

Sulle condizioni di legittimità di un ordine di rimozione rifiuti abbandonati emesso dal Comune nei confronti del proprietario del suolo

Cons. Stato, Sez. IV 3 dicembre 2020, n. 7657 - Greco, pres.; Lamberti, est. - Plus S.r.l. (avv. Geraci, Naccarato e Torrese) c. Ministero dell'interno ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Presupposti per un ordine di rimozione rifiuti abbandonati emesso dal Comune nei confronti del proprietario del suolo.

Ai fini della legittimità dell'ordine di rimozione di rifiuti abbandonati emesso dal Comune, ai sensi dell'art. 14, comma 3, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (e, oggi, dell'art. 192, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), nei confronti del proprietario del suolo è necessario il previo accertamento a suo carico dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa nello sversamento dei rifiuti medesimi; in particolare, ove dello sversamento siano responsabili soggetti diversi dal proprietario, l'omessa recinzione del suolo non costituisce ex se un indice di negligenza nella vigilanza sul fondo da parte di quest'ultimo, in quanto nel nostro sistema la recinzione è una facoltà (ossia un agere licere) del dominus, di modo che la scelta di non fruirne non può tradursi in un fatto colposo (art. 1127, comma 1, c.c.) ovvero in un onere di ordinaria diligenza (art. 1227, comma 2, c.c.), che circoscrive (recte, elide) il diritto al risarcimento del danno.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r. per il Lazio ha dichiarato in parte improcedibile, in parte infondato il ricorso svolto dalla società Plus S.r.l., proprietaria di un terreno in Roma occupato da alcuni nomadi (poi condannati ai sensi dell'art. 633 c.p.), avverso l'ordinanza comunale prot. n. 11802 del 6 maggio 2004, recante l'ingiunzione di rimuovere i rifiuti sversati sul fondo dai medesimi nomadi.

1.1. Più in particolare, il T.a.r.:

a) ha in primis dichiarato improcedibile la domanda annullatoria, poiché “in data 4 aprile 2018, la società ricorrente ha depositato una memoria ove ha evidenziato che ha rimosso i rifiuti <<a sue spese e in sostituzione del Comune>>. É, quindi, venuta meno l'efficacia del provvedimento impugnato, che non può essere posto in esecuzione coattiva, né può essere posto a base di ulteriori atti dell'Amministrazione”;

b) ha, quindi, dichiarato infondata la connessa domanda risarcitoria, poiché:

- in applicazione dello “orientamento giurisprudenziale per il quale la responsabilità del proprietario dell'area, che non sia autore dell'abbandono, può essere affermata quando vi sia stato un suo contegno inerte di fronte ad un fenomeno di deposito di rifiuti prolungato nel tempo”, sussisterebbe la colpa della società, atteso che “non risulta che siano stati posti in essere accorgimenti idonei ad impedire l'accumulo di tali materiali”, quale in primis una recinzione;

- di converso, “sono accertate specifiche responsabilità in capo a coloro che hanno occupato senza titolo il terreno in questione”, non potendosi ritenere che, “in presenza di altrui fatti illeciti, il Ministero dell'Interno o l'Amministrazione comunale rispondano per i danni che siano stati cagionati al proprietario”;

- “neppure si può ravvisare un danno risarcibile per l'attività di pulizia del terreno posta in essere dalla società ricorrente”, giacché, “quando un proprietario bonifica il proprio terreno e rimuove i rifiuti ivi giacenti, valorizza il proprio bene”.

1.2. Il T.a.r. ha, quindi, concluso sostenendo che “le spese sostenute dal soggetto che rimuove i rifiuti sversati sul fondo di sua proprietà possono dar luogo a richieste risarcitorie unicamente nei confronti dei responsabili degli illeciti sversamenti, ma non anche nei confronti delle Amministrazioni pubbliche che non sono responsabili e hanno emesso i provvedimenti previsti dalla normativa posta a tutela dell'ambiente”.

2. La società Plus ha interposto appello e, premesso in fatto che sin dal 2001 aveva denunciato la presenza di un insediamento abusivo di nomadi sul terreno de quo, ha sostenuto che:

- “impropriamente il TAR dichiara l'improcedibilità dell'azione di annullamento, mentre avrebbe dovuto accertare l'illegittimità del provvedimento impugnato ai fini risarcitori (art. 34, comma 3, c.p.a.)”, giacché “la rimozione spontanea dei rifiuti, ex art. 1227 c.c., era tesa a limitare il danno, già grave, subito, ma non certo a prestare acquiescenza ad un provvedimento di cui era stata denunciata, nella competente sede giurisdizionale, la grave e incontestabile illegittimità”;

- neppure si potrebbe “imputare a Plus di non avere posto in essere accorgimenti idonei ad impedire l'accumulo di tali materiali”, poiché tale accumulo era estraneo alla volontà della società che, oltretutto, da un lato non poteva in alcun modo impedirlo, dall'altro aveva tempestivamente e ripetutamente sollecitato l'intervento delle pubbliche Autorità;



- di converso, “le funzioni pubbliche in materia ambientale e socio-sanitaria sono coperte dalla fiscalità generale, per cui esiste una responsabilità pubblica – oggettiva, ma nella specie addirittura soggettiva, per mancato tempestivo intervento pubblico – anche nella causazione del danno alla proprietà privata”;
- “non potrebbe essere qualificato come arricchimento la riduzione in pristino della precedente situazione giuridica lesa per fatto e colpa dei nomadi”;
- i danni conseguiti alla vicenda consisterebbero sia nelle spese per la bonifica del fondo, pari a complessivi € 25.824,00, sia nel pregiudizio riveniente dalla protratta indisponibilità del medesimo fondo, quantificato in € 15.000,00, più altri € 5.000,00 per il relativo danno non patrimoniale.
- 2.1. Si sono costituite in resistenza sia Roma Capitale, sia le Amministrazioni statali.
- 2.2. In vista della trattazione del ricorso la società appellante e Roma Capitale hanno versato in atti difese scritte.
- 2.3. Roma Capitale, in particolare, ha sostenuto che:
 - “la Plus S.r.l., in quanto proprietaria del terreno, avrebbe ben potuto esercitare l’azione di reintegra nel possesso nei confronti di chi lo deteneva senza titolo (i nomadi): eppure non risulta che la Società abbia mai intentato un’azione civile al fine di riottenere la disponibilità dell’area”;
 - i danni da mancato uso del terreno non sarebbero comprovati.
- 2.4. La società Plus, di contro, ha osservato che:
 - “non possono considerarsi ragionevolmente esigibili, ai fini dell’accertamento della colpa, opere dispendiose quali appunto le recinzioni (Cons. St., I, 27 febbraio 2020, n. 496 ... Cons. Stato, sez. I, parere 15 giugno 2020, 1192, Sez. V, 22 febbraio 2016, n. 705), tanto più ove l’estensione del terreno renda particolarmente (e inutilmente) dispendiosa la realizzazione di opere infrastrutturali perimetrali, come nella specie”;
 - “ancor meno è esigibile l’installazione di un sistema di videosorveglianza, economicamente gravoso e, nelle circostanze di specie, del tutto inutile, considerato che non si dibatte di uno sversamento occasionale e clandestino di rifiuti, ma dell’inquinamento causato da uno stabile accampamento di nomadi insediatisi illegittimamente nell’area”;
 - “né può ritenersi che la società fosse tenuta, dopo aver più volte denunciato l’occupazione illegittima, a proporre anche una azione di reintegra nel possesso dall’ammissibilità ed efficacia assai improbabili, in ragione della dimensione e delle caratteristiche del fenomeno - insediamento abusivo di nomadi - che richiedevano sicuramente l’intervento della forza pubblica”;
 - in definitiva, non possa muoversi nei suoi confronti alcun addebito di colpa, di contro formulabile avverso la Pubblica Amministrazione, che avrebbe omesso di intervenire.
- 2.5. Il ricorso è stato discusso alla camera di consiglio del giorno 12 novembre 2020 ai sensi dell’art. 25 del d.l. n. 137 del 2020 e deliberato in pari data in video-conferenza, ai sensi della medesima disposizione.
- 3. Il ricorso in appello è fondato ai sensi e nei limiti che seguono.
- 4. E’, in primo luogo, erronea la declaratoria di improcedibilità della domanda di annullamento dell’ordinanza impugnata.
- 4.1. Invero, la contestuale domanda di risarcimento dei danni formulata dalla società dimostrava (recte, dichiarava) un “interesse ai fini risarcitori” e, pertanto, imponeva (e tuttora impone) di accertare incidentalmente, ai sensi dell’articolo 34, comma 3, c.p.a., la legittimità o meno della citata ordinanza.
- 5. Orbene, la citata ordinanza era effettivamente illegittima.
- 5.1. La disposizione applicata dal Comune, l’art. 14, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997, richiedeva l’accertamento dell’elemento soggettivo (dolo o colpa) in capo al proprietario non responsabile dello sversamento di rifiuti, il cui accertamento costituiva un presupposto indispensabile perché potesse essere emanato, a suo carico, un ordine di ripristino dello stato dei luoghi.
- 5.2. Nel caso di specie, è incontestato che lo sversamento di rifiuti fu operato da un gruppo di nomadi che avevano abusivamente occupato per anni l’area di proprietà della società odierna appellante (si vedano, in proposito, gli atti del connesso procedimento penale, definito con sentenza passata in giudicato).
- 5.3. Secondo l’orientamento espresso da questo Consiglio, tanto in sede giurisdizionale (Sez. IV, 15 dicembre 2017, n. 5911; id., 4 maggio 2017, n. 2027; Sez. V, 22 febbraio 2016, n. 705) quanto in sede consultiva (Sez. I, 15 giugno 2020, n. 1192; id., 27 febbraio 2020, n. 496), l’omessa recinzione del suolo non costituisce ex se un indice di negligenza nella vigilanza sul fondo da parte del proprietario, essendo oltre tutto le recinzioni scarsamente dissuasive in determinati contesti.
- 5.4. Non può non sottolinearsi, sul punto, che nel nostro sistema (art. 841 c.c.) la recinzione è una facoltà (ossia un agere licere) del dominus: come tale, la scelta di non fruirne non può tradursi in un fatto colposo (art. 1127, comma primo, c.c.) ovvero in un onere di ordinaria diligenza (art. 1227, comma secondo, c.c.), che circoscrive (recte, elide) il diritto al risarcimento del danno.
- 5.5. A fortiori, la mancata implementazione di un sistema di video-sorveglianza, connotato da alti costi di acquisto e manutenzione, non rientra nell’onere di tutela della res esigibile dal proprietario.
- 5.6. Una volta avvenuta l’illecita occupazione, poi, la negligenza del proprietario (impossibilitato dall’ordinamento a rientrare in possesso del bene invito detentore – cfr. articoli 392 e 393 c.p.) non può desumersi dal fatto che lo stesso non

abbia proposto azione di spoglio nei confronti degli abusivi, giacché tale azione, tenuto conto della natura di questi ultimi, sarebbe stata con ogni evidenza priva di effetti utili.

5.7. La società, pertanto, ha fatto tutto quello che poteva fare, ossia segnalare ripetutamente alle preposte Autorità l'avvenuta occupazione, chiedendo che venissero adottati provvedimenti a tutela della sua proprietà.

5.8. Peraltro, consta che l'Autorità comunale abbia svolto sopralluoghi sul posto e che, comunque, ben conoscesse la situazione.

5.9. Il difetto di una condizione di colpevolezza in capo alla società, dunque, determina eo ipso l'illegittimità dell'ordinanza.

6. Quanto alla domanda risarcitoria, non sono condivisibili i rilievi svolti dal T.a.r. in ordine al preteso "arricchimento" che dalla spontanea opera di pulizia del fondo la società avrebbe tratto.

6.1. Di contro, lungi dal conseguire una locupletazione, da tale attività, svolta a propria cura e spese, la società ha tratto l'eliminazione di un pregiudizio, ossia, altrimenti detto, ha posto termine ad una situazione di diminutio patrimoniale.

7. Non ha neppure pregio la connessa affermazione dei giudici di prime cure, secondo cui "le spese sostenute dal soggetto che rimuove i rifiuti sversati sul fondo di sua proprietà possono dar luogo a richieste risarcitorie unicamente nei confronti dei responsabili degli illeciti sversamenti, ma non anche nei confronti delle Amministrazioni pubbliche che non sono responsabili e hanno emesso i provvedimenti previsti dalla normativa posta a tutela dell'ambiente".

7.1. Invero, le Amministrazioni pubbliche hanno il dovere di esercitare tempestivamente i propri poteri (significativamente qualificati, in sede di teoria generale, come "potestà", ovvero "potere-dovere") a tutela del perseguimento dell'interesse pubblico affidato.

7.2. Orbene, ai sensi dell'allora vigente art. 21 d.lgs. n. 22 del 1997, la "gestione dei rifiuti urbani" competeva ai Comuni, tenuti, inter alia, a "assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani", nonché, più in generale, a vigilare sull'uso del territorio, quale Ente esponenziale della collettività locale.

7.3. Ove il mancato uso di tale potere abbia determinato un danno ad un soggetto ab initio chiaramente identificato, in quanto titolare di un interesse socialmente differenziato e giuridicamente qualificato, non può non conseguirne anche la responsabilità risarcitoria dell'Amministrazione comunale, quanto meno allorquando questa sia rimasta colpevolmente e lungamente inerte.

7.4. Nella specie, l'allora Comune di Roma, nonostante la risalente conoscenza della situazione e le ripetute segnalazioni della società, non solo non è per lungo tempo intervenuto con i poteri previsti dall'ordinamento, ma ha infine scaricato su di essa il costo della bonifica, spendendo potestà pubblicistiche in palese difetto dei presupposti di legge (v. supra, sub § 5 e seguenti).

7.5. Ne consegue che la complessiva condotta del Comune costituisce una concausa diretta del danno subito dalla società.

7.6. In termini tecnico-giuridici, tale responsabilità si affianca, ai sensi dell'art. 2055 c.c., a quella dei nomadi.

8. In ordine al quantum, l'odierna ricorrente ha chiesto il risarcimento di due tipologie di danno:

- il danno corrispondente alle spese sostenute per la rimozione dei rifiuti, documentato da apposite fatture;
- il danno conseguente alla "radicale indisponibilità del terreno" per il periodo dal 2001 al 2008, quantificato forfettariamente in € 15.000,00, più altri € 5.000,00 per il connesso danno non patrimoniale.

8.1. Orbene, per le considerazioni svolte supra, la prima voce di danno spetta alla società.

8.1.1. La società, tuttavia, ha diritto alla rifusione, da parte di Roma Capitale, non della somma degli importi recati dalle fatture de quibus (€ 25.824,00), ma soltanto delle spese effettivamente e specificamente conseguenti all'attività di pulizia del fondo, non anche al montaggio di una nuova recinzione.

8.1.2. Ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., pertanto, le parti dovranno individuare in contraddittorio fra loro l'esatta somma de qua, su cui computare gli interessi legali a decorrere dalla data delle relative fatture (non specificamente contestate ex adverso), salva la facoltà di rivolgersi a questo Consiglio nelle forme previste dal medesimo articolo.

8.2. Non vi è, invece, margine per riconoscere anche l'altra voce di risarcimento.

8.2.1. Invero, non solo difetta ogni prova (e financo ogni allegazione) circa il concreto danno patito dalla società per l'indisponibilità del fondo, ma, prima ancora, il danno de quo deriva in via principale e diretta dalla condotta delittuosa dei nomadi, il cui rilievo penale riveste un valore causale per così dire "assorbente".

8.2.2. E', pertanto, corretta la considerazione svolta sul punto dal T.a.r., secondo cui "in presenza di altrui fatti illeciti [tanto più, aggiunge il Collegio, ove acclarati in sede giurisdizionale penale], non si può ritenere che il Ministero dell'Interno o l'Amministrazione comunale rispondano per i danni che siano stati cagionati al proprietario", intendendosi per "danni" quelli arrecati dalla condotta costituente reato al bene giuridico direttamente tutelato dalla norma incriminatrice (nella specie, appunto, il pacifico godimento dei beni).

8.2.3. Di tali danni, dunque, rispondono solo gli autori materiali del reato.

9. Per le esposte ragioni, pertanto, il ricorso in appello va accolto: conseguentemente, in riforma dell'impugnata sentenza ed in accoglimento parziale del ricorso di primo grado, il Collegio così dispone:

- annulla l'ordinanza dell'allora Comune di Roma prot. n. 11802 del 6 maggio 2004;
- condanna Roma Capitale a corrispondere alla società Plus S.r.l. la somma di cui supra, sub § 8.1.2, oltre interessi di legge dalla data delle relative fatture;

- condanna Roma Capitale a rifondere alla società Plus S.r.l. le spese del doppio grado di giudizio, liquidate come in dispositivo;
- compensa le spese di lite con le Amministrazioni statali.

(Omissis)

