

Publicato il 13/06/2019

N. 03967/2019REG.PROV.COLL.
N. 06818/2009 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6818 del 2009, proposto da Comune di San Giuseppe Vesuviano (NA), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Arturo Umberto Meo, con domicilio eletto presso lo studio Srl Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini, 30;

contro

Anas -Ente Nazionale Strade S.p.A, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Anna Botti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Monzambano, 10;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Quinta) n. 06101/2008, resa tra le parti, concernente rimozione e smaltimento rifiuti abbandonati su suolo di proprietà dell'Anas S.p.a.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas -Ente Nazionale Strade S.p.A;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2019 il Consigliere Fulvio Rocco e uditi per le parti gli avvocati Fabio Patarnello, su delega Arturo Umberto Meo, e Massimiliano Caputo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. In data 29 gennaio 2008 gli agenti del Corpo Forestale dello Stato hanno eseguito un sopralluogo in località Beneficio del Comune di San Giuseppe Vesuviano (NA), accertando ivi la presenza di una consistente quantità di rifiuti abbandonati nei pressi di una stradina laterale alla Strada Statale n. 268, di proprietà dell'Anas S.p.a. e da essa adibita a viabilità di servizio.

La circostanza è stata accertata contestualmente anche da personale dipendente dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Campania (A.R.P.A.C.) e dal Comune di San Giuseppe Vesuviano.

In dipendenza di ciò, con ordinanza n. 22 dd. 28 febbraio 2008 il Responsabile del Servizio Urbanistica, Gestione Territorio, Progettazioni – LL.PP. e Catasto del Comune di San Giuseppe Vesuviano, *“vista la comunicazione ai sensi dell’art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 dalla quale si rileva che in data 29 gennaio 2008”* il Corpo Forestale dello Stato *“ha proceduto al sequestro penale anche a carico di ignoti di circa 60 mc. di rifiuti speciali ex art. 155 del d.lgs. 152 del 2006, costituiti prevalentemente da rifiuti provenienti da demolizioni, materiale plastico di vario genere, pneumatici ed onduline presumibilmente contenenti amianto, insistenti all’interno delle particelle nn. 204 - 1387 - 1384 - 1382 del foglio n. 6 del N.C.T. del Comune di San Giuseppe Vesuviano – Contrada Beneficio”*, *“visto l’art. 192 (divieto di abbandono) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 154, commi 1-2-3 e 4”* e *“viste le visure catastali dalle quali si evince che le predette particelle sono di proprietà Anas”*, ha ordinato all'Anas S.p.a., *“nella persona del legale rappresentante, dipartimento Centro 1, viale Kennedy 17 Fuorigrotta-Napoli, di provvedere ad horas alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti sopra citati, perché pericolosi per la pubblica incolumità, ed alla bonifica del luogo, nel più breve tempo possibile, onde evitare disagi alla popolazione nonché*

all'ambiente, previo dissequestro da parte dell'Autorità Giudiziaria": il tutto con la rituale avvertenza che "la mancata ottemperanza ... oltre a quanto stabilito dal Codice Penale, vedrà costretta quest'Amministrazione a provvedere in danno del soggetto obbligato al recupero delle somme anticipate, come previsto dal d.lgs. 152 del 2006".

1.2. Con ricorso proposto sub R.G. 3167 del 2008 innanzi al T.A.R. per la Campania, Sede di Napoli, Anas S.p.a. ha chiesto l'annullamento di tale provvedimento, deducendo al riguardo il difetto di notificazione del provvedimento medesimo, la violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del d.lgs. 152 del 2006 e dell'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, eccesso di potere per difetto dei fatti e dei presupposti, nonché violazione degli artt. 13, 7 e 21 del d.lgs. 22 del 1997 ed eccesso di potere per difetto dei presupposti sotto ulteriore profilo.

1.3. In tale primo grado di giudizio si è costituito il Comune di San Giuseppe Vesuviano, concludendo per la reiezione del ricorso.

1.4. Con sentenza n. 6101 dd. 23 giugno 2008, resa a' sensi degli allora vigenti artt. 21 e 26 della l. 6 dicembre 1971 n. 1034 e successive modifiche, la Sezione V[^] dell'adito T.A.R. ha accolto il ricorso avuto riguardo - in via assorbente - alle dedotte censure di violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del d.lgs. 152 del 2006 e degli artt. 14, 13, 7 e 21 del d.lgs. 22 del 1997, nonché di eccesso di potere per difetto dei fatti e dei presupposti.

Il giudice di primo grado ha in tal senso affermato che *"l'art. 14, comma 3, del d.lgs. 22 del 1997 ... permette l'emissione dell'ordinanza di rimozione anche nei confronti di soggetti, quali il proprietario del terreno e soggetti che vi hanno diritti reali o personali di godimento, a titolo di responsabilità solidale, unicamente nel caso che essi siano imputabili a titolo di dolo o colpa. Come già evidenziato dalla giurisprudenza di questo Tribunale (tra le altre, sentt. n. 1618 del 2005, 2016 del 2005, 1273 del 2008), dalla quale non vi è motivo di discostarsi, nel caso in esame non ricorre nessuno dei presupposti previsti dal citato art. 14 del d.lgs. 22 del 1997, atteso che la presenza di rifiuti nell'area di competenza dell'Anas non è imputata all'Ente, quale responsabile in solido con l'autore dell'abbandono, né in via diretta, a titolo di dolo o di colpa. In particolare, non è possibile*

affermare che la stessa Anas sia tenuta a salvaguardare il proprio territorio da qualsiasi forma di discarica prodotta da ignoti, non provenendo tale obbligo da alcuna norma di legge o regolamentare o di altra natura”.

L'adito T.A.R. ha compensato integralmente tra le parti le spese e gli onorari di causa.

2.1. Con l'appello in epigrafe il Comune di San Giuseppe Vesuviano chiede ora la riforma di tale sentenza, deducendo al riguardo *error in iudicando* in relazione all'art. 14 del dlgs. 22 del 1997 e all'art. 192 del d.lgs. 192 del 2006.

L'appellante insiste in tal senso sulla sussistenza della colpa in capo all'Anas S.p.a. in ordine alla mancata rimozione dei rifiuti nell'area di sua proprietà, e ciò anche con riguardo a quanto disposto dall'art. 14 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo Codice della Strada).

2.2. Si è costituita nel presente grado di giudizio Anas S.p.a., concludendo a sua volta per la reiezione dell'appello.

2.3. All'odierna pubblica udienza la causa è stata quindi trattenuta per la decisione.

3.1. Tutto ciò premesso, l'appello va accolto.

3.2. Va premesso che in tema di abbandono dei rifiuti, l'art. 14 del d.lgs. n. 22/1997 (cd. "*decreto Ronchi*") invero stabiliva che il proprietario dell'area utilizzata per l'abbandono abusivo di rifiuti fosse tenuto a provvedere al loro smaltimento solo a condizione che ne fosse dimostrata almeno la corresponsabilità con gli autori dell'illecito per aver posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo, escludendo conseguentemente che la norma configurasse un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva.

Tale disciplina è stata abrogata per effetto dell'art. 264, comma 1, lettera i) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il cui art. 192 riproduce il tenore dell'abrogato art. 14, con riferimento quindi alla necessaria imputabilità a titolo di dolo o colpa del proprietario dell'immobile in cui è avvenuto l'abbandono, ma in più integra il precedente precetto precisando che l'ordine di rimozione può essere

adottato esclusivamente “*in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo*” (cfr. sul punto, ad es., Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. giurisd., 23 maggio 2012, n.460).

Il Collegio non ignora - ed, anzi, condivide - il principio di ordine generale affermato al riguardo dalla giurisprudenza, secondo il quale sono illegittimi gli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione di tale sua mera qualità ed in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione.

Sotto questo profilo è stato infatti ripetutamente affermato che la disciplina contenuta nel predetto art. 192 del 2006 è improntata ad una rigorosa tipicità dell'illecito ambientale, non residuando al riguardo alcuno spazio per una responsabilità oggettiva, posto che per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturito l'abbandono illecito di rifiuti occorre quantomeno la colpa, e che tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione - per l'appunto - ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area (così, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2009 n. 1612 e 25 agosto 2008 n. 4061).

A ben vedere la giurisprudenza è pervenuta a tale conclusione nel rilievo che il dovere di diligenza che fa carico al titolare del fondo non può arrivare al punto di richiedere un costante vigilanza, da esercitarsi giorno e notte, al fine di impedire ad estranei di penetrare nell'area e di abbandonarvi i rifiuti: la richiesta di un impegno di tale entità - infatti - travalicherebbe oltremodo gli ordinari canoni della diligenza media che è alla base della stessa nozione di colpa (cfr., *ex plurimis*, : Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2005, n. 935); e in tale situazione, quindi, e senza che sia stato comprovata la sussistenza di un nesso causale tra la condotta del proprietario e l'abusiva immissione di rifiuti nell'ambiente, un concreto obbligo per i proprietari sarebbe inesigibile proprio in quanto riconducibile - si ribadisce - ad una responsabilità oggettiva non contemplata dalla legge (cfr. *ibidem*).

La presente fattispecie si configura - peraltro - del tutto particolare, posto che risulta del tutto infondato l'assunto del giudice di primo grado, secondo il quale l'obbligo per Anas S.p.a. di rimuovere i rifiuti in questione non sarebbe imposto *“da alcuna norma di legge o regolamentare o di altra natura”*.

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.

4. Dall'accoglimento del ricorso in epigrafe consegue, in riforma della sentenza impugnata, l'integrale reviviscenza del provvedimento impugnato in primo grado.

5. Data la particolarità della questione, le spese e gli onorari del presente grado di giudizio possono essere integralmente compensati tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e - per l'effetto - in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso proposto in primo grado.

Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari di entrambi i gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente FF

Fulvio Rocco, Consigliere, Estensore

Italo Volpe, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Giovanni Orsini, Consigliere

L'ESTENSORE

Fulvio Rocco

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO