

RESPONSABILITA' DELLA P.A.: Risarcimento del danno - Omesso esercizio dei poteri comunali ex art. 192, D.lgs. n. 152/2006 - Rimozione di rifiuti abbandonati in prossimità di una condotta idrica - Domanda - Ove la parte istante non abbia agito avverso il silenzio inadempimento serbato dal Comune - Non può essere accolta - Ragioni.

Tar Puglia - Lecce, Sez. II, 27 aprile 2022, n. 676

“[...] l’omessa attivazione degli strumenti di tutela costituisce, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell’esclusione o della mitigazione del danno evitabile con l’ordinaria diligenza, non più come preclusione di rito, ma come fatto da considerare in sede di merito ai fini del giudizio sulla sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Ginosa e dell’Ente per lo Sviluppo, l’Irrigazione e la Trasformazione Fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 5 aprile 2022 il dott. Nino Dello Preite e uditi per le parti il difensore avv. G. Misserini per la P.A.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso all’esame, la società ricorrente chiedeva la condanna del Comune di Ginosa al pagamento dei danni patiti in conseguenza della condotta inerte della stessa Amministrazione, rimasta silente a fronte della richiesta di intervento di cui alla nota prot. n. 51891 del 20.06.2016 e della successiva diffida a provvedere, formulata con nota prot. n. 15612 del 27.02.2020, con cui AQP aveva chiesto che venissero esercitati i poteri comunali di cui all’art. 192, D.lgs. n. 152/2006, al fine di rimuovere dei rifiuti abbandonati in prossimità di una condotta idrica, oggetto di interventi di rifacimento.

1.1. A sostegno della propria domanda risarcitoria, AQP evidenziava che:

– nel 2019 effettuava con i propri tecnici un sopralluogo in agro di Ginosa a fini propedeutici all’affidamento di lavori di rifacimento di una condotta idrica danneggiata da un’alluvione e di aver individuato, in tale sede, dei rifiuti abbandonati da ignoti;

– con nota prot. n. 51891 del 20.6.2019, AQP segnalava tale circostanza al Comune di Ginosa, chiedendogli di esercitare i poteri di cui all’art. 192 D. Lgs. n. 152/2006 e, dunque, di individuare i responsabili dell’abbandono dei citati rifiuti o, in mancanza, di rimuoverli d’ufficio;

– con diffida prot. n. 15612 del 27.2.2020, intimava al Civico Ente di attivarsi per la rimozione dei rifiuti in argomento e infine provvedeva, visto il silenzio rifiuto serbato dal Comune, alla rimozione degli stessi per il tramite di una impresa abilitata, affrontando una spesa pari a € 11.589,60.

1.2. La ricorrente concludeva chiedendo che fosse dichiarata e accertata l'inottemperanza del Comune di Ginosa a suoi doveri istituzionali, avendo omesso l'adozione di atti e interventi doverosi, con conseguente condanna della predetta Amministrazione all'integrale refusione in suo favore di tutte le spese sostenute per l'espletamento, in sostituzione del Comune medesimo, dell'attività di rimozione dei rifiuti *de qua agitur*.

2. Si costituivano in giudizio l'Ente Sviluppo Irrigazione per la Puglia ed il Comune di Ginosa, quest'ultimo instando per il rigetto della domanda, in quanto infondata in fatto e in diritto; in subordine, l'Amministrazione comunale chiedeva che fosse ridotta la pretesa risarcitoria, in ragione del comportamento complessivo di AQP e cioè per non aver, quest'ultimo, esperito tutti gli strumenti di tutela previsti dalla legge, che avrebbero consentito di evitare il lamentato danno.

3. Con sentenza n. 529/2021 del 13.4.2021, questo Tribunale dichiarava l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo, indicando, quale plesso munito di giurisdizione, il Giudice Ordinario.

3.1. Il Consiglio di Stato, in accoglimento dell'appello proposto dalla ricorrente, annullava con rinvio la prefata sentenza, ravvisando nella specie la sussistenza della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo *ex art. 7 c.p.a.*

3.2. All'udienza pubblica del 5 aprile 2022, previo deposito a cura delle parti di memorie *ex art. 73 c.p.a.*, la causa veniva infine trattenuta in decisione.

4. La società AQP, nell'affermare la sussistenza della responsabilità dell'Amministrazione quale conseguenza del mancato esercizio dell'azione amministrativa obbligatoria, a più riprese sollecitata dalla stessa ricorrente, deduce che la perdurante inerzia del Comune di Ginosa l'ha indotta a sostituirsi alla P.A., al fine di dare urgente seguito ai lavori di rifacimento di una condotta idrica danneggiata.

4.1. Lamenta che il Comune, rifiutando di adottare i provvedimenti e le iniziative previste dall'art. 192 del D. Lgs. 152/2006, sia venuto meno al suo specifico dovere di intervento, che costituisce espressione, a sua volta, dei compiti di gestione dei rifiuti urbani e di salvaguardia dei cittadini e dell'ambiente, ad esso affidati dalla legge.

4.2. Per tali motivi, la ricorrente chiede l'accertamento del proprio diritto ad ottenere il risarcimento del danno ingiusto subito, commisurato alle spese sostenute per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti *de quibus*.

5. L'Amministrazione Comunale resistente, per parte sua, sostiene che la pretesa risarcitoria per cui vi è causa debba essere rigettata, in ragione del mancato esperimento, da parte di AQP, degli strumenti predisposti dall'ordinamento a tutela della sua posizione giuridica, al fine di accertare e superare l'allegata condotta omissiva e, dunque, di evitare l'insorgenza del lamentato danno.

5.1. In particolare, la difesa comunale stigmatizza la circostanza che la ricorrente avrebbe dovuto proporre azione avverso il silenzio della P.A., in tal modo impedendo il verificarsi del danno lamentato, in caso di accertata illegittimità della condotta omissiva dell'Ente Civico; in tal senso, deduce che, in base al disposto dell'art. 30 c.p.a., la condotta della P.A., in mancanza della proposizione di un'azione volta all'accertamento dell'illegittimità del silenzio, non può essere considerata illecita.

5.2. La parte resistente sostiene, ancora, l'infondatezza della domanda attorea perché – ove vi fosse stato l'esercizio dei poteri di cui all'art. 192 D. Lgs. n. 152 cit. – il Comune di Ginosa avrebbe, in realtà, dovuto adottare un'ordinanza di rimozione dei rifiuti in argomento proprio nei riguardi della società AQP, in quanto proprietaria di una parte dell'area e titolare di un diritto reale o personale di godimento della restante parte, sicché essa *“ben avrebbe potuto, attraverso una ordinaria attività di vigilanza, impedire l'abbandono incontrollato dei rifiuti de quibus”*.

6. Così riassunte le opposte posizioni, reputa il Collegio che il ricorso non sia meritevole di accoglimento.

6.1. Occorre premettere che l'art. 30 c.p.a. al comma 3, per quello che questa sede interessa, dispone: *“3. [...] Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti”*.

6.2. In tema di responsabilità civile della pubblica amministrazione, la sopra menzionata norma – nel recepire i principi già evincibili alla stregua di un'interpretazione evolutiva del capoverso dell'art. 1227 del c.c. - espressamente sancisce la regola della non risarcibilità dei danni evitabili con l'impugnazione del provvedimento e con la diligente utilizzazione degli altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, stabilendo come la loro omessa o non efficace attivazione da parte dell'interessato costituisca, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell'esclusione o della riduzione del danno evitabile con l'ordinaria diligenza, in una logica che vede l'omessa impugnazione dell'atto lesivo non più come preclusione in rito, ma come fatto da considerare in

sede di merito ai fini del giudizio della sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile (cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 12/2018).

6.3. La condivisibile giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che al danno che deriva da un comportamento inerte il Giudice Amministrativo può sopperire ordinando all'amministrazione, all'esito di un giudizio accelerato, di provvedere, con i relativi poteri sostitutivi in caso di ulteriore inerzia, di guisa che la mancata attivazione di tale rimedio integra una condotta rilevante ai sensi dell'art. 30 c.p.a., tanto da consentire al giudice amministrativo di escludere *“il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza”* (Consiglio di Stato, Sez. III, 4 giugno 2019, n. 3767, Consiglio di Stato, sez. IV, 2 febbraio 2019 n. 18).

6.4. Si è, in tal modo, chiarito che il risarcimento dei danni per il ritardo dell'amministrazione nell'adozione di un provvedimento dovuto può essere richiesto esclusivamente nelle ipotesi in cui sia stato previamente accertato e dichiarato, dal giudice, il silenzio inadempimento della P.A. (Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 luglio 2017, n. 3696).

6.5. L'esistenza di un rapporto di presupposizione tra l'impugnazione del silenzio ed il risarcimento del danno da ritardo è stata, in particolare, espressamente ribadita in ragione di *“esigenze di preservazione dei rapporti pubblicistici e di prevenzione dei comportamenti opportunistici”* che *“(sono) soddisfatte, in modo più convincente con l'applicazione delle norme di cui all'art. 1223 e ss. c.c. in materia di causalità giuridica”*, tra cui, in particolare quella consacrata nell'art. 1227, comma 2, *“che considera non risarcibili i danni evitabili con un comportamento diligente del danneggiato”* (in tal senso, l'Adunanza Plenaria n. 3/2011).

6.6. Si è, infatti, osservato che la regola della non risarcibilità dei danni evitabili con l'impugnazione del provvedimento e con la diligente utilizzazione degli altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, oggi sancita dall'art. 30, comma 3 c.p.a., deve ritenersi ricognitiva di principi già evincibili alla stregua di un'interpretazione evolutiva del comma 2 dell'art. 1227 c.c.

6.7. Pertanto, l'omessa attivazione degli strumenti di tutela costituisce, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell'esclusione o della mitigazione del danno evitabile con l'ordinaria diligenza, non più come preclusione di rito, ma come fatto da considerare in sede di merito ai fini del giudizio sulla sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile (T.A.R. Campania Napoli Sez. VIII, 21 aprile 2016, n. 2097, Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 marzo 2012, n. 1750, Ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3).

7. Osserva il Collegio che, alla stregua di tali coordinate normative e giurisprudenziali, parte ricorrente avrebbe dovuto agire avverso il silenzio inadempimento serbato da parte del Comune

sulle sue istanze, eventualmente chiedendo la nomina di un commissario *ad acta* che provvedesse in merito, e una siffatta azione avrebbe, con ogni probabilità, escluso in radice la produzione del danno per il quale essa agisce in questa sede.

7.1. Ciò a maggior ragione considerando che la prima richiesta di intervento da parte di AQP risale al 20 giugno 2019, sicché è ben evidente che la società avrebbe potuto evitare i danni allegati, usando l'ordinaria diligenza, attraverso il tempestivo esperimento dello strumento di tutela specifica predisposto dall'ordinamento, ossia con il ricorso avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione.

7.2. La mancata attivazione di tale rimedio, dunque, non può non avere conseguenze sulla domanda di risarcimento del danno richiesta da parte ricorrente, in termini di esclusione del nesso di causalità giuridica tra condotta omissiva ed evento dannoso, generando inevitabilmente ricadute negative sulla predicabilità della pretesa qui coltivata.

7.3. Dunque, in applicazione del principio della pregiudiziale amministrativa c.d. "*attenuata*", la mancata proposizione, da parte dell'odierno ricorrente, di una tempestiva azione avverso il silenzio serbato dal Civico Ente – pur non comportando una preclusione di ordine processuale all'esame del merito della domanda risarcitoria – ne determina, nel merito, un esito negativo.

8. Conclusivamente, per i suesposti motivi, il ricorso deve essere respinto, in quanto infondato.

9. Le spese di lite seguono la soccombenza della ricorrente nei confronti del Comune di Ginosa, mentre appare equo compensarle nei confronti dell'Ente per lo Sviluppo, Irrigazione e Trasformazione Fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Seconda definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società ricorrente alla refusione delle spese di lite sostenute dal Comune di Ginosa, che liquida nella complessiva somma di € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori come per legge.

Spese compensate nei confronti dell'Ente per lo Sviluppo, Irrigazione e Trasformazione Fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Andrea Vitucci, Referendario

Nino Dello Preite, Referendario, Estensore

