

Pubblicato il 13/12/2021

**N. 08300/2021REG.PROV.COLL.  
N. 04039/2021 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4039 del 2021, proposto dalla società Acquedotto Pugliese S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

***contro***

il Comune di Ginosa, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Misserini, con domicilio eletto presso lo studio Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 30,

***nei confronti***

dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato,

presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

*per l'annullamento*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce (Sezione Seconda) n. 529/2021, resa tra le parti, pubblicata il 13 aprile 2021, non notificata, pronunciata nel giudizio di primo grado n.r.g. 1019/2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Ginosa e dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 105, co. 2 e 87, co. 3, cod. proc. amm.;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2021, il Cons. Michele Pizzi e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso in appello notificato il 30 aprile 2021 e depositato in pari data, la società Acquedotto Pugliese S.p.a. ha impugnato la sentenza del T.a.r. per la Puglia, sezione staccata di Lecce, n. 529 del 2021, con la quale è stata declinata la giurisdizione del giudice amministrativo con riferimento al ricorso proposto dalla medesima società, per l'accertamento della condotta omissiva tenuta dal Comune di Ginosa ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006, e per la conseguente condanna del medesimo Comune al risarcimento dei danni

subiti dalla ricorrente (pari ad euro 11.589,60), per aver dovuto la società Acquedotto Pugliese raccogliere, trasportare e smaltire, in sostituzione dell'ente comunale, vari rifiuti abbandonati da ignoti a ridosso di una condotta idrica necessitante di interventi di riparazione.

2. Con la sentenza in epigrafe il T.a.r. ha declinato la propria giurisdizione, affermando che: “[...] *reputa il Collegio che, nel caso in esame, il pregiudizio all'interesse fatto valere dall'esponente [...] non sia direttamente riconducibile al contegno inerte serbato dal resistente Comune di Ginosa, ma sia piuttosto riferibile al rapporto debitorio di dare/avere, scaturito a seguito dell'intervento sostitutivo posto in essere dalla stessa ricorrente, la quale ha deciso motu proprio di provvedere alla rimozione dei rifiuti rinvenuti nell'area interessata dai lavori di rifacimento di una condotta idrica danneggiata.*

*La situazione soggettiva posta a base della domanda proposta con il ricorso, dunque, non è riferibile, neppure mediatamente, al mancato esercizio del potere pubblico ex art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006, ma scaturisce dall'attività che la ricorrente ha ritenuto di porre direttamente in essere su fondi <catastalmente intestati alla stessa società, a soggetti privati, al Demanio dello Stato e all'EIPLI, Ente che gestisce il canale pensile parallelo alla condotta da ripristinare”, dovendo quindi l'azione proposta “qualificarsi in termini di azione per la ripetizione delle somme pagate da A.Q.P. per ripulire i fondi in questione, e non già in termini di azione risarcitoria per danno da mancato esercizio dell'attività amministrativa obbligatoria della P.A. ex art. 30, commi 2 e 6, c.p.a.”.*

3. L'appellante ha articolato i seguenti due motivi di appello:

3.1. – violazione dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., per aver

erroneamente il T.a.r. ritenuto insussistente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;

3.2. – violazione degli articoli 7 e 30 c.p.a., per aver erroneamente il T.a.r. ritenuto comunque insussistente la giurisdizione del giudice amministrativo, avendo la ricorrente chiesto la condanna del Comune al risarcimento dei danni causati dall'omessa adozione dell'ordinanza ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, avendo dovuto la ricorrente provvedere in proprio alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti, considerato che *“l'esborso di AQP, operato al fine di rimuovere e smaltire i rifiuti abbandonati, è infatti intrinsecamente connesso al mancato esercizio di un potere amministrativo, normativamente previsto e tipizzato, che pone in capo al Comune un preciso obbligo di rimuovere i rifiuti urbani abbandonati, qualora non si adoperi a tal fine il responsabile dell'abbandono”* (pag. 20 dell'appello).

4. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Ginosa e l'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia, chiedendo il rigetto del gravame.

5. L'appellante ed il Comune hanno presentato memorie in data 11 e 12 ottobre 2021, insistendo ciascuno nelle proprie difese.

6. In data 26 ottobre 2021 tutte le parti hanno depositato istanza congiunta di passaggio in decisione della causa.

7. All'udienza del 28 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il primo motivo d'appello è infondato.

8.1. Infatti, premesso che la presente controversia avrebbe attinenza non tanto con l'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., quanto piuttosto con la successiva lett. p) del medesimo articolo, concernente *“le controversie*

*comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti*”, in ogni caso nella presente fattispecie non sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, considerato che la Suprema Corte, pronunciandosi su una vicenda in parte simile alla presente, ha precisato che le controversie aventi per oggetto il risarcimento dei danni conseguenti all’omessa adozione dei provvedimenti necessari a prevenire o ad impedire l’abbandono di rifiuti sulle strade, ovvero a rimuoverne gli effetti, appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi della norma su indicata, ogniqualvolta la pretesa risarcitoria sia ricollegata a un danno derivante in via immediata e diretta dall’organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani (cfr. Cass. civ., sez. VI, 21 settembre 2017, n. 22009).

8.2. Tale situazione non ricorre nel caso di specie, laddove è in contestazione l’omesso esercizio, da parte del Comune, del potere di ordinare la rimozione di rifiuti abbandonati da terzi, ai sensi dell’articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006, considerato oltretutto che, in relazione alla precedente identica disciplina contenuta nell’articolo 14 del d.lgs. n. 22/1997, si era affermato che le controversie relative alle ordinanze adottate dal Comune nell’esercizio di tale potere rientravano nella giurisdizione generale di legittimità del g.a., in quanto espressione di un potere discrezionale e autoritativo a fronte del quale la posizione del destinatario del provvedimento si atteggia a interesse legittimo (arg. *ex* C.g.a.r.s., 28 dicembre 2006, n. 874).

8.3. Il primo motivo di gravame deve quindi essere respinto.

9. Merita invece accoglimento il secondo motivo d’appello, essendo devoluta alla giurisdizione generale di legittimità del giudice

amministrativo la controversia introdotta dal privato al fine di ottenere il risarcimento del danno conseguente all'omesso esercizio, da parte della pubblica amministrazione, del potere autoritativo discrezionale, ai sensi dell'articolo 7 c.p.a., rispetto al quale la posizione soggettiva vantata dal privato non assume la natura di diritto soggettivo, ma quella di interesse legittimo pretensivo (cfr. Cass. civ., sez. un., sent. n. 21768 del 2021).

9.1. Tale è proprio la situazione nel caso di specie, ove la ricorrente aveva chiesto – invano - al Comune di Ginosa di esercitare il proprio potere ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 per rimuovere i rifiuti abbandonati da terzi sull'area ove insiste la condotta idrica da riparare, senza che – al contrario - possa valere l'argomento, speso dal T.a.r. per negare la propria giurisdizione, circa la riconducibilità del danno ad un'obbligazione civilistica di dare-avere, scaturita dall'avere la stessa ricorrente provveduto in proprio alla rimozione dei rifiuti.

9.2. Al riguardo appare opportuno rilevare:

- che non sussiste nell'ordinamento giuridico un'obbligazione a carico di un soggetto che nasca dall'iniziativa autonoma di altro soggetto, come se l'unilaterale scelta di svolgere un lavoro ne faccia automaticamente ricadere il peso economico su altri;
- che conseguentemente, l'azione risarcitoria esperita in prime cure attiene chiaramente non già a un rapporto obbligatorio tra ricorrente e Comune, bensì ad una asserita responsabilità extracontrattuale *ex* articolo 2043 c.c., riconducibile al mancato esercizio di un doveroso potere amministrativo;
- che non è condivisibile l'affermazione secondo cui, alla stregua dei comuni principi in materia di rapporto di causalità nell'illecito aquiliano, l'iniziativa autonoma della ricorrente (la quale, per evitare maggiori

danni economici, ha rimosso in proprio i rifiuti per cui è causa) abbia totalmente spezzato il nesso causale in modo da escludere ogni responsabilità dell'Amministrazione comunale rimasta inerte.

9.3. Per quanto esposto il secondo motivo d'appello deve essere accolto e, per l'effetto, la sentenza impugnata deve essere annullata con rinvio al medesimo T.a.r., stante la sussistenza della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 7 c.p.a.

10. Sussistono giuste ragioni per compensare le spese di lite del presente giudizio.

#### P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 4039/2021, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla con rinvio la sentenza di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Michele Pizzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Raffaele Greco**

**IL SEGRETARIO**