

**COMUNE DI MODUGNO***(Provincia di Bari)***I SETTORE - UFFICIO LEGALE - CONTRATTI**

Prot. n. _____

COMUNE DI MODUGNO	
Prot. n. <u>50858</u>	
16 OTT. 2007	
Cat. _____	Clas. _____
Fasc. _____	Sottofasc. _____

Modugno, 16 ottobre'07

Al Dirigente VII Settore
Magg. Nicola Del Zotti
SEDE**OGGETTO: Rimozione carcasse animali su strade statali. Richiesta Parere del
29/6/2007 prot. 32492.**

Con riferimento alla Vs. richiesta di parere, così come individuata in oggetto, lo scrivente ufficio evidenzia quanto segue.

Dall'esame della problematica sollevata e del parere reso dall'ufficio legale dell'ANAS, la scrivente non ritiene condivisibile l'assunto prospettato da quest'ultima.

Infatti, le affermazioni dell'ufficio legale, non solo non si presentano supportate da elementi normativi e/o giuridici di qualsiasi natura, ma risultano, al contrario, espressamente smentiti da pronunce giurisprudenziali in merito, nonché da espresse previsioni di legge.

Controparte, invero, evidentemente ignora il contenuto della Legge Regionale n. 12/1995 che espressamente pone a carico delle AUSL il compito di provvedere al recupero dei cani randagi esistenti sul territorio dei vari Comuni di competenza, ponendo, a carico degli Enti locali, il solo onere di dare adeguata segnalazione della presenza degli animali alla AUSL territoriale (funzioni di vigilanza).

Quanto detto, oltre ad essere oggetto di espressa previsione normativa, ovviamente applicabile anche per quanto concerne la rimozione delle carcasse degli animali, è stata anche confermata da una recentissima sentenza del Tribunale di Bitonto – G.U. Dott. Casciaro, dell'11 giugno 2007 n. 68, in cui espressamente si esonera il Comune di Bitonto da responsabilità risarcitorie derivanti da danni cagionati da cani randagi e si prevede, in maniera esclusiva, la responsabilità della AUSL territoriale, sulla quale, come si legge nella sentenza, grava l'obbligo di intervento per il recupero

dei cani randagi nonché per l'approntamento di idonee attività e/o iniziative di controllo e prevenzione per il fenomeno del randagismo.

Alla luce di tanto, la scrivente non può far altro che dedurre, accanto ad una responsabilità diretta del proprietario della strada interessata, una responsabilità solidale, ancorché primaria, della AUSL competente per territorio, alla luce degli obblighi ricadenti sulla stessa, in via diretta o derivata, ai sensi della L. R. n. 12/1995.

Distinti saluti

Il Responsabile Ufficio Legale

Avv. Cristina Carlucci

Giurisprudenza

n. 6/2007 - © copyright

TRIBUNALE DI BARI, SEZIONE DISTACCATA DI BITONTO - sentenza 11 giugno 2007 n. 68 - G.U. Dott. Casciaro - Carbonara e altro (Avv.ti Desantis e Bufano) c. Asl Ba/4 (n.c.) e Comune di Bitonto (Ba) (Avv. Affatati) - (accoglie la domanda nei confronti della sola Asl Ba/4).

Giustizia civile - Responsabilità civile della P.A. - Per danni cagionati da cani randagi nella Regione Puglia - Sussiste nei confronti della sola AUSL e non anche nei confronti del Comune - Riferimento alla L. reg. Puglia 3 aprile 1995 n. 12.

La legge Regione Puglia 3 aprile 1995 n. 12, pur nell'attribuire ai Comuni le funzioni di vigilanza sul trattamento degli animali e la tutela igienico-sanitaria degli stessi, affida però espressamente (v. art. 6 comma 1°) ai Servizi veterinari delle Usl il recupero dei cani randagi, che poi dovrebbero trovare in concreto accoglienza nei canili sanitari di cui al successivo art. 8 oppure nei rifugi di cui all'art. 9 stessa legge (i quali ultimi sono pur sempre vigilati dai Servizi veterinari delle Usl); pertanto, l'individuazione, per legge, di uno specifico obbligo di intervento a carico delle Usl (ora Asl) per il recupero dei cani randagi in ordine all'approntamento, a cura della competente Asl, di idonee attività e/o iniziative di controllo e prevenzione del fenomeno del randagismo attraverso il recupero dei cani vaganti, rende configurabile una responsabilità ex art. 2043 c.c. della detta Asl, quale ente localmente deputato al controllo del fenomeno del randagismo (1).

(1) Cfr. Cass. n. 10638/2002;

Ha osservato, in particolare, il Tribunale di Bari, Sezione Staccata di Bitonto, che, d'altronde, come la S.C. ha rilevato, con orientamento qui pienamente condiviso, *"con riferimento a controversia di risarcimento danni verificatisi successivamente alla soppressione delle Usl e fondata sull'omessa vigilanza sui cani randagi, affidata - dall'art. 6 della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 - alla competenza dei servizi sanitari delle unità sanitarie locali, la legittimazione passiva (già spettante per i fatti pregressi alla soppressione alle Usl, organi comunali dotati di propria soggettività) spetta alla locale azienda sanitaria, succeduta alla Usl, e non al Comune, sul quale, perciò, non può ritenersi ricadente il giudizio di imputazione dei danni dipendenti dal suddetto evento"* (Cass., 27001/2005).

Documenti correlati:

CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. III CIVILE, sentenza 20-7-2002, n. 10638, pag. http://www.lexitalia.it/ago1/cass3_2002-10638.htm (legittimamente un Comune viene condannato, in solido con la locale ASL, a risarcire i danni subiti da un cittadino aggredito da un branco di cani randagi).

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Bari, Sezione distaccata di Bitonto, nella persona del giudice monocratico dr. Salvatore Casciaro in funzione di Giudice Unico, ha emesso la seguente definitiva

SENTENZA

nella causa civile recante n. 477 del Ruolo generale degli affari contenziosi 2001, vertente fra i Signori

CARBONARA ANDREA e **PERSIA GIUSEPPINA**, quali genitori esercenti la potestà sul minore **CARBONARA FRANCESCO**, ed il primo anche in proprio, rappresentati e difesi dall'avv. Vito Desantis e Angela Bufano

attori,

e la convenuta

ASL BA/4, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita

nonché il terzo chiamato

COMUNE di BITONTO, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Affatati.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il 5-7-2001, i Signori Carbonara Andrea e Persia Giuseppina, quali esercenti la potestà genitoriale sul minore Francesco, esponendo che il 30-3-2000, verso le ore 14,20, il figlio Francesco, mentre percorreva Via Ludovico D'Angiò a bordo del ciclomotore Piaggio Zip di proprietà del padre, era stato all'improvviso assalito all'altezza del civico n.º 135 da un cane randagio che lo aveva fatto cadere determinandogli lesioni personali ("trauma cranico, trauma distorsivo rachide cervicale"), oltre che danni al ciclomotore; che a seguito dell'aggressione il minore aveva iniziato a manifestare balbuzie, ansia, irascibilità, disturbi della memoria e dell'attenzione, oltre che cefalee e cervicalgia, donde la configurabilità di gg. 15 di I.T.T. e di gg. 15 di I.T.P. al 50%, con postumi permanenti del 15%, come da relazione del dr. G. Carbonara espressamente richiamata; che competeva anche il ristoro del danno morale e patrimoniale oltre che il rimborso delle spese sanitarie sostenute (per £. 374.700) e dei costi di ripristino del ciclomotore (per £. 1.208.000) come da preventivo in atti; che la Asl Ba/4, in qualità di responsabile del sinistro, era stata invitata, senza alcun esito, ad effettuare il ristoro del danno; che, in particolare, al minore Carbonara Francesco spettava la complessiva somma di £. 120.774.318 e al padre Carbonara Andrea la somma di £. 1.208.000 relativa ai danni al ciclomotore; tanto esposto, chiese condannarsi la Asl Ba/4 al pagamento delle somme surriferite, oltre interessi e rivalutazione e con rifusione delle spese di lite da distrarsi.

Nella contumacia della Asl Ba/4, gli attori chiedevano in prima udienza, e ottenevano, autorizzarsi la chiamata in causa del Comune di Bitonto, il quale ultimo, costituendosi, eccepì preliminarmente l'inammissibilità (per sua tardività) della istanza di chiamata e, nel merito, affermò che, a tutto concedere, doveva configurarsi nel sinistro occorso la responsabilità della sola Asl Ba/4. Chiese, pertanto, il rigetto dell'avversa domanda, con vittoria di spese.

All'esito della fase istruttoria (nel corso della quale era espletata prova per testi e CTU medico-legale), la causa è stata, in fine, ritenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'eccezione di inammissibilità dell'atto di chiamata, così come formulata dal Comune di Bitonto, è fondata.

Come noto, l'attore è libero di citare *ab imis* i soggetti da lui ritenuti legittimati passivi rispetto alla pretesa azionata o a cui ritiene comunque comune la causa; laddove invece l'interesse a chiamare in causa il terzo sia insorto successivamente, ossia per effetto delle difese articolate dal convenuto nella sua comparsa di risposta, egli può formulare specifica istanza per la chiamata del terzo, a pena di decadenza, nella prima udienza (v. art. 269 co. 3 c.p.c.).

Orbene, nella specie, stante la contumacia della Asl Ba/4, non si è verificata l'ipotesi di cui al comma 3º cit. sicché inaccoglibile (come rettamente rileva *in limine* il Comune di Bitonto nella sua comparsa di risposta) era l'istanza di chiamata ex art. 269 co. 3º c.p.c., e in tale ottica deve or dunque disporsi in questa sede la revoca

del provvedimento autorizzativo emesso il 14-3-2002, con conseguente declaratoria di inammissibilità, per sua tardività, della domanda risarcitoria introdotta contro il Comune di Bitonto e contenuta nell'atto di chiamata in causa notificato il 21-3-2002.

Passando alla domanda risarcitoria proposta nei confronti della Asl Ba/4, essa s'appalesa fondata.

Dalla deposizione resa dal testimone oculare Ventafridda, è emerso che il Carbonara Francesco effettivamente fu assalito da uno o più cani randagi che stazionavano nei pressi di un bidone di raccolta di rifiuti urbani ubicato in Bitonto alla Via Ludovico D'Angiò. Il teste soggiunge che, *"a seguito di ciò, il motociclista perse l'equilibrio e cadde a terra...ricordo che indossava il casco"*. Sempre nella sua deposizione del 15-4-2004, il Ventafridda così rievoca gli attimi che seguirono il sinistro: *"...scacciai i cani che continuavano ad aggredire il Carbonara e gli offrii un bicchiere d'acqua perché lo vidi spaventato"*. Tale completa ricotruzione degli accadimenti è stata confermata dal teste Altamura, agente della P.M. di Bitonto, il quale dichiara di essere intervenuto in loco *"su segnalazione di un passante (plausibilmente proprio il Ventafridda) notando un ciclomotore riverso per terra, con accanto un ragazzo che, a suo dire, era stato assalito da un cane randagio...il ragazzo era impaurito e lo portammo in ospedale"* (nella stesso senso anche il teste Micchetti che ricorda come fosse presente in loco il Ventafridda, *"il quale riferì che un cane randagio aveva assalito il Carbonara"*).

Peraltro, dal referto del P.S. datato 30-3-2000, ore 14,25, v. doc. 6 fasc. attori, redatto nell'immediatezza dei fatti, risulta che lo stesso Carbonara Francesco ebbe ad addebitare proprio al cane la sua caduta dal motorino.

Detto questo, va subito rilevato, quanto all'accertamento delle responsabilità nell'accaduto, che la l.r. Puglia 3-4-1995 n. 12, pur nell'attribuire ai Comuni le funzioni di vigilanza sul trattamento degli animali e la tutela igienico-sanitaria degli stessi, affida però espressamente (v. art. 6 co. 1°) ai Servizi veterinari delle Usl il recupero dei cani randagi, che poi dovrebbero trovare in concreto accoglienza nei canili sanitari di cui al successivo art. 8 oppure nei rifugi di cui all'art. 9 stessa legge (i quali ultimi sono pur sempre vigilati dai Servizi veterinari delle Usl).

Ora, l'individuazione per legge di uno specifico obbligo di intervento a carico delle Usl (ora Asl) per il recupero dei cani randagi e, sotto altro versante, l'assenza di elementi (la Asl Ba/4 è rimasta infatti contumace) in ordine all'approntamento, a cura della competente Asl, di idonee attività e/o iniziative di controllo e prevenzione del fenomeno del randagismo attraverso il recupero dei cani vaganti, rende configurabile una responsabilità ex art. 2043 c.c. della detta Asl Ba/4, quale ente localmente deputato al controllo del fenomeno del randagismo (cfr. Cass. n. 10638/2002). In buona sostanza, la Asl non ha provato di essersi opportunamente attivata per arginare o elidere, quanto meno nell'ambito del contesto cittadino, il fenomeno del randagismo ciò che soltanto avrebbe potuto determinare un suo esonero da responsabilità nell'accaduto.

D'Altronde, come la S.C. ha rilevato, con orientamento qui pienamente condiviso, *"con riferimento a controversia di risarcimento danni verificatisi successivamente alla soppressione delle Usl e fondata sull'omessa vigilanza sui cani randagi, affidata - dall'art. 6 della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 - alla competenza dei servizi sanitari delle unità sanitarie locali, la legittimazione passiva (già spettante per i fatti pregressi alla soppressione alle Usl, organi comunali dotati di propria soggettività) spetta alla locale azienda sanitaria, succeduta alla Usl, e non al Comune, sul quale, perciò, non può ritenersi ricadente il giudizio di imputazione dei danni dipendenti dal suddetto evento"* (Cass., 27001/2005).

Passando ora al *quantum debeatur*, può farsi espresso richiamo alla perizia redatta, all'esito di indagine accurata ed immune da censure o vizi logici, dal dr. Michele Pio De Michele il quale conclude nel senso che Carbonara Francesco a causa del sinistro ebbe a patire una *"sindrome soggettiva post traumatica, che ha comportato una inabilità di un mese a partire dal 30-3-2000, per metà valutabile a titolo di ITT e per metà a titolo di ITP al 50%, con postumi permanenti da trauma distorsivo del rachide cervicale valutati all'1% di invalidità"*.

In relazione al fenomeno di balbuzie, assertivamente ancorato dalla difesa attorea proprio al trauma subito, il Perito d'ufficio ha osservato che *"allo stato delle conoscenze, l'etio-patogenesi della balbuzie (disturbo che si manifesta nel 98% dei casi prima dei 10 anni) è posta in relazione ad una complessa interrelazione della cause su riportate, che non hanno alcun rapporto con traumi psico-fisici"* (così a pag. 8 della relazione 7-1-2005).

In altre parole, *"la balbuzie manifestata dal Carbonara non può essere stata causata dall'incidente stradale e dal conseguente trauma cranico e commotivo..."* atteso che *"l'ansia connessa all'aggressione avrà reso solo più*

appariscente una disfunzione già presente" (così ancora il Perito d'ufficio chiamato a chiarimenti all'udienza del 7-3-2006).

Tutto ciò premesso, possono riconoscersi i seguenti importi e precisamente: per n. 15 gg. di ITT, €. 580,65 (€. 38,71 X 15 gg., così art. 1 decreto Min. Att. Prod. 3-6-2004 in G.U. 10-6-2004 n. 134); per n. 15 gg. di ITP al 50%, €. 290,32; per n. 1 punti di invalidità (tenendo conto dell'età di anni 14 all'epoca del sinistro), €. 650,23.

Per un totale, a titolo di danno biologico, pari a €. 1.521,20 a cui può aggiungersi la somma di €. 507,06 per danno morale (pari a 1/3 del danno biologico complessivo).

Null'altro spetta per incapacità lavorativa generica (come noto, assorbita nel danno biologico), mentre invece può attribuirsi l'ulteriore importo di €. 193,52 a titolo di rimborso spese sanitarie.

Per un complessivo credito di €. 2.221,78 oltre rivalutazione monetaria secondo indici Istat dal 3-6-2004 (dì del decreto min.) al dì del deposito della sentenza e interessi legali (che coprono nel periodo di riferimento anche la perdita del potere d'acquisto della moneta derivante dal fenomeno inflattivo) sulla somma rivalutata dal dì del sinistro al soddisfo.

La Asl Ba/4 va dunque condannata al pagamento, in favore di Carbonara Francesco, del predetto importo, mentre va condannata al pagamento, in favore di Carbonara Andrea, della somma di €. 623,84 oltre interessi legali dal 1-4-2000 (dì del preventivo, sub doc. n. 14 fasc. attori), per ristoro del danno al ciclomotore.

Stante l'accoglimento della domanda per un importo estremamente più ridotto rispetto alla pretesa iniziale, può disporsi nei rapporti con la Asl Ba/4 la compensazione di un terzo delle spese di lite, che, nei residui due terzi, liquidati come da dispositivo, seguono la soccombenza e sono poste a carico della convenuta.

Stimasi equo (anche per le frequenti oscillazioni giurisprudenziali in punto di legittimazione passiva rispetto a vicende simili) compensare le spese del giudizio nei rapporti tra gli attori e il Comune di Bitonto.

P.Q.M.

il Tribunale, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando,

dichiara inammissibile la domanda nei confronti del Comune di Bitonto e compensa le spese nei rapporti con gli attori;

accoglie per quanto di ragione la domanda nei confronti della Asl Ba/4 e, per l'effetto, la condanna al pagamento a) in favore di Carbonara Francesco, della somma di €. 2.221,78 oltre rivalutazione monetaria (secondo indici Istat) dal 3-6-2004 al dì del deposito della sentenza e interessi legali (sulla somma così rivalutata) dal dì del sinistro al soddisfo e, b) in favore di Carbonara Andrea, della somma di €. 623,84 oltre interessi legali dal 1-4-2000 al soddisfo; condanna la Asl Ba/4 alla rifusione dei due terzi delle spese di lite, liquidati in €. 810,79 per borsuali (ivi comprese le spese di CTU per i 2/3), €. 1.300,00 per diritti ed €. 2.000,00 per onorari, oltre rimborso spese gen., IVA e CAP come per legge con distrazione in favore dell'avv. Vito Desantis dichiaratosi anticipatario; compensa il residuo terzo.

Così deciso in Bitonto il 9-6-2007.



*** Inizio pagina**

UFFICIO PROTOCOLLO

UFFICIO POLIZIA

Addi', 2/07/2007

Al Sig.

UFFICIO AFFARI LEGALI E GIUDIZIARI
PIAZZA DEL POPOLO, 16
70026 - MODUGNO

Oggetto: trasmissione corrispondenza del giorno 29/06/2007.

Per opportuna conoscenza, Le trasmetto, in allegato alla presente, la corrispondenza del giorno 29/06/2007, registrata ai numeri di protocollo di seguito elencati:

Prot.n. 32492/2007 POLIZIA

Prot.n.

Prot.n.

Prot.n.

Distinti saluti.

Il Responsabile
dell'Ufficio Protocollo

PER RICEVUTA
(firma per esteso)



COMUNE DI MODUGNO

PROVINCIA DI BARI

VII SETTORE

Servizio Igiene Urbana

Via Maranda, 52 – Tel. 080.5865332 – Fax 0805865365

COMUNE DI MODUGNO	
VII Settore - Polizia Municipale	
Prot. N.	32492
29 GIU 2007	
Cat.....	Clas.....
Fasc.....	Sottofasc.....

Spett.le

Spett.le

Ufficio Legale

S E D E

OGGETTO: Rimozione carcasse animali su strade statali e loro pertinenze.

Si fa seguito alla nota prot.46841, che ad ogni buon fine si allega, per comunicare che ad oggi non è pervenuto alcun parere in merito.

Si precisa che lo stesso riveste carattere d'urgenza, atteso che pervengono a questo Comando continue richieste di smaltimento di carcasse animali da parte non soltanto dell' ANAS ma anche di altri soggetti pubblici e privati.

Distinti saluti

Il Dirigente VII Settore
Magg. Nicola Del Zotti



COMUNE DI MODUGNO

PROVINCIA DI BARI

X SETTORE
ASSESSORATO ALL'AMBIENTE E QUALITA' DELLA VITA

Via Maranda n° 52 - 70026 Modugno - tel. +390805865348 - fax +390805865368

Prot. 1236 ST. / 268h1
Risposta a nota n° del 3/10/06
del _____

Modugno, li

Spett.le

Ufficio Legale

S E D E

OGGETTO: rimozione carcasse animali su strade statali e loro pertinenze.

Pervengono a questo Ufficio da parte dell'ANAS S.p.a., responsabile della gestione e manutenzione delle strade statali, continue richieste di rimozione e smaltimento di carcasse di cani rinvenute sulle strade medesime.

Premesso che il Capitolato Speciale di Igiene Urbana dell'Ente prevede la rimozione e smaltimento delle carcasse animali solo sulle vie comunali, con esclusione quindi delle strade statali e provinciali, questo Ufficio è dell'avviso che il responsabile della manutenzione di un immobile sia anche responsabile della rimozione di eventuali depositi abusivi o accidentali.

Pertanto, non si è mai dato riscontro alle richieste di rimozione dell'ANAS, anche in considerazione dei costi elevati che il Comune dovrebbe addossarsi per le operazioni di rimozione e smaltimento, per le quali, a norma del Reg.CE n.1774/2002, è necessario servirsi di ditte specializzate.

11
18

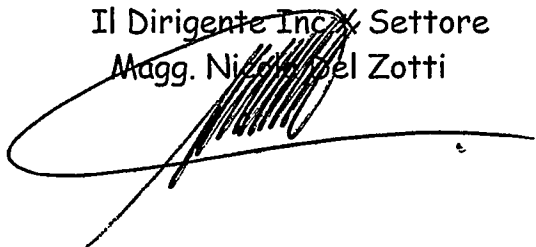
A nulla è valso un incontro chiarificatore, proposto e presieduto dall', Ing. Ferrarese, dirigente pro tempore X Settore fino al 31.07. c.a., con rappresentanti dell 'ANAS.

L' ANAS infatti, anche in mancanza di specifici riferimenti normativi e giurisprudenziali, è del parere che la morte accidentale di cani privi di legittimo proprietario è attribuibile alla condotta colposa dei comuni per avere essi omesso e trascurato l'azione di prevenzione del randagismo, come sancito dalla normativa vigente, per cui il recupero e lo smaltimento delle carogne animali deve essere posto a carico degli enti: all'uopo, si legga nota informativa dell'ANAS ai responsabili del settore, che si allega in copia, riportante il parere dell'ufficio legale della società in merito all' annosa questione.

Considerato la rilevanza soprattutto sanitaria del problema per i ritardi e/ o omissioni dell'ANAS nello smaltimento delle carcasse animali, che spesso rimangono giacenti sulle strade per settimane, smaltendosi solo per l'azione degli agenti atmosferici o altri, si chiede a codesto Ufficio un parere legale in merito.

In attesa di cortese sollecito riscontro alla presente, si coglie l'occasione per porgere distinti saluti.

Il Dirigente Inc. X Settore
Magg. Nicola Del Zotti



Per S.

[Signature]



ANAS S. p. A.

Compartimento della Viabilità per la Puglia

Dir. Sett. Esercizio
All. 1

Prot. n° 16323

ANAS

geom. Di Venere 335-7595061

ing. La Porta 335-7227627

17 GIU. 2004

Bari,

Ai RUP
Sede

Ai Direttori dei
Centri di Manutenzione
Sede

E p.c. All'Ufficio Legale
Sede

OGGETTO: Rinvenimento di carcasse animali su sede stradale.

Si trasmettono, in allegato, le considerazioni dell' Ufficio Legale compartimentale relative all'argomento in oggetto unitamente al facsimile della comunicazione che gli Uffici Tecnici compartimentali utilizzeranno, per segnalare al Servizio Veterinaria delle A.S.L. di zona e al Comando di Polizia Municipale, per la richiesta di rimozione delle carcasse.

IL REGGENTE DEL SETTORE ESERCIZIO
Dott. Ing. *[Signature]* RUSSO



ANAS S.p.A.

Compartimento della viabilità per la Puglia

DT+1 { RUP 75
RUP LE
RUP BA

Ufficio Legale

AL DIRIGENTE AREA ESERCIZIO
SEDE

AI CENTRI MANUTENTORI
SEDE

ALLE SEZZ. STACCATE FG-LE

Oggetto: rinvenimento di carcasse animali su sede stradale; competenze e modalità operative per la rimozione.

Codesto Ufficio Tecnico ha richiesto chiarimenti in ordine alle iniziative da avviare nei casi, per vero sempre più numerosi, di ritrovamento su sede stradale di carcasse di animali, prevalentemente di specie canina, da parte del personale di esercizio, ovvero segnalate da terzi e/o da utenti.

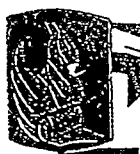
La presenza di carogne sulla carreggiata, oltre a costituire immediato pericolo per la sicurezza della circolazione stradale con tutti gli inevitabili, gravosi riflessi di danno per la Società, rappresenta altresì fonte di pregiudizio in materia di igiene pubblica e di salubrità dell'ambiente, e pertanto si impone l'adozione, ad opera del Compartimento, di un iter procedimentale diretto a garantire l'immediata rimozione delle stesse dal piano viabile, nel pieno rispetto della normativa vigente in materia.

1- CONSIDERAZIONI IN DIRITTO

Al fine di correttamente inquadrare la fattispecie dal punto di vista interpretativo è bene evidenziare che l'ANAS, pur configurandosi quale soggetto preposto istituzionalmente alla gestione e manutenzione delle strade statali e annesse pertinenze, non per questo può essere considerato responsabile del materiale alieno ivi rinvenuto (carcasse di animali, rifiuti vari) con l'insorgenza del conseguente obbligo di provvedere, a proprie spese, alla rimozione e conferimento a discarica del materiale medesimo.

Al riguardo, stante il tenore dell'art. 2052 c.c., obbligato alla rimozione e smaltimento della relativa carcassa deve considerarsi il proprietario dell'animale, mentre laddove risulti impossibile individuare tale persona ovvero – come accade nella generalità dei casi – trattasi di animali randagi l'obbligo non può essere posto in via automatica a carico dell'ANAS in quanto rispetto all'evento non è possibile configurare a carico di essa un comportamento doloso o colposo.

Ritenere che l'ANAS sia tenuta a provvedere alla rimozione e smaltimento delle carogne presenti sul piano viabile equivale ad attribuire previamente alla Società medesima un grado di colpa nella verifica causale dell'evento, verosimilmente costituito dall'accidentale sconfinamento dell'animale, di seguito perito, sulla sede stradale; in altri termini, ciò significherebbe sancire l'evitabilità del fatto, magari attraverso la predisposizione da parte dell'ANAS di apposite reti di recinzione atte ad evitare l'attraversamento delle strade statali da parte di animali vaganti!



ANAS S.p.A.

Compartimento della viabilità per la Puglia

In realtà, siffatta prospettazione teorica non è rispondente alle norme vigenti in quanto l'obbligo di posizionare le prescritte recinzioni sussiste solo nel caso di autostrade, onde l'assenza di una idonea rete che impedisca l'accesso di animali non può essere considerata giuridicamente causa dell'evento.

Gli animali allora che sconfinano l'asse stradale e che poi vengono investiti dai mezzi ivi circolanti, una volta che risultano posizionati all'esterno della carreggiata si da evitare problemi al traffico, sono da qualificare al di fuori delle competenze dell'ANAS su cui, invece, gravano ex lege i compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria allo scopo di assicurare la piena efficienza delle strutture viabili.

In tale contesto, considerata, da un lato, la legislazione attualmente esistente in materia di randagismo e, dall'altro, la posizione assunta dalla giurisprudenza amministrativa in una delle rare occasioni ove la questione è stata sottoposta al vaglio dei giudici, lo scrivente è del parere che l'obbligo di effettuare la rimozione dalla sede stradale e lo smaltimento delle carogne debba essere senz'altro posto a carico dei comuni nel cui territorio rientra la strada statale ove è stato effettuato il ritrovamento.

La conclusione appena affacciata – che, si badi bene, viene elaborata in mancanza di specifici riferimenti legislativi e giurisprudenziali – trae spunto argomentativo dalla circostanza che la morte dei cani privi di legittimo proprietario è attribuibile alla condotta colposa dei comuni per avere essi omissso e trascurato di adottare i provvedimenti e/o le cautele idonee a rimuovere ed eliminare il potenziale pericolo rappresentato dai cani randagi mediante i poteri previsti dalla legge (14.08.1991 n. 281) e le modalità oggetto della discrezionalità amministrativa.

2 - MODALITA' OPERATIVE

Premesse le suesposte considerazioni, qualora venga segnalata e/o rilevata la presenza sulla sede stradale di animali morti - in relazione ai quali non è possibile individuare il proprietario - si suggerisce in particolare quanto segue:

- a) il personale di esercizio segnalerà il fatto ai funzionari tecnici superiori e provvederà senza indugio allo spostamento della carcassa al di fuori della carreggiata in modo da evitare anzitutto qualsivoglia pericolo alla circolazione, sempre che ciò risulti possibile e con l'osservanza delle cautele imposte dal caso in termini di sicurezza e di igiene pubblica;
- b) l'Ufficio Tecnico, appena acquisita la notizia inoltrerà comunicazione formale - a mezzo di lettera anticipata via telefax - al comune competente, al Servizio Veterinario dell'A.S.L. di zona e al comando di Polizia Municipale, avente ad oggetto la richiesta di rimozione, utilizzando all'uopo la bozza allegata alla presente.

Gli eventuali sviluppi della singola fattispecie dovranno essere sottoposti allo scrivente il quale rimane a comunque a disposizione per ogni chiarimento o necessità.

Bari, addì 8 giugno 2004.

Avv. Giuseppe SCISCI



Varianti per attività produttive, l'insufficienza delle aree ha solo un valore quantitativo

Il Comune non è tenuto a verificare se le zone sono idonee a ospitare quella specifica iniziativa produttiva. Secondo il Consiglio di Stato (sezione VI) è sufficiente che le aree ci siano.

La procedura semplificata di variante agli strumenti urbanistici per l'insediamento di strutture produttive a opera dello sportello unico si differenzia dalla procedura ordinaria di variante per le modalità di attivazione e di approvazione, ma ciò non comporta il venire meno del potere discrezionale del Consiglio comunale in relazione alla definitiva approvazione della variante stessa.

Di conseguenza, anche a fronte del parere positivo della Conferenza di servizi convocata dallo sportello unico, residua in capo al Consiglio comunale il potere di respingere la richiesta di variante urbanistica, purché tale diniego venga adeguatamente motivato.

Inoltre, il requisito dell'«insufficienza» delle aree produttive previste dal piano regolatore, richiesto dal legislatore per potersi avvalere della procedura semplificata, deve

essere inteso in astratto senza quindi poter procedere a una verifica in concreto dell'«idoneità» di tali aree per realizzare lo specifico progetto di attività produttiva per il quale è stata richiesta l'autorizzazione.

Sono questi gli importanti principi affermati dal Consiglio di Stato, sezione VI nella recente sentenza 3539/2007, deposita-

ta in data 25 giugno 2007, con la quale è stato ribadito che la procedura di variante per mezzo dello sportello unico pur presentando evidenti «vantaggi» in termini di semplificazione (e dunque di rapidità) rispetto alla procedura di variante ordinaria, è comunque subordinata al medesimo potere pianificatorio comunale e alla puntuale verifica della sussistenza dei presupposti di legge che giustificano appunto la «specialità» di tale procedura.

Il fatto

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato ha respinto l'appello avente a oggetto i provvedimenti mediante i quali il responsabile dello sportello unico ha respinto la richiesta di variante al piano regolatore presentata per l'insediamento di una attività produttiva (nel caso specifico, una struttura ricettiva).

In particolare, a fronte della richiesta di autorizzazione presentata dal privato, lo sportello unico ha rilevato la necessità di procedere alla variante del piano regolatore al fine di consentire l'installazione di tale attività e ha indetto la Conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 5, Dpr 447/1998.

A seguito del parere favorevole espresso dalla Conferenza di servizi, è stata inviata al Consiglio comunale la conseguente «proposta di variante» per modificare il piano regolatore al fine di consentire l'installazione della attività produttiva.

Inversione di tendenza rispetto all'interpretazione meno restrittiva fornita dai giudici di Palazzo Spada (sezione V) nel 2006.



Testo a pagina 46

Ebbene, malgrado il suddetto parere favorevole, dopo una articolata istruttoria il Consiglio comunale ha respinto la richiesta di variante rilevando l'esistenza nel territorio comunale di «altre» aree (diverse da quella indicata dal privato) con destinazione urbanistica produttiva e dunque conformi all'installazione della attività produttiva richiesta dal privato.

Tali provvedimenti sono stati impugnati sulla base di due principali censure di illegittimità: da un lato l'insussistenza di potere discrezionale del Consiglio comunale nel respingere la proposta di variante formulata ai sensi dell'articolo 5, Dpr 447/1998 e dall'altro lato la necessità di procedere comunque alla variante semplificata in quanto le aree destinate a uso produttivo dal piano regolatore non sono idonee in concreto in relazione alle specifiche necessità dell'attività produttiva per la quale è stata richiesta l'autorizzazione.

La normativa di riferimento

Al fine di meglio comprendere le suddette censure e la decisione assunta dal Consiglio di Stato occorre brevemente chiarire quali sono le finalità sottese alle previsioni della variante semplificata introdotta dall'articolo 5, Dpr 447/1998.

In particolare, tale norma offre, in aggiunta alle forme di semplificazione connesse allo sportello unico (interlocutore unico, riduzione e certezza dei tempi procedurali, semplificazione regolamentare), anche un ulteriore vantaggio in termini di accelerazione delle procedure di insediamento delle attività produttive.

E infatti, il Dpr 447/1998 prevede anche la possibilità di attivare una procedura semplificata per giungere in tempi più rapidi alla variante del piano regolatore specificamente destinata a consentire l'installazione di una determinata attività produttiva per la quale il privato abbia presentata apposita domanda di autorizzazione.

In particolare, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, Dpr 447/1998, tale procedura è subordinata alla conformità del progetto «rispetto alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro» e alla verifica della necessità di procedere alla variante in quanto il piano regolatore «non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste sono insufficienti in relazione al progetto presentato».

A seguito del parere favorevole della

Conferenza di servizi, viene presentata una «proposta di variante» sulla quale si pronuncia «definitivamente» il Consiglio comunale.

Tale procedura semplificata è stata dunque introdotta dal legislatore sulla base di una specifica valutazione secondo cui a determinate condizioni prevale l'interesse all'insediamento di determinate attività produttive (con la conseguente accelerazione della procedura di modifica dello strumento urbanistico) rispetto all'interesse generale di organizzazione e gestione del territorio (cui corrisponde la procedura di variante ordinaria).

In altri termini, in considerazione degli effetti che il progetto comporta in termini di sviluppo sociale e occupazionali viene giustificata la sostanziale sottrazione all'ente locale dell'iniziativa in materia di governo del territorio e della decisione sull'avvio del procedimento di variante urbanistica (ma non del potere discrezionale di approvazione, come si dirà in seguito).

La discrezionalità del Consiglio comunale

Alla luce della ricostruzione sopra esposta può dunque essere più agevole comprendere le argomentazioni della sentenza in commento, in particolare con riferimento al primo profilo affrontato, vale a dire l'ampiezza del potere che spetta al Consiglio comunale in relazione alla approvazione della «proposta di variante» formulata a seguito del parere favorevole della Conferenza di servizi.

E infatti, come detto, con il ricorso di primo grado e con il conseguente appello, il privato aveva sostenuto che a seguito della conclusione favorevole della Conferenza di servizi, l'approvazione della variante costituisce sostanzialmente un «atto dovuto» per il Consiglio comunale.

Al contrario, il Consiglio di Stato (così come la sentenza di primo grado) ha chiarito che, la «specialità» della procedura semplificata dell'articolo 5, Dpr 447/1998, si limita appunto alla attivazione della procedura, ma non sottrae comunque al Consiglio comunale la piena titolarità del potere di valutare la proposta di variante e, in ultima istanza, di assumere la decisione definitiva sulla approvazione della modifica del piano regolatore.

In particolare la sentenza ha rilevato che, seguendo l'impostazione dell'appellante, si giungerebbe a una evidente lesione delle competenze inderogabili che spettano al Consiglio comunale ai sensi dell'articolo 42, Dlgs 267/2000 in quanto tale organo

I MOTIVI DEL NO VANNO SPIEGATI NEL DETTAGLIO

In particolare, tale motivazione non potrà risolversi con il mero richiamo alla incompatibilità urbanistica (contrasto per il quale il legislatore ha appositamente introdotto lo strumento legislativo della variante), ma dovrà dare conto delle specifiche ragioni ostative all'accoglimento della proposta, in relazione alle caratteristiche del progetto o alla inadeguatezza dell'intervento rispetto alle esigenze della collettività.

«verrebbe a essere spogliato del potere di pianificazione urbanistica a vantaggio di un dipendente del Comune (responsabile del procedimento), che si è determinato a convocare la Conferenza dei servizi per la valutazione del progetto presentato in contrasto con lo strumento urbanistico o tale comunque da richiedere una sua variazione».

In altri termini, anche il *favor* per l'insediamento di attività produttive non consente di ipotizzare alcuna abdicazione del Comune dalla sua istituzionale potestà pianificatoria, tale da rendere l'approvazione della variante pressoché obbligatoria.

Una simile conclusione contrasterebbe infatti anche con il principio generale – unanimemente riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa – secondo cui in sede di variante al piano regolatore l'ente locale è titolare di poteri connotati da margini di discrezionalità estremamente ampi in relazione al «se» e alle condizioni per approvare un intervento che comporti la modifica del proprio strumento urbanistico.

A sostegno della propria tesi, la sentenza in commento richiama anche il dato letterale dell'articolo 5 del Dpr 447/1998 secondo cui il responsabile dello sportello unico è tenuto a sottoporre al Consiglio comunale una mera «proposta di variante» e comunque viene rimesso al Consiglio comunale il compito di pronunciarsi «definitivamente» su tale proposta di variante.

Sotto un diverso profilo, occorre anche rilevare che, se le decisioni in precedenza assunte dal responsabile dello sportello unico non vincolano certamente l'organo politico del Comune, il Consiglio comunale deve comunque prestare una particolare attenzione nella motivazione laddove intenda discostarsi dal parere espresso dalla Conferenza di servizi (vedi box a lato).

Al contrario, se risulta conforme alla proposta elaborata dalla Conferenza di servizi, la determinazione del Consiglio comunale potrà limitarsi correttamente a far proprie le conclusioni ivi raggiunte, dovendo essere ricercate in tali provvedimenti le ragioni delle scelte operate.

L'attivazione della procedura di variante

Sotto un ulteriore profilo, la sentenza chiarisce anche che – se la «natura e gli effetti» della variante semplificata sono identici a quelli della variante urbanistica ordinaria (disciplina nuova e diversa dell'assetto del territorio) – la differenza radicale riguarda in particolare la modalità di inizio del procedimento di variante dello strumento urbanistico.

E infatti, mentre nel caso dell'articolo 5, Dpr 447/1998 la proposta è strettamente collegata alla presentazione da parte di un privato di un progetto di attività produttiva con una sorta di «anticipazione e sostituzione» da parte del privato nella valutazione delle esigenze di sviluppo del territorio, nell'ipotesi ordinaria la proposta di variazione dello strumento urbanistico è affidata invece in generale alla autonomia iniziativa dell'amministrazione comunale.

Il concetto di «insufficienza» delle aree produttive

La sentenza in commento ha poi affrontato anche la censura dell'appellante secondo cui il Consiglio comunale avrebbe illegittimamente respinto la richiesta di variante sul solo presupposto dell'esistenza in astratto di «altre» aree a destinazione produttiva nel territorio comunale senza considerare che in concreto tali aree non sono idonee allo svolgimento della specifica attività produttiva richiesta.

Ebbene, a detta del Consiglio di Stato, tale tesi non può essere accolta in quanto confonde il concetto di «idoneità» delle aree con quello di «insufficienza» (indicato dall'articolo 5, Dpr 447/1998 quale parametro di valutazione) che impone solo una mera verifica in astratto della esistenza di aree produttive nell'ambito dello strumento urbanistico.

In particolare, la sentenza precisa che l'appellante è incorso nell'errore logico di considerare «immodificabile» il proprio progetto e di voler considerare «dovuta» (anche in presenza di altre aree destinate a insediamenti produttivi) la variante dello strumento urbanistico necessaria al fine di realizzare il progetto in conformità agli elaborati tecnici predisposti.

Ebbene, a questo proposito, anche la decisione di primo grado aveva già chiaramente rilevato che il ricorrente era stato posto nelle condizioni di avviare la propria

attività in una delle aree destinate ad attività produttive dal piano regolatore – e dunque a prescindere dalla variante al piano regolatore – eventualmente adattando il progetto alle specifiche previsioni di zona.

A fronte di tale interpretazione restrittiva sostenuta dalla sentenza in esame, occorre tuttavia rilevare che in un'altra recente pronuncia il Consiglio di Stato (sezione V, 7425/2006) aveva invece assunto una diversa posizione in ordine al concetto di «insufficienza» delle aree produttive indicato nell'articolo 5, Dpr 447/1998.

E infatti, tale sentenza aveva affermato che «il parametro di valutazione della sufficienza o meno della previsione urbanistica delle aree destinate a impianti produttivi, è costituito dalle caratteristiche del progetto d'insediamento» e dunque la valutazione circa l'«insufficienza» delle aree deve essere effettuata «non soltanto in senso quantitativo ma anche in senso qualitativo».

In altri termini, in tale precedente pronuncia il Consiglio di Stato aveva affermato che la variante semplificata deve comunque essere avviata laddove le «altre» aree destinate a impianti produttivi nell'ambito del piano regolatore siano inidonee allo svolgimento dell'attività produttiva del richiedente.

In particolare, occorre dunque valutare, dandone congrua motivazione, se – con specifico riferimento alle peculiarità di ciascun progetto – le aree individuate dal piano regolatore siano adeguate e adatte per realizzare l'attività richiesta dal privato non solo in considerazione della loro consistenza ma anche dell'assenza di indici, parametri e limitazioni che impediscano la realizzazione della medesima attività.

Più in generale, anche la giurisprudenza di primo grado ha seguito un'interpretazione più ampia del concetto di «insufficienza» delle aree produttive di cui all'articolo 5, comma 2, Dpr 447/1998 ritenendo che il legislatore abbia inteso riferirsi non solo alla mancanza in assoluto di tali aree, ma anche alle situazioni in cui non sia possibile per un'impresa insediarsi perché le aree produttive non consentono quel determinato tipo di insediamento (a causa della insufficiente dimensione o per altri elementi impeditivi, quali indici e parametri urbanistici) ovvero ancora nelle ipotesi in cui le aree a destinazione produttiva siano inidonee da un punto di vista qualitativo (ad esempio in quanto si tratta di attività che richiedono particolari

infrastrutture ovvero la necessità della vicinanza di strutture ferroviarie ecc.).

Conclusioni

In conclusione, dunque, la sentenza in commento ha precisato che, malgrado il *favor* per l'insediamento delle attività produttive sotteso all'articolo 5, Dpr 447/1998, a tale esigenza non possono comunque essere sacrificati i «valori» e gli obiettivi della pianificazione urbanistica vigente.

E infatti, non solo non è consentita la deroga ai principi generali in materia di competenze nella pianificazione urbanistica, ma proprio in ragione del carattere derogatorio, la sussistenza dei presupposti per avvalersi di tale procedura deve essere verificata con particolare attenzione (in particolare con riferimento all'«insufficienza» delle aree produttive già localizzate).

Jacopo Recla