

Responsabilità dell'ANAS per rifiuti abbandonati sui canali di scolo di una strada statale

Cons. Stato, Sez. II 27 ottobre 2021, n. 7189 - Castriota Scanderbeg, pres.; Frigida, est. - Anas S.p.A. (avv. Bucci) c. Comune di Irsina (n.c.).

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Obbligo di rimozione e ripristino dello stato dei luoghi - Responsabilità dell'ANAS - Sussiste.

Il provvedimento di rimozione dei rifiuti abbandonati e di ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006 (e precedentemente ai sensi dell'analogo art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 22/1997) può essere diretto tanto contro gli autori degli abbandoni di rifiuti quanto nei confronti dei proprietari o dei titolari di diritti reali o personali di godimento delle aree dove sono stati abbandonati in modo incontrollato i rifiuti, qualora vi sia stato un loro comportamento o una loro omissione, imputabile almeno a titolo di colpa. Ciò posto, l'Anas S.p.A. è senz'altro titolare di un diritto personale di godimento sulla strada dove sono stati abbandonati i rifiuti, siccome concessionaria della gestione e della manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade e delle autostrade di proprietà dello Stato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 143/1994.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'Anas s.p.a. ha proposto il ricorso di primo grado n. 590 del 2007 dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, avverso l'ordinanza del Comune di Irsina, settore ambiente, n. 106 del 31 ottobre 2007, con cui le è stato intimato, nella «qualità di proprietario e/o gestore delle Strade Statali», di «provvedere, entro 60 giorni dalla notifica della presente Ordinanza, alla raccolta, trasporto e avvio a smaltimento» di 80 pneumatici di varie dimensioni giacenti sui canali di scolo della strada statale 665, indicati nella relazione tecnica del 10 ottobre 2007.

1.1. Il Comune di Irsina si è costituito nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso.

2. Con l'impugnata sentenza n. 364 del 21 giugno 2013, il T.a.r. per la Basilicata ha respinto il ricorso e ha condannato l'Anas s.p.a. al pagamento, in favore dell'amministrazione comunale, delle spese di lite, liquidate in 3.000 euro, oltre agli accessori.

3. Con ricorso ritualmente notificato e depositato – rispettivamente in data 16/18 settembre 2013 e in data 7 ottobre 2013 – l'Anas s.p.a. ha interposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando tre motivi.

4. Il Comune di Irsina, pur ritualmente evocato, non si è costituito in giudizio.

5. In vista dell'udienza di discussione l'Anas s.p.a. ha depositato memoria.

6. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 27 aprile 2021, svolta con modalità telematica.

7. L'appello è infondato e deve essere respinto alla stregua delle seguenti considerazioni in fatto e in diritto.

8. Tramite il primo motivo d'impugnazione, l'appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza impugnata laddove il T.a.r. ha respinto la censura del ricorso di primo grado inerente ad un difetto di competenza del comune ad adottare l'ordinanza per cui è causa (violazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 285/1992, recante il codice della strada) e comunque ad un difetto di competenza del dirigente alla sua emanazione (violazione dell'art. 107 del decreto legislativo n. 267/2000 e dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006), siccome, a suo avviso, il codice della strada non riconoscerebbe alcuna competenza all'ente locale a fronte di inadempienza dell'ente gestore della strada e che, in ogni caso, l'art. 192 citato, successivo al citato art. 107 prevedrebbe, al comma 3, una competenza esclusiva del sindaco nell'ordinare le operazioni di sgombero di rifiuti illegittimamente depositati sul suolo.

Siffatte doglianze sono infondate. Correttamente, infatti, il T.a.r. ha precisato che, essendo l'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006 (cosiddetto codice dell'ambiente) sostanzialmente riproduttivo dell'art. 14 del decreto legislativo n. 22/1997 e soprattutto considerato che l'art. 107 del decreto legislativo n. 267/2000 (che attribuisce alla dirigenza il potere di emanare tutti i provvedimenti dell'ente locale salvo quelli attinenti alle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo), in base all'art. 1, comma 4, del medesimo decreto è norma di generale applicazione a tutti i provvedimenti nominati nell'ordinamento (a prescindere dalla loro entrata in vigore), salve espresse deroghe («le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni»), il dirigente può adottare un'ordinanza di cui all'art. 192, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006, trattandosi di un atto di gestione ordinaria.

A differenza di quanto sostenuto dall'appellante, il mutato quadro costituzionale recato dalla legge costituzionale n. 3/2001 non impinge sull'applicazione generalizzata del principio di ripartizione delle competenze tra organi politici e organi dirigenziali (a cui sono attribuite tendenzialmente tutte le competenze di gestione), che travalica anche



l'ordinamento degli enti locali, essendo uno schema valevole per tutte le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 165/2001. Ad ogni modo, anche a prescindere dalla disposizione di cui all'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 267/2000, l'art. 107 del medesimo decreto depone già di per sé, in base al suo tenore letterale, per una sua applicazione generalizzata indifferente, in assenza di deroghe espresse, al profilo temporale di introduzione normativa di un potere dell'ente locale.

Va peraltro specificato che non si tratta di un'ordinanza contingibile urgente (provvedimento *extra ordinem* di esclusiva competenza sindacale) emanata ai sensi dell'art. 50, comma 5 del decreto legislativo n. 267/2000, né tanto meno ai sensi dell'art. 54, comma 4, del medesimo decreto, che è uno strumento di tutela urgente dal contenuto atipico, mentre l'ordinanza controversa ha un contenuto tipizzato dal legislatore.

9. Mediante la seconda doglianza, la parte privata ha censurato la sentenza gravata nella parte in cui il T.a.r. ha reputato l'ordinanza non viziata dalla lamentata violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990.

Questa contestazione è infondata, poiché, come puntualmente osservato dal collegio di primo grado, l'ordinanza *de qua* è un provvedimento vincolato, anche alla luce della documentazione tecnica e fotografica depositata dinanzi al T.a.r., sicché la comunicazione di avvio del provvedimento e un'eventuale conseguente partecipazione procedimentale dell'Anas s.p.a. non ne avrebbe certamente modificato il contenuto, con la conseguenza che l'omissione dell'incombente di cui al citato art. 7 è nel caso di specie un vizio non invalidante ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, secondo periodo, della legge n. 241/1990.

10. Attraverso il terzo motivo di gravame, l'appellante ha contestato la sentenza impugnata laddove il T.a.r. ha respinto le censure inerenti ad un lamentato vizio motivazionale per contraddittorietà dell'ordinanza e ad un asserito difetto di legittimazione passiva dell'ente gestore, con violazione degli articoli 14 del decreto legislativo n. 285/1992 e 192 del decreto legislativo n. 152/2006.

Tali deduzioni sono infondate. Ed invero, non sussiste nemmeno la violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990, atteso che l'ordinanza è logicamente e congruamente motivata, avendo imputato all'Anas s.p.a. un comportamento colposo per la violazione dell'obbligo, stabilito dall'art. 14, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 285/1992 (*«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»*).

Inoltre il provvedimento di rimozione dei rifiuti abbandonati e di ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006 (e precedentemente ai sensi dell'analogo art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 22/1997) può essere diretto tanto contro gli autori degli abbandoni di rifiuti quanto nei confronti dei proprietari o dei titolari di diritti reali o personali di godimento delle aree dove sono stati abbandonati in modo incontrollato i rifiuti, qualora vi sia stato un loro comportamento o una loro omissione, imputabile almeno a titolo di colpa, che nel caso di specie sussiste, essendo stata violato l'obbligo di cui al citato art. 14, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 285/1992. Ciò posto, l'Anas s.p.a. è senz'altro titolare di un diritto personale di godimento sulla strada dove sono stati abbandonati i rifiuti, siccome concessionaria della gestione e della manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade e delle autostrade di proprietà dello Stato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 143/1994, per cui *«1. L'Ente provvede a: a) gestire le strade e le autostrade di proprietà dello Stato nonché alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria»*. Tali doverosi compiti si estendono altresì alle pertinenze stradali ai sensi dell'art. 24, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 (*«Le pertinenze stradali sono regolate dalle presenti norme e da quelle del regolamento e si distinguono in pertinenze di esercizio e pertinenze di servizio»*), tra cui rientrano, come pertinenze di esercizio, anche i canali di scolo per il deflusso delle acque meteoriche, dove giacevano i pneumatici, essendo parte integrante della strada ed ineriscono permanentemente alla sede stradale ai sensi dell'art. 24, comma 3, del decreto legislativo n. 285/1992 (*«Sono pertinenze di esercizio quelle che costituiscono parte integrante della strada o ineriscono permanentemente alla sede stradale»*).

Ogni ulteriore deduzione dell'appellante non è idonea a superare le conseguenze derivanti dal descritto quadro normativo (che il Collegio reputa puntuale e univoco) e, pertanto, per esigenti interessi di sicurezza ambientale, del tutto legittimamente il Comune ha imposto all'ente gestore – soggetto a struttura societaria, ma totalmente pubblico e, dunque, istituzionalmente preposto in via immanente alla salvaguardia degli interessi pubblici nell'attività di gestione e manutenzione delle strade statali e delle loro pertinenze – l'eliminazione di una sicura fonte di pericolo per la collettività.

11. In conclusione l'appello va respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

12. Nulla va statuito sulla regolazione delle spese di lite del presente grado di giudizio, stante la mancata costituzione dell'appellato Comune di Irsina.

(Omissis)