente, la predetta condotta può essere giustificata, come ha fatto talvolta il Comune, adducendo la natura privata dell'area: come chiarito dalla giurisprudenza, il cit. art. 192, prescindendo dalla titolarità dell'area su cui insistono i depositi di rifiuti e dalla individuazione degli autori degli abbandoni,

asigna al Sindaco il dovere, e non la mera facoltà, per non incorrere nelle responsabilità penali di cui all'art. 328 c.p. (omissione di atti di ufficio), di provvedere con ordinanza alla rimozione degli stessi in danno dei responsabili o, comunque, fatta salva la successiva rivalsa nei loro confronti, pel caso che essi non siano noti o immediatamente identificabili.

Si conclude esponendo che nella specie la condotta omissiva del Comune ha dato luogo ad interventi sostitutivi dell'amministrazione straordinaria.

Esposte le posizioni delle parti, resta da riferire che la causa è stata trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 10 marzo 2010, nell'ambito della quale il ricorrente ha attestato di aver impugnato i provvedimenti di indizione dei comizi elettorali.

DIRITTO

1. Si discute in ordine alla legittimità degli atti del procedimento conclusosi con la rimozione del ricorrente dalla carica di Sindaco del Comune di Casal di Principe e lo scioglimento del relativo consiglio comunale.

2. Il provvedimento di rimozione del Sindaco è stato fondato sull'accertamento della *“grave e reiterata inerzia del predetto amministratore, nonostante le numerose diffide dal parte del Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei ministri delegato alla gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania, nel fronteggiare l'abbandono incontrollato dei rifiuti, anche su aree private, in violazione dei doveri del sindaco, di cui all'art. 192, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”* nonché della *“violazione, protrattasi per un lungo periodo di tempo, dell'art. 198, comma 1, del sopramenzionato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

La misura è stata adottata in applicazione degli artt. 141, comma 1, lett. b) n. 1 e 142, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (tuel).

Nell'ordine logico:

- l' art. 142, comma 1-bis, del d. lgs. 267/00 prevede che *“Nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225 – condizione sussistente in Campania all’atto del procedimento in esame, ndr –in caso di grave inosservanza degli obblighi posti a carico delle province inerenti alla programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale ed alla individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, ovvero in caso di grave inosservanza di specifici obblighi posti a carico dei comuni inerenti alla disciplina delle modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della raccolta differenziata, della promozione del recupero delle diverse frazioni di rifiuti, della raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio ai sensi degli articoli 197 e 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche come precisati dalle ordinanze di protezione civile, il Sottosegretario di Stato delegato alla gestione dell'emergenza assegna all'ente interessato un congruo termine perentorio per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, su proposta motivata del medesimo Sottosegretario, con decreto del Ministro dell'interno possono essere rimossi il sindaco, il presidente della provincia o i componenti dei consigli e delle giunte”*;

- l' art. 141, comma 1, lett. b), del d. lgs. 267/00 dispone, per quanto qui di stretto interesse, che i consigli comunali sono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, quando, a causa della rimozione del sindaco, non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi;

- l'art. 192, comma 3, del d. lgs 152/06 prevede che *“Fatta salva l'applicazione della 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”;

- l'art. 198, comma 1 del d. lgs. 152/06 prevede che *“I comuni concorrono, 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. 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 nelle forme di cui al l'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.*

3. Alla luce delle difese formulate dal ricorrente, il Collegio è chiamato ad indagare se la fattispecie, come delineata nel provvedimento di rimozione e negli altri atti del procedimento, integrava la grave inosservanza di specifici obblighi posti a carico dei comuni inerenti la raccolta dei rifiuti urbani, che legittima la rimozione del sindaco, alla luce dell'art. 142, comma 1-bis, del d. lgs. 267/00, e se la stessa sia stata fatta ritualmente constare prima dell'adozione del provvedimento di rimozione.

4. A tal fine, è d'uopo sottolineare, in via generale, che la giurisprudenza amministrativa (C. Stato, VI, 15 marzo 2007, n. 1264) ha ritenuto compatibile con il sistema complessivo di equiordinazione degli enti locali con lo Stato e le Regioni e con la più accentuata autonomia degli stessi *ex art. 114 Cost*, recati dal nuovo Titolo V della Costituzione, le disposizioni degli artt. 141 e 142 tuel, che consentono al Governo di intervenire sugli organi degli enti locali in base al presupposto della sussistenza di gravi e persistenti violazioni di legge.

Ciò in quanto, si è osservato, il vigente ordinamento costituzionale contempla due forme di ingerenza statale nell'autonomia delle amministrazioni locali: quella di natura sostitutiva di cui all'art. 120 Cost., che fa fronte ad esigenze oggettive da

perseguire con un intervento surrogatorio, e quella, riferibile sotto il profilo sistematico agli artt. 126 e 117, comma 2, lett. p) Cost., che è espressione di un potere di controllo sugli organi e presuppone la sussistenza di violazioni da sanzionare, in vista del soddisfacimento di un rilevante interesse nazionale.

In altre parole, la rimozione degli amministratori degli enti locali, per atti e comportamenti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico, è espressione di una norma di chiusura del sistema di controllo sugli organi degli enti stessi (C. Stato, IV, 15 novembre 2004, n. 7455).

Il paradigma delineato dalle citate statuizioni si rispecchia perfettamente nel sopra riportato disposto del comma 1-*bis* dell'art. 142, d. lgs. 267/00, introdotto in sede di decretazione d'urgenza (art. 3, d.l. 6 novembre 2008, n. 172, convertito dalla l. 30 dicembre 2008, n. 210) nell'ambito delle misure ordinamentali volte a far fronte ai gravissimi problemi di smaltimento dei rifiuti che hanno interessato parti del territorio nazionale.

Ne consegue che non può versarsi in dubbio che la rimozione del sindaco *ex art.* 142, comma 1-*bis* del tuel ha, come le fattispecie generali di cui agli artt. 141 e 142 nell'ambito delle quali si inserisce, natura schiettamente sanzionatoria, e costituisce, pertanto, *l'extrema ratio* per il ripristino della legalità violata in relazione al perseguimento di un interesse fondamentale dello Stato connesso alla salute della comunità.

5. Ciò posto, non può che convenirsi con il ricorrente quando sostiene che deve escludersi che la rimozione *ex art.* 142, comma 1-*bis* cit. possa essere correlata ad una responsabilità oggettiva, in specie del vertice dell'ente territoriale.

Si oppongono ad una siffatta conclusione la natura sanzionatoria del rimedio, i corrispondenti principi generali ordinamentali, le considerazioni formulate dalla giurisprudenza di cui sopra, e, in specie, la definizione della rimozione come

misura, per quanto estrema, di controllo sugli organi, e lo stesso dato letterale rinveniente dall'art. 142, comma 1-*bis*, che contempla disgiuntivamente più soggetti, anche nell'ambito del medesimo ente provincia o comune (sindaco, presidente della provincia o i componenti dei consigli e delle giunte).

Si osserva, inoltre, che sia la gravità che deve connotare, sempre alla luce della lettera della norma, l'inosservanza degli obblighi presidiata con la rimozione, sia il rimedio individuato mal si conciliano con l'esclusione della responsabilità soggettiva.

Deve ritenersi, pertanto, che la rimozione in parola richiede la congruenza tra l'atto ed i presupposti assunti a sua giustificazione, e, indi, la violazione grave ed imputabile al rimosso, nonchè il rigoroso rispetto dei profili formali e procedurali che connotano l'alveo provvedimento in cui essa si situa, condizioni che concorrono a determinare il legittimo ricorso all'istituto.

Ed è il caso di aggiungere che la necessità della loro sussistenza non viene minimamente scalfita dalla "specialità" del comma 1-*bis* dell'art. 142 del tuel (o delle ragioni che lo sottendono).

Quanto alla individuazione della condotta imputabile, è, anzi, da ritenere che la disposizione reca, diversamente dalla norma originaria in cui si è inserita, una più precipua indicazione dei precetti alla cui violazione la rimozione fa da deterrente.

Invero, il comma 1 dell'art. 142 del tuel collega la rimozione a fattispecie generiche ed indeterminate (*"il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali possono essere rimossi quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico"*), tanto che la giurisprudenza ha osservato che la disposizione non contiene una casistica minuziosa e tassativa delle fattispecie rilevanti, che, oltre ad essere impossibile, vanificherebbe lo stesso scopo della previsione normativa (C. Stato, V, 10 febbraio 2000, n. 736).

Laddove, invece, il comma 1-*bis* dell'art. 142 tuel precisa che, nella materia considerata, la grave inosservanza deve riguardare:

- gli obblighi posti a carico delle province inerenti alla programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale ed alla individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti;

- la grave inosservanza di specifici obblighi posti a carico dei comuni inerenti alla disciplina delle modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della raccolta differenziata, della promozione del recupero delle diverse frazioni di rifiuti, della raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio ai sensi degli articoli 197 e 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche come precisati dalle ordinanze di protezione civile.

Quanto, invece, ai profili procedurali, nessun dato testuale o normativo della disposizione dell'art. 142 tuel o del suo comma 1-*bis* autorizza a concludere che la fattispecie non sia assistita, come tutte quelle di natura sanzionatoria, dalla necessità da parte dell'autorità procedente di un'accurata istruttoria volta ad accertare l'inadempimento, e, indi, dell'avvio di un confronto procedimentale con l'interessato, mediante una formale ed esauriente contestazione dell'addebito.

Vieppiù, la norma addirittura impone una fase procedimentale intercorrente tra l'accertamento della violazione e il provvedimento di rimozione, nella quale all'ente interessato deve essere assegnato un congruo termine perentorio per adottare i provvedimenti dovuti o necessari.

Deve, pertanto, concludersi che, nella specie, l'accertamento della antiggiuridicità della condotta è più rigoroso, in quanto sia preventivo, sia successivo alla contestazione formale ed al decorso del termine assegnato per provvedere: l'esigenza della comminatoria della sanzione risulta, pertanto, recessiva rispetto al

ripristino delle condizioni di legalità del servizio, che, quindi, è il vero bene protetto dalla norma.

6. Ciò posto, per le considerazioni di cui in seguito, il procedimento all'esame non risulta aver soddisfatto le condizioni di cui sopra.

6.1. Il ricorrente ha fatto presente che, laddove le autorità procedenti si riferiscono a numerose diffide, trattasi, in realtà, di quattro, intervenute a brevissimo lasso di tempo (13 agosto, 28 agosto, 12 novembre e 8 dicembre 2009), e di cui l'ultima posteriore all'avvio del procedimento di rimozione, ovvero all'inoltro della proposta, intervenuto il 30 novembre 2009.

La parte resistente espone, dal suo canto, che l'amministrazione comunale ha perseverato nel disattendere ai doveri di cui all'art. 192 del d. lgs 152/06 nell'intero periodo intercorrente tra la data di insediamento della Giunta comunale (luglio 2008) e il novembre 2009, e che le segnalazioni e le diffide sono state numerose, e neanche sempre riscontrate.

Pertanto, si prosegue, ancorchè alcune di queste ultime siano intervenute prima dell'entrata in vigore del d.l. 172/08, si è evidenziata una risalente e persistente inadempienza del Sindaco in ordine al fondamentale obbligo di rimozione dei rifiuti di cui all'art. 192 del d. lgs. cit..

A sostegno di siffatta conclusione sono stati depositati in giudizio, oltre a quelle menzionate dal ricorrente, copie di una fitta serie di comunicazioni dell'Amministrazione straordinaria, di cui, però:

- nessuna munita degli estremi di avvenuta ricezione da parte del Comune;
- alcune non contenenti la comminatoria della sanzione;
- alcune interne alla struttura;
- alcune che rappresentano che l'Amministrazione straordinaria sta provvedendo in danno;

- altre che negano la competenza dell'Amministrazione straordinaria a subentrare alle competenze dei Sindaci;
- altre che richiedono mere informative su quanto attuato per l'evasione degli incombeni connessi alla raccolta dei rifiuti;
- alcune, come evidenziato dalla stessa parte resistente, precedenti al d.l. 172/08.

Si profila, pertanto, palese la totale insufficienza del complesso di tali comunicazioni ad integrare per tenore, coerenza temporale ed espositiva ed estremi formali una seria ed effettiva contestazione di uno specifico e grave inadempimento preordinata alla rimozione di un organo elettivo di un ente territoriale.

6.2. Tra le contestazioni in parola, assumono particolare importanza ai fini qui considerati le prime tre delle quattro cui fa riferimento il ricorrente, in quanto immediatamente precedenti alla proposta di rimozione (l'ultima, dell'8 dicembre 2009, n. 32350, non rileva, essendo successiva alla proposta stessa, datata 30 novembre 2009; si osserva, comunque, che il Comune provvedeva a riscontrarla il successivo 14 dicembre).

Si tratta, in particolare, di tre avvisi del 13 agosto, n. 23615, 28 agosto, n. 24292 e 12 novembre 2009, n. 30236.

Il primo, del 13 agosto 2009, consiste in un mero sollecito, privo di riferimenti all'art. 142, comma 1-*bis* cit., a provvedere in un dato termine alla rimozione degli accumuli di rifiuti indifferenziati in alcuni ambiti comunali (via Moscati e traverse; zona adiacente al campo sportivo; zona di fronte al cimitero e traversa Kruscev).

Il Comune rappresentava con comunicazione del 18 agosto 2009 di aver provveduto.

Il secondo, del 28 agosto, contenente il richiamo all'art. 142, comma 1-*bis* cit., si riferisce ad altri ambiti (via Omero; via Ginevra; via Urano; via Mercurio; via

Bovio; via Trieste; corso Dante; via San Donato Sp 76 1^ traversa circonvallazione - deposito legname via del Pozzo).

Non risultano riscontri diretti da parte del Comune.

Risulta, peraltro, che il Comune ha immediatamente di seguito diffidato a provvedere il soggetto incaricato della servizio.

Una di tali diffide risulta inviata anche all'Amministrazione straordinaria; quest'ultima, in data 19 ottobre 2009, n. 28224, provvedeva a sollecitare autonomamente l'incaricato.

Il terzo, del 12 novembre, consiste ancora in un mero sollecito, privo di riferimenti all'art. 142, comma 1-*bis* cit., relativo ad altri ambiti (corso Umberto; via Varese; via Sondrio; via Marsala; via Omero; via Circumvallazione; viale Europa; perimetro esterno stadio comunale).

Non risultano riscontri diretti da parte del Comune.

Vi è però da segnalare che immediatamente prima, e segnatamente il 3 novembre 2009, si era svolta presso la Prefettura di Caserta una riunione concernente la situazione dei rifiuti nel Comune, presente il Sindaco, di cui risulta essere stata edotta l'Amministrazione straordinaria.

Alla luce di siffatti avvisi, è d'uopo osservare che, in disparte ogni questione inerente il relativo tenore formale, la contestazione concerneva la carente organizzazione della raccolta dei rifiuti nelle strade comunali.

Ne deriva, innanzitutto, che risulta improprio il richiamo motivazionale del provvedimento di rimozione all'abbandono incontrollato dei rifiuti su aree private, e alla violazione, da parte del Sindaco, dei doveri di ordinanza di cui all'art. 192, comma 3 del d. lgs. n.152 del 2006.

Ma, vieppiù, anche valorizzando la sostanza della contestazione, risulta del tutto assente dagli atti del procedimento la valutazione della ascrivibilità della detta carenza alla responsabilità dell'ente.

Di contro, il ricorrente ha allegato al ricorso documentazione idonea ad attestare:

- la sussistenza di particolari difficoltà di carattere oggettivo nella organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti, stante la circostanza che la gara indetta con delibera giuntale n. 187/08 per l'affidamento del servizio integrato dei RR.SS.UU., sulla base delle indicazioni fornite dalla Struttura commissariale preposta alla gestione dell'emergenza rifiuti in Campania, è andata deserta, con nuova gara *in itinere*;
- una situazione di monito da parte del Comune del soggetto nelle more incaricato della raccolta dei rifiuti urbani, anche mediante la comminatoria di diffide e penali, non ignorata dall'Amministrazione straordinaria.

6.3. La relazione al provvedimento di rimozione riferisce che il Sindaco, nell'esporre le proprie giustificazioni, ha “*negato la qualità di proprietario e di detentore dell'area*”, così manifestando l'inescusabile ignoranza del rimedio offerto dalla normativa specifica di cui alle già citate ordinanze *ex art.* 192, comma 3, d. lgs n. 152 del 2006.

Alla luce degli atti di causa, delle difese formulate dal ricorrente e della carenza di più precise deduzioni da parte dell'amministrazione resistente, detto rilievo risulta privo di fondamento.

Le contestazioni riguardavano, come sopra acclarato, strade comunali e non aree private.

Plausibilmente, quindi, l'osservazione costituisce una risposta, non appropriata, alle osservazioni procedurali rese dal Comune, che denegava le proprie responsabilità sulle aree esterne facendo presente che la rimozione di rifiuti di diversa tipologia era stata ivi assunta dal Commissario di Governo per le bonifiche nella Regione Campania, nell'ambito del progetto di bonifica concernente il “Litorale Domitio Flegreo ed Agro Aversano” con censimento da parte dell'ARPAC, catalogazione con codice ANPA, caratterizzazione, classifica ed,

infine, sulla base di piani operativi approvati dal Commissario medesimo, asporto, attività queste ultime affidate alla Jacorossi Imprese s.p.a., come meglio descritto in fatto, prima della risoluzione del contratto da parte pubblica per grave inadempimento.

6.4. La relazione allegata al provvedimento di rimozione riferisce, infine, di una nota del Prefetto di Caserta del 21 dicembre 2009 che, nel trasmettere un rapporto ricognitivo del 17 dicembre 2009 del locale comando dei Carabinieri del NOE, esprimeva rilievi negativi sulla situazione dei rifiuti.

La nota del Prefetto non è stata versata in atti, e non è possibile, pertanto, valutarne il tenore.

Plausibilmente, il rapporto NOE è quello, versato dal ricorrente, del 18 dicembre 2009, relativo alla ricognizione del 16 dicembre, cui sono allegati reperti fotografici di cumuli di rifiuti.

Entrambi i documenti sono elementi sopravvenuti alla proposta di rimozione.

7. Per tutto quanto precede, il ricorso deve essere accolto, disponendosi, per l'effetto, l'annullamento degli atti impugnati nei limiti dell'interesse del ricorrente.

Sussistono nondimeno giusti motivi, considerata la novità della questione, per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo accoglie.

Spese compensate

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 10 marzo 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/03/2010

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

IL SEGRETARIO