

Pubblicato il 12/09/2019

N. 06155/2019REG.PROV.COLL.
N. 03767/2010 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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 3767 del 2010, proposto da Anas s.p.a. (già Anas - Ente Nazionale per le strade), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Bucci, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via S. Maria Mediatrice, 1;

contro

Comune di Galatina, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce (Sezione Prima), n. 2756/2009, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2019 il Cons. Alberto Urso e udito per l'appellante l'avvocato Mario Arpino, in sostituzione dell'avv. Bucci, nessuno presente per l'appellato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ordinanza del 25 ottobre 2007 il Comune di Galatina (LE) - Settore Urbanistica e assetto del territorio ordinava all'Anas di rimuovere entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento i rifiuti rinvenuti dal Comando di Polizia municipale, in una al personale dello stesso Settore Urbanistica, abbandonati in Collemeto, loc. "Portocino", ai margini della complanare adiacente ad area ubicata in prossimità della s.s. n. 101 Gallipoli-Lecce, rifiuti costituiti da plastiche, eternit, pneumatici ed altri residui spugnosi; con la medesima ordinanza veniva intimato all'Anas di adottare *"tutti gli interventi di bonifica, decontaminazione e risanamento igienico dei siti"*.
2. L'Anas proponeva ricorso avverso il provvedimento dinanzi al Tribunale amministrativo per la Puglia, sezione staccata di Lecce, che, in difetto di costituzione del Comune di Galatina, respingeva il ricorso.
3. Ha proposto appello avverso la sentenza l'Anas con i seguenti motivi di gravame:
 - I) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 14 d. lgs. n. 285 del 1992 e dell'art. 14 d. lgs. n. 22 del 1997, ora art. 192 d. lgs. n. 152 del 2006; contraddittorietà della motivazione;
 - II) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 239 ss. e 244 d. lgs. n. 152 del 2006 e del principio di legalità *ex* art. 97 Cost., nonché dell'art. 1 l. n. 241 del 1990: incompetenza assoluta del Comune; omessa motivazione sul punto;
 - III) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 14 e 17 d. lgs. n. 22 del 1997, degli artt. 192, 239, 244 e 250 d. lgs. n. 152 del 2006, nonché dell'art. 8 d.m. n. 471 del 1999; difetto di legittimazione passiva;
 - IV) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 l. n. 241 del 1990 e del d.m. del 6 settembre 1994.
4. Nonostante regolare notifica del ricorso in appello, il Comune di Galatina non s'è costituito in giudizio.
5. Sulla discussione dell'appello all'udienza pubblica del 20 giugno 2019, come da relativo verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Col primo motivo l'Anas lamenta che la sentenza avrebbe erroneamente applicato al caso in esame l'art. 14 d. lgs. n. 285 del 1992 reputandolo norma speciale quando invece sono da ritenersi speciali - visto il loro più specifico ambito applicativo e la loro posteriorità cronologica - le disposizioni in materia di rifiuti (*i.e.*, art. 192 d. lgs. n. 152 del 2006; già art. 14 d. lgs. n. 22 del 1997).

1.1. Il motivo è infondato.

1.1.1. La doglianza s'incentra sulla ritenuta specialità della disciplina in materia di rifiuti rispetto all'art. 14 d. lgs. n. 285 del 1992.

In prospettiva generale, la questione della specialità di una norma rispetto a un'altra va valutata non già in termini assoluti, bensì avendo riguardo ai singoli profili di rilievo, potendo esservi ipotesi di specialità reciproca in relazione ai diversi precetti e contenuti delle disposizioni poste a confronto.

Nel caso di specie, correttamente la sentenza ha individuato la norma applicabile nell'art. 14 d. lgs. n. 285 del 1992, ravvisandone il rapporto di specialità rispetto all'art. 192 del d. lgs. n. 152 del 2006 (e già all'art. 14 d. lgs. n. 22 del 1997), con riferimento alla pulizia delle strade e delle loro pertinenze. In particolare, l'art. 14, comma 1, lett. a), del nuovo codice della strada pone a carico degli enti proprietari delle strade la «*manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi*» ed il successivo 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*»; mentre l'art. 192, comma 3, d. lgs. n. 152 del 2006 dispone che chiunque viola il divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo 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 o 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» (in senso sostanzialmente analogo, già l'art. 14 d. lgs. n. 22 del 1997).

Se dunque l'art. 14 del codice della strada impone direttamente al concessionario la pulizia delle strade e delle loro pertinenze (al fine di garantire la sicurezza, oltre che la fluidità della circolazione), l'art. 192 d. lgs. n. 152 del 2006 (e, in precedenza, l'art. 14 d. lgs. n. 22 del 1997) può anche trovare applicazione nei confronti dell'Anas, con riferimento alle strade dalla stessa gestite, tenendo conto degli obblighi specifici che su di essa gravano, purché la condotta dell'abbandono le sia imputabile a titolo di dolo o di colpa (cfr. Cons. Stato, IV, 13 gennaio 2010, n. 84); il che vale ad escludere per converso una sua corresponsabilità solidale automatica (su fattispecie analoga, cfr. Cons. Stato, V, 14 marzo 2019, n. 1684).

In tale prospettiva, l'art. 14 del codice della strada non esclude *tout court* l'applicazione dell'art. 192 d. lgs. n. 152 del 2006 in ordine alle responsabilità e agli obblighi in relazione ad ipotesi di abbandono di rifiuti, ma vale a individuare alcuni specifici compiti (e correlati obblighi) dell'Anas in funzione della sicurezza delle strade. Rispetto a ciò la norma può ritenersi dunque speciale e trovare diretta applicazione nei confronti dell'Anas, purché l'abbandono dei rifiuti sia avvenuto su strade o loro pertinenze.

Nel caso di specie la sentenza riconosce che i rifiuti erano abbandonati nelle immediate pertinenze della strada, come incontestato dall'Anas (cfr. sentenza, pag. 10); l'appellante, pur affermando che detti rifiuti non erano collocati *“sulla sede stradale o su pertinenze della stessa comunque destinate alla circolazione dei veicoli”* dà conto che essi si trovavano *“al margine della sede stradale”* (cfr. ricorso in appello). Il che vale a confermare sostanzialmente la circostanza che tali rifiuti - come rilevato dall'ordinanza comunale impugnata - erano abbandonati nelle immediate pertinenze della strada, rientrando perciò in area rimessa agli obblighi di manutenzione e pulizia a carico dell'Anas ai sensi dell'art. 14 del codice della strada. In proposito è infatti condivisibile la motivazione della sentenza che, a fronte della *ratio* e della lettera dell'art. 14 del codice della

strada, volto a garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione stradale, riconduce ai compiti di pulizia e manutenzione del gestore anche le aree di immediata pertinenza alla sede stradale, come nel caso in esame, a prescindere dal fatto che esse siano direttamente interessate dal transito veicolare.

In senso contrario all'applicazione alla fattispecie del detto art. 14 neppure può rilevare il profilo temporale della posteriorità della fonte, atteso che ciò rileva rispetto al distinto criterio cronologico - incentrato essenzialmente sull'istituto dell'abrogazione - per la soluzione delle antinomie fra le fonti.

Di qui la corretta applicazione del suddetto art. 14 nel caso in esame e il conseguente rigetto del primo motivo d'appello (cfr. analogamente Cons. Stato, n. 1684/2019, cit., in cui si pone in risalto, condivisibilmente, anche la competenza del giudice nella ricostruzione del quadro giuridico-normativo nel quale il potere è stato esercitato, funzionale alla verifica delle illegittimità dedotte nell'impugnativa); tale rigetto costituisce anche assorbente ragione ostativa all'esame dei motivi quarto, quinto e sesto del ricorso di primo grado, richiamati dall'appellante in relazione all'ipotesi di accoglimento del primo motivo di gravame.

2. Col secondo motivo l'Anas si duole del mancato accoglimento delle censure relative all'incompetenza del Comune all'adozione del provvedimento, essendovi alcuni rifiuti pericolosi (*i.e.*, amianto) fra quelli abbandonati, con conseguente competenza sulle determinazioni in merito in capo alla Provincia; lo stesso art. 14 del codice della strada non prevedrebbe poi alcuna competenza in capo al Comune per l'adozione delle misure prescritte.

Col terzo motivo l'appellante lamenta il difetto di legittimazione passiva dell'Anas rispetto agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, per i quali trova applicazione il principio "chi inquina paga" con conseguente assenza di obblighi in capo all'appellante, la quale sarebbe altresì priva di legittimazione passiva in quanto non proprietaria della strada.

2.1. I due motivi, che possono essere esaminati congiuntamente a fronte della loro stretta connessione, sono parzialmente fondati nei termini di seguito esposti.

2.1.1. Alla luce di quanto suindicato in ordine all'applicazione al caso di specie dell'art. 14 d. lgs. n. 285 del 1992, le doglianze si rivelano infondate in relazione all'ordine di rimozione dei rifiuti contenuto nell'ordinanza impugnata (v. *retro*, *sub* § 1.1.1).

Quest'ultima è da ritenersi infatti non inficiata da incompetenza con riguardo al detto ordine di rimozione - funzionale alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade e pertinenze - che ha onerato di tale adempimento l'Anas; e che lo abbia disposto il Comune, stante la mancata attivazione del gestore stradale, è compatibile, in via sussidiaria, con la sua natura di ente locale con fini generali (in tal senso, cfr. Cons. Stato, n. 1684/2019, cit.).

Né in senso contrario può rilevare la circostanza che si trattava, in specie, di rifiuti in parte pericolosi, atteso che ciò incide sul regime speciale del loro trattamento e smaltimento, fermi gli obblighi di rimozione *ex* art. 14 codice della strada per ragioni di sicurezza stradale, da adempiere con le cautele e le misure eventualmente necessarie in relazione al caso concreto.

Oltre ai profili di competenza nell'adozione del provvedimento, per quanto sopra rilevato va riconosciuta anche la sussistenza dell'obbligo sostanziale di rimozione dei rifiuti in capo all'Anas ai sensi dell'art. 14 d. lgs. n. 285 del 1992, con conseguente legittimità *in parte qua* del provvedimento impugnato.

2.1.2. Al contrario, l'appello è fondato in relazione all'ordine di bonifica, decontaminazione e risanamento igienico dei siti, trattandosi di adempimenti che vanno oltre la gestione e pulizia delle strade, e sono strettamente espressione di un rimedio sanzionatorio per la violazione del divieto di abbandono dei rifiuti, rientrante nell'ambito di operatività dell'art. 192 d. lgs. n. 152 del 2006, oltreché della disciplina speciale per la bonifica dei siti contaminati, di competenza della Provincia, applicabile a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati

in modo incontrollato, una volta accertato il superamento dei valori di attenzione (cfr. art. 239 e 244 d. lgs. n. 152 del 2006).

In questa prospettiva, l'ordine volto alla bonifica, decontaminazione e risanamento igienico dei siti non può in alcun modo essere direttamente (*melius*, in modo automatico, secondo il parametro della responsabilità oggettiva) rivolto all'Anas senza un previo accertamento ed una coerente affermazione del titolo di responsabilità, né tanto meno esso risulta di competenza comunale in relazione ai profili di vera e propria "bonifica di sito contaminato".

È pur vero, in tale contesto, che la previsione dell'art. 14 del codice della strada, incentrando nel gestore del servizio stradale tutte le competenze relative alla corretta manutenzione, pulizia e gestione del tratto stradale, con le annesse pertinenze, potrebbe costituire il parametro normativo per l'individuazione del profilo della colpa ai sensi dell'art. 192 d. lgs. n. 152 del 2006, ma ciò non può avvenire al di fuori di un accertamento in contraddittorio, non essendo ravvisabile una responsabilità da posizione del proprietario, ovvero, nella specie, del concessionario (Cons. Stato, n. 1648/2019, cit.; IV, 7 giugno 2018, n. 3430); a ciò si aggiunga che l'ordine può essere adottato dal Comune per le sole attività di avvio al recupero o smaltimento dei rifiuti, nonché di «*ripristino dello stato dei luoghi*» ex art. 192, comma 3, d. lgs. n. 152 del 2006, non anche in relazione a profili di vera e propria "bonifica di sito contaminato" (artt. 239 e 244 d. lgs. n. 152 del 2006). Ne consegue complessivamente che la sentenza impugnata deve essere riformata nella parte in cui ha ritenuto legittima l'ordinanza comunale, oggetto del ricorso di primo grado, che ha posto a carico dell'Anas (anche) l'adozione degli interventi di bonifica, decontaminazione e risanamento igienico dei siti.

3. Con l'ultimo motivo l'Anas censura l'omesso apprezzamento delle carenze di motivazione e istruttoria denunciate in primo grado, anche a fronte della particolare gravosità del provvedimento.

Le censure sono infondate in relazione all'ordine di rimozione dei rifiuti, atteso che l'ordinanza risulta motivata - seppur succintamente - in modo adeguato in relazione alle circostanze del caso concreto, sia sui profili di fatto (fornendo evidenza del rinvenimento dei rifiuti in prossimità della s.s. 101 Gallipoli-Lecce) sia sulle attività istruttorie compiute attraverso il sopralluogo eseguito dalla Polizia municipale unitamente al personale del Settore Urbanistica del Comune, così enucleando nel complesso i presupposti necessari per l'adozione dell'ordine di rimozione a norma dell'art. 14 d. lgs. n. 285 del 1992 (oltre a dare evidenza dei pericoli "*per la salute pubblica*" correlati al "*rilascio di fibre d'amianto*" e del "*degrado ambientale*"); mentre le doglianze sulle siffatte carenze risultano assorbite dall'accoglimento delle altre censure nei termini suesposti in relazione all'ordine di adozione di tutti gli interventi di bonifica, decontaminazione e risanamento igienico dei siti (v. *retro*, sub § 2.1.2).

4. In conclusione, l'appello va dunque parzialmente accolto nei limiti suesposti, sicché, in riforma della sentenza e in accoglimento parziale del ricorso di primo grado, va annullata l'ordinanza comunale impugnata in relazione all'ordine di bonifica, decontaminazione e risanamento igienico dei siti.

5. Vista la risalenza e la particolarità della controversia ricorrono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente, ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie parzialmente il ricorso di primo grado, come in motivazione;

Compensa le spese fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Raffaele Prosperi, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Alberto Urso

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO