

# Sulle condizioni per determinare la responsabilità dell'ente proprietario della strada in caso di abbandono di rifiuti

Cons. Stato, Sez. IV 22 luglio 2025, n. 6489 - Carbone, pres.; Arrivi, est. - ANAS s.p.a. (avv.ti Masini e Mandalari) c. Comune di Rosarno (n.c.).

**Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono di rifiuti - Omessa manutenzione, gestione e pulizia delle strade e delle loro pertinenze - Responsabilità dell'ente proprietario della strada.**

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 30 ottobre 2023 e depositato il 13 novembre 2023, ANAS s.p.a. ha appellato la sentenza del T.A.R. Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, n. 353 del 26 aprile 2023, non notificata, nella parte in cui ha respinto la domanda risarcitoria proposta dalla medesima società ricorrente.

In primo grado, ANAS s.p.a. aveva impugnato il provvedimento con cui il Comune di Rosarno le aveva ordinato la rimozione di rifiuti abbandonati su alcune aree di proprietà della società, collocate al di sotto di un cavalcavia (identificate catastalmente al foglio 37, particelle 430, 432 e 477), e aveva domandato il risarcimento dei danni, coincidenti con gli esborsi asseritamente effettuati per la rimozione dei rifiuti e per il ripristino dello stato dei luoghi.

Il T.A.R. adito ha accolto la domanda di annullamento, ritenendo che il provvedimento fosse stato assunto in violazione dell'art. 192 d.lgs. 152/2006, poiché il Comune di Rosarno aveva ordinato ad ANAS s.p.a. la rimozione dei rifiuti per il solo fatto che essa è proprietaria del terreno su cui essi sono stati abbandonati e senza verificare se l'abbandono le fosse imputabile a titolo di dolo o colpa. Per converso, il giudice di primo grado ha respinto la domanda risarcitoria, per mancanza di un'adeguata prova dei danni lamentati.

Nel contestare la seconda parte della sentenza, ANAS s.p.a. ha dedotto di aver dimostrato l'intervenuta rimozione dei rifiuti e il ripristino dello stato dei luoghi (circostanza, comunque, pacifica), nonché di aver depositato numerosi documenti, dalla cui lettura sarebbe facile evincere i costi sostenuti per l'esecuzione del provvedimento annullato. A quest'ultimo riguardo, l'appellante ha evidenziato che il Comune di Rosarno non avesse contestato specificamente i corrispettivi pagati all'operatore a cui è stato appaltato l'intervento di rimozione e di ripristino, ma di aver solo lamentato l'eccessività degli esborsi, senza considerare, però, che l'appalto affidato all'operatore terzo riguardava anche altre attività, oltre a quella ordinata dal Comune resistente.

2. Il Comune di Rosarno, che aveva resistito al ricorso di primo grado, non si è costituito in appello.

3. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 5 giugno 2025.

4. L'appello deve essere respinto, per infondatezza della domanda risarcitoria. In particolare, deve escludersi la ricorrenza dell'elemento soggettivo della responsabilità civile dell'amministrazione.

Premesso che la responsabilità della pubblica amministrazione ha natura aquiliana (art. 2043 cod. civ.) e, conseguentemente, ne sono elementi costitutivi sia i presupposti oggettivi (danno, ingiustizia dello stesso e nesso causale) sia quelli di carattere soggettivo, consistenti nel dopo o nella colpa del danneggiante (per tutte, Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7), per costante giurisprudenza l'esercizio illegittimo della funzione amministrativa non integra di per sé la colpa dell'amministrazione, dovendo anche accertarsi se l'adozione (o la mancata o ritardata adozione) del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza della violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede e si sia verificata in un contesto di fatto e in un quadro normativo tali da palesare la negligenza o l'imperizia degli uffici dell'amministrazione, ovvero se, per converso, la predetta violazione sia ascrivibile all'ipotesi dell'errore scusabile, per esempio dato dalla ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, dall'incertezza del quadro normativo o dalla complessità della situazione fattuale (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 9 ottobre 2013, n. 4968; Id., Sez. VI, 30 agosto 2021, n. 6111; Sez. V, 17 aprile 2025, n. 3357).

Nel caso di specie, l'adozione dell'ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati nei confronti di ANAS s.p.a., proprietaria dei relativi terreni, deve ritenersi giustificata da errore scusabile.

Il Comune di Rosarno si è attenuto al costante indirizzo giurisprudenziale secondo cui la colpa dell'ente proprietario della strada nell'abbandono di rifiuti (cfr. art. 192 d.lgs. 152/2006) è integrata dall'omessa manutenzione, gestione e pulizia delle strade e delle loro pertinenze ex art. 14 d.lgs. 285/1992, omissione che risulta ex se dimostrata dalla presenza di rifiuti in loco, senza che occorra provare ulteriori profili di colpa dell'ente proprietario (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2019, n. 7669: «l'art. 14 d.lgs. n. 285 del 1992 impone all'ente proprietario della strada, tra l'altro, la "manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze ed arredo": tale disposizione deroga, in quanto speciale, alla generale previsione dell'art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006 e, dunque, rende non necessaria la dimostrazione dell'elemento soggettivo in capo al proprietario della strada in caso di presenza di rifiuti sulla strada stessa o sulle relative



pertinenze»; cfr., altresì, Cons. Stato, Sez. II, 13 giugno 2019, n. 3967; Id., Sez. IV, 17 febbraio 2023, n. 1663).

L'indirizzo pretorio appena citato è stato richiamato dallo stesso giudice di primo grado, che ne ha escluso l'applicazione alla fattispecie concreta per il sol fatto che l'area su cui sono stati rinvenuti i rifiuti non potesse considerarsi una "strada" o una "pertinenza stradale" e, di conseguenza, non rientrasse nel campo di operatività dell'art. 14 d.lgs. 285/1992.

È evidente la peculiarità del caso concreto ed è, al contempo, ragionevole il dubbio se ANAS s.p.a. possa o meno considerarsi esentata dal generale dovere di manutenzione e pulizia di aree di sua proprietà collocate nelle immediate vicinanze di una strada, sol perché estranee alla nozione normativa di strada e di pertinenza stradale. Le predette circostanze conducono a riconoscere al Comune di Rosarno, che ha fatto piana applicazione del costante insegnamento della giurisprudenza non avvedendosi della particolarità della fattispecie concreta, un errore scusabile in grado di escludere la colpa.

Né potrebbe invocarsi il principio di non contestazione ex art. 64, co. 2, cod. proc. amm., non solo perché esso riguarda i fatti nella loro esistenza e non può essere utilizzato per le valutazioni (Cons. Stato, Sez. II, 13 marzo 2025, n. 2159), ma anche perché nel primo grado di giudizio il Comune di Rosarno ha specificamente difeso il proprio operato sulla scorta dell'indirizzo giurisprudenziale sopra richiamato.

5. Nulla deve disporsi sulle spese del secondo grado di giudizio, stante la mancata costituzione dell'amministrazione resistente.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla sulle spese del secondo grado di giudizio.

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

*(Omissis)*