

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1475 del 2012, proposto da Società Autostrade per l'Italia s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Sanino, Gianpaolo Ruggiero e Luigi Paccione, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Paccione in Bari, via Quintino Sella, 120;

contro

Comune di Carapelle, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Mescia, con domicilio eletto presso l'avv. Vincenzo Resta in Bari, via Piccinni, 210;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- dell'ordinanza n. 39/2012 del 10.7.2012, ricevuta in data 17.7.2012, con la quale il Sindaco di Carapelle ha ordinato alla società ricorrente, in qualità di proprietaria delle aree interessate, la rimozione e l'avvio "... a recupero o allo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi (eternit) ed al ripristino dello stato dei luoghi, a norma delle leggi vigenti in materia, entro e non oltre 60 (sessanta) giorni della presente, avvertendo che in caso di mancato rispetto del termine stabilito si procederà all'esecuzione in danno e al recupero delle somme anticipate";

- di ogni altro atto a questo presupposto, preparatorio, conseguente e comunque connesso e ad oggi non conosciuto dalla ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Carapelle;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2013 per le parti i difensori avv.ti Luigi Paccione e Giuseppe Mescia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

Fatto

FATTO e DIRITTO

L'odierna ricorrente Società Autostrade per l'Italia s.p.a. è proprietaria del terreno sito nel Comune di Carapelle censito al N.C.T. al foglio 1, particella 142.

Con la gravata ordinanza n. 39/2012 del 10 luglio 2012 il Sindaco del Comune di Carapelle ordinava ai sensi degli artt. 50 dlgs n. 267/2000 e 192, comma 3 dlgs n. 152/2006 all'Agenzia del Demanio dello Stato con sede in Bari ed alla Società Autostrade per l'Italia s.p.a. di procedere alla bonifica di alcune aree ricadenti nel territorio del medesimo Comune (in particolare la particella 142 di proprietà della ricorrente) per la presenza su detti fondi di rifiuti speciali consistenti in tegoloni in eternit/amianto (rifiuti dotati della caratteristica della pericolosità ai sensi del dlgs n. 152/2006).

L'interessata impugnava la citata ordinanza sindacale, deducendo censure così sinteticamente riassumibili:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 192, 255 e 256 dlgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 legge n. 241/1990; eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, in particolare per difetto di motivazione e di istruttoria, per sviamento di potere, illogicità, contraddittorietà, manifesta ingiustizia ed illogicità, travisamento dei fatti, difetto dei presupposti, sviamento di potere, confusione e perplessità dell'azione amministrativa: dal corpo motivazionale del provvedimento impugnato non risulterebbe l'espletamento della necessaria

attività istruttoria in violazione della disposizione di cui all'art. 192, comma 3 dlgs n. 152/2006 in forza del quale la responsabilità del proprietario dell'area per l'abbandono di rifiuti è soggettiva, non già oggettiva ed è compito dell'Amministrazione comunale effettuare accertamenti in contraddittorio con i soggetti interessati al fine di valutare l'eventuale sussistenza di una imputabilità dolosa o colposa della condotta (attiva o omissiva) del proprietario ovvero di altro titolare di diritto reale o personale di godimento;

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 8 legge n. 241/1990; eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, in particolare per difetto di motivazione e di istruttoria, per sviamento di potere, illogicità, contraddittorietà, manifesta ingiustizia ed illogicità, travisamento dei fatti, difetto dei presupposti, sviamento di potere, confusione e perplessità dell'azione amministrativa: sarebbe stata, inoltre, omessa la comunicazione di avvio del procedimento *ex artt. 7 e 8 legge n. 241/1990*.

Si costituiva l'Amministrazione comunale, resistendo al gravame.

Ciò premesso in punto di fatto, ritiene questo Collegio che il ricorso sia infondato.

Invero, il provvedimento gravato è una ordinanza sindacale contingibile ed urgente adottata ai sensi dell'art. 50 dlgs n. 267/2000.

In quanto tale non necessita di previa comunicazione di avvio del procedimento *ex art. 7 legge n. 241/1990* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 settembre 2012, n. 4968; Cons. Stato, Sez. V, 13 agosto 2007, n. 4448).

Peraltro, Società Autostrade per l'Italia s.p.a. - come verrà di seguito esposto - ha obblighi di manutenzione, gestione e pulizia delle strade e delle pertinenze in concessione, per cui se anche vi fosse stata la previa comunicazione dell'avvio del procedimento il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (cfr. art. 21 *octies*, comma 2, secondo inciso legge n. 241/1990).

Inoltre, il provvedimento appare adeguatamente motivato in ordine ai presupposti che ne legittimano l'adozione (*i.e.* contingibilità ed urgenza legate ad emergenze sanitarie e di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale ai sensi dell'art. 50 dlgs n. 267/2000: presenza sulla particella 142 di proprietà di Società Autostrade per l'Italia s.p.a. di rifiuti speciali consistenti in tegoloni in eternit/amianto dotati della caratteristica della pericolosità ai sensi del dlgs n. 152/2006).

Nel caso di specie trova comunque applicazione l'art. 192 dlgs n. 152/2006 (espressamente richiamato nella motivazione del provvedimento censurato) che prevede una responsabilità a titolo di colpa o dolo del proprietario o del titolare di altro diritto reale o personale di godimento sull'area oggetto di discarica (cfr. per il passato il previgente art. 14 dlgs n. 22/1997 avente identica formulazione).

Infatti, l'ordinanza sindacale gravata ha ad oggetto una discarica abusiva di cui all'art. 192 dlgs n. 152/2006 (*i.e.* abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo; immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee).

Relativamente alla corretta interpretazione della disposizione da ultimo citata, deve osservarsi che ai sensi dell'art. 14, comma 1 dlgs n. 285/1992 (codice della strada) "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; ...".

Il comma 3 del citato art. 14 dlgs n. 285/1992 prevede 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."

Pertanto, può certamente affermarsi che la pulizia delle aree in questione (particella 142, sita - secondo quanto evidenziato nella motivazione del provvedimento - in contrada Bonassisi sotto il ponte dell'autostrada A14) compete alla società ricorrente, essendo il soggetto concessionario, oltre che proprietario della menzionata particella, e costituendo la stessa ai sensi dell'art. 14 dlgs n. 285/1992 "pertinenza" della rete autostradale.

A tal riguardo, evidenzia T.A.R. Basilicata, Potenza, Sez. I, 21 giugno 2013, n. 364: "... ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a, D.Lg.vo n. 143/1994 e dell'art. 14, comma 1, lett. a), D.Lg.vo n. 285/1992, rientra nell'ambito dei compiti istituzionali dell'Ente ricorrente la manutenzione ordinaria e la pulizia delle strade, cioè della carreggiata asfaltata, e delle relative pertinenze stradali, tra le quali vanno annoverati anche i canali di scolo per il deflusso delle acque meteoriche, che sono pertinenze di esercizio ai sensi dell'art. 24, comma 3, D.Lg.vo n. 285/1992, essendo parte integrante della strada ed ineriscono permanentemente alla sede stradale. Perciò va qualificata come pertinenza stradale tutta l'area compresa tra la carreggiata ed i predetti canali di scolo per il deflusso delle acque meteoriche. ...".

Pertanto, anche l'area di cui alla particella 142 deve essere qualificata come "pertinenza" ai sensi dell'art. 24 dlgs n. 285/1992, poiché, trovandosi sotto il ponte dell'autostrada A14, assolve la funzione di canale di scolo.

Come sottolineato da T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 9 febbraio 2012, n. 299 (decisione relativa ad una ordinanza sindacale adottata nei confronti di Anas, la quale contestava l'asserita violazione dell'art. 192, comma 3 dlgs n. 152/2006), alle cui conclusioni questo Collegio ritiene di aderire: "... L'applicazione della disposizione invocata, che richiama il parametro soggettivo del dolo o della colpa (e dunque anche della colposa inosservanza del dovere di vigilanza e custodia), va però effettuata in concreto, distinguendo la situazione del proprietario che adottando le normali cautele non ha potuto impedire l'altrui attività illecita, da quella di un ente avente per oggetto sociale, e per dovere istituzionale, la custodia e la cura di una rete viaria sulla quale si verificano gli episodi che qui vengono in considerazione. ...".

Pertanto, ai sensi dell'art. 14 dlgs n. 285/1992 gli enti proprietari e concessionari delle strade (come Anas, avente per oggetto sociale e per dovere istituzionale, la custodia e la cura della rete viaria [cfr. sentenza del T.A.R. Puglia, Bari n. 299/2012]; lo stesso deve dirsi per la ricorrente Società Autostrade per l'Italia s.p.a.) devono provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade e delle loro pertinenze e arredo (a prescindere dalle dimensioni della infrastruttura su cui esercitano la vigilanza).

Sulla stessa linea si colloca Cons. Stato, Sez. V, 31 maggio 2012, n. 3256 (che a sua volta richiama Cass. civ., Sez. Un., 25 febbraio 2009, n. 4472) secondo cui "... il requisito della colpa postulato da detta norma ben può consistere proprio nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area, così impedendo che possano essere indebitamente depositati rifiuti nocivi. ...".

La sentenza del Consiglio di Stato n. 3256/2012 rileva che il dovere di adottare tutte le misure e cautele opportune e necessarie per eliminare tali rifiuti deriva "... direttamente dall'obbligo di custodia connesso alla proprietà/appartenenza della strada, oltre che dalla previsione dell'art. 14 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, secondo cui gli enti proprietari delle strade devono provvedere, tra l'altro, alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi."

Infine, va evidenziato che la società ricorrente, nonostante sia stata convocata, non si è presentata alla conferenza di servizi del 16.4.2012.

Conseguentemente, la stessa è stata posta nelle condizioni di partecipare al procedimento (così come imposto dall'art. 192, comma 3 dlgs n. 152/2006) che ha portato all'adozione del gravato provvedimento (procedimento di cui la società si è disinteressata).

In conclusione, si deve affermare che Società Autostrade per l'Italia s.p.a., in quanto concessionaria della gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria delle autostrade di proprietà dello Stato (nel caso di specie anche proprietaria della particella 142), è obbligata alla pulizia delle sede stradale e delle sue pertinenze e, quindi, alla rimozione non solo dei rifiuti abbandonati direttamente sulla sede stradale, ma anche di quelli abbandonati sulle pertinenze o sulle altre strutture annesse alla strada, atteso che la loro pulizia interferisce direttamente con la stessa funzionalità dell'infrastruttura e con la sicurezza della viabilità e non può quindi non fare

capo direttamente al soggetto gestore, sia esso proprietario, concessionario o comunque affidatario del bene.

Dalle argomentazioni espresse in precedenza discende la reiezione del ricorso.

In considerazione della natura e della peculiarità della presente controversia, nonché della qualità delle parti, sussistono gravi ed eccezionali ragioni di equità per compensare le spese di giudizio.

Diritto

PQM

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Corrado Allegretta, Presidente

Giacinta Serlenga, Primo Referendario

Francesco Cocomile, Primo Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 01 AGO. 2013.