

di Avv.to Rosa Bertuzzi

RESPONSABILITÀ DELL'ENTE PROPRIETARIO DELLA STRADA IN CASO DI ABBANDONO DI RIFIUTI

Consiglio di Stato, Sez. IV - Sentenza n. 6489 del 22 Luglio 2025

Nel caso di specie, l'ente proprietario della strada aveva impugnato un'ordinanza del Comune, che le imponeva la rimozione dei rifiuti presenti su aree di sua proprietà. La recente sentenza del Consiglio di Stato riporta al centro dell'attenzione il tema della responsabilità dell'ente proprietario della strada in caso di abbandono di rifiuti sulle aree viarie.

Il Consiglio di Stato ha chiarito che l'art. 14 del Codice della Strada attribuisce all'ente proprietario un dovere generale di manutenzione, gestione e pulizia, che va ad integrare la fattispecie dell'abbandono di rifiuti (art. 192, D.Lgs. 152/2006), pertanto in caso di violazione di tali obblighi di manutenzione integra l'elemento psicologico della colpa prescritto nell'art. 192, si configura una **responsabilità oggettiva anche senza necessità di dimostrare dolo o colpa**.

La sentenza contribuisce così a distinguere i due piani: l'obbligo amministrativo di cura delle strade, art. 14 C.d.S., di natura oggettiva, e l'ordinanza di rimozione dei rifiuti ex art. 192 TUA, che presuppone invece una responsabilità soggettiva. Una chiarezza interpretativa utile per evitare future sovrapposizioni tra competenze e obblighi.

La pronuncia si inserisce in un quadro giurisprudenziale non sempre uniforme:

- ❖ da un lato, infatti, esistono provvedimenti che impongono con ordinanza la rimozione dei rifiuti agli enti proprietari, alla luce dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006;
- ❖ dall'altro, sentenze che escludono tale responsabilità in assenza di un "obbligo di rimozione" espressamente indicato nelle norme, limitandosi a richiedere la "manutenzione".



**REPUBBLICA ITALIANA
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 9343 del 2023, proposto da Pietro Antonio Salis, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Pirari, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Oliena, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Patrizio Mereu, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Crisostomo Sciacca in Roma, via di Porta Pinciana n. 6;

nei confronti

Fabrizio Salis, rappresentato e difeso dagli avvocati Benedetto Ballero, Stefano Ballero, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) n. 368/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Oliena e di Fabrizio Salis;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2025 il Cons. Riccardo Carpino;

Nessuno è comparso per le parti costituite, come da verbale quanto al passaggio in decisione.

FATTO e DIRITTO

1.La questione controversa riguarda, principalmente, la distanza tra l'immobile dell'odierno appellante consistente in un'abitazione con annesso cortile sita in Oliena, via Managheri n. 19/2, distinta catastalmente al Fg. 39 Mp. 245, e quello confinante con l'immobile consistente in un piano ad uso commerciale avente accesso sulla via Galiani, distinto al Catasto al Fg. 39 Mp. 1476 (ex 348), di proprietà del controinteressato Salis Fabrizio.

Al riguardo va premesso che:

- con sentenza del Tribunale ordinario di Nuoro n. 298 del 31 maggio 2006, intervenuta tra le parti, parzialmente confermata dalla sentenza n. 29/2011 del 19 novembre 2010 della Corte d'Appello di Cagliari - Sezione Distaccata di Sassari, passata in giudicato, è stata accertata l'illegittimità della costruzione del controinteressato poiché lesiva della distanza di 10 mt. dalla sua proprietà ed è stato determinato il confine tra i due fondi in corrispondenza del muro gradonato situato alla distanza di mt.

2,75 dall'edificio, con conseguente condanna dei danti causa di Salis Fabrizio al rilascio della porzione di terreno situata oltre il confine previa demolizione della parte di muro illegittima;

- non hanno avuto esito i vari solleciti rimasti inevasi, con atto di precetto notificato (anche all'odierno controinteressato) il 12 marzo 2018, per l'ottemperanza agli obblighi discendenti dalle suddette sentenze;

- l'odierno appellante ha proposto ricorso *ex art.* 612 c.p.c. del 29 maggio 2018, al Tribunale di Nuoro al fine di ottenere l'esecuzione coattiva del dettato giurisdizionale, a tutt'oggi come dichiara l'appellante senza esito;

- ha formulato richiesta di accesso agli atti al Comune di Oliena per acquisire gli eventuali titoli edilizi nel frattempo rilasciati per l'esecuzione di lavori sollecitando, altresì, la verifica della regolarità degli stessi;

- ha proposto ricorso, *ex l.* 116 c.p.a., (R.G. n. 643/2018), al fine di ottenere l'accesso alla documentazione richiesta.

2. L'appellante quindi è venuto a conoscenza dell'esistenza del permesso di costruire n. 9 del 28 aprile 2017 rilasciato al controinteressato Fabrizio Salis per la sopraelevazione del locale commerciale già esistente, oggetto della decisione del giudice ordinario, al piano terra, mediante l'edificazione di n. 2 piani e di un sottotetto per civile abitazione.

Il progetto assentito prevedeva, altresì, la copertura, con un giardino, del muro posto a meno di 10 mt dalla proprietà del ricorrente.

L'odierno appellante è venuto anche a conoscere dell'esistenza di una concessione in sanatoria n. 14 del 9 aprile 2013, rilasciata a Salis Fabrizio a seguito di una richiesta di accertamento di conformità per il locale commerciale posto al piano terra, nonostante la violazione della distanza di 10 mt. dalla sua proprietà acclarata dalla pronuncia del giudice ordinario.

3. Avverso il permesso di costruire n. 9 del 28 aprile 2017 ed una serie di atti a questo collegato, l'odierno appellante ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Regione Sardegna che lo ha rigettato sulla base delle seguenti argomentazioni, di rilievo ai fini della presente decisione.

3.1 In relazione al primo motivo di ricorso in primo grado l'odierno appellante ha sostenuto che dall'esame degli elaborati allegati al permesso di costruire in questione si evincerebbe che non sono stati calcolati integralmente il volume e l'altezza effettivi del piano terra, il che avrebbe condizionato il computo complessivo dell'aumento conseguente alla sopraelevazione; ciò in considerazione del fatto che il piano terra non si sarebbe potuto considerare "seminterrato", né ai sensi degli artt. 34 e 41 del Regolamento Edilizio del Comune di Oliena, né alla luce delle sentenze del Giudice Ordinario sopra richiamate che hanno definito il contenzioso in materia di distanze ed escluso che il locale possa essere considerato seminterrato.

Il giudice di primo grado ha ritenuto che l'intervento edilizio di cui al permesso di costruire impugnato contempla (come si evince dalle Tavole di progetto 2 e 4 agli atti di causa) una nuova sistemazione dell'area esterna, attraverso la quale:

- la quota di terreno a monte viene riportata al livello originario;
- il preesistente muro perimetrale al piano terra del corrispondente lato del fabbricato, risulta conseguentemente interrato.

Il giudice di primo grado ne fa derivare che trattandosi di locale interrato "*per almeno un lato*", a destinazione commerciale/artigianale, il volume, sulla scorta di quanto dispone l'art 14 n.t.a del puc è stato correttamente computato solo per la parte emergente dal primitivo piano di campagna.

Quanto alle altezze esse sono state ritenute conformi in quanto dall'esame degli elaborati progettuali (specie TAV. 3 – Sezione B-B) si evince che è stata prevista una costruzione con altezza a monte (dall'originario piano di campagna) pari a mt. 8,50 e con altezza a valle pari a mt. 11,50 come richiesto dall'art. 14 delle n.t.a.

In ordine poi al rilievo del ricorrente che il Giudice Ordinario – nel definire il contenzioso civile tra proprietari in materia di distanze – aveva espressamente escluso che il locale (al piano terra) potesse essere considerato seminterrato, il Giudice di primo grado ha ritenuto che tale pronuncia non potesse condizionare l'Amministrazione giacché la legittimità del suo operato dev'essere valutata esclusivamente

in ragione del rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia vigente.

3.2 In relazione poi alla veranda a realizzare - che l'appellante ritiene che risulterebbe a una distanza inferiore di 10 mt. dall'edificio del ricorrente e a meno di 5 mt dal confine tra le rispettive proprietà - il giudice di primo grado rileva che, come si ricava dalla Tavola 3 – Sezione B-B del progetto, l'intervento in sopraelevazione (piano primo, secondo e sottotetto) è stato previsto in arretramento rispetto alla struttura esistente; esso pertanto risulta ubicato a mt. 7,38 dal confine e a mt. 10,13 dalla costruzione di proprietà del Signor Salis Pietro Antonio, nel pieno rispetto – dunque - dell'art. 18.2 delle N.T.A. del PUC che prescrive una distanza di mt. 5 dal confine e mt. 10 tra pareti finestrate.

Inoltre per la questione della veranda il giudice di primo grado rileva che, in realtà, per quanto si ricava dalle tavole di progetto, questa non costituisce un nuovo manufatto assentito col titolo edilizio in contestazione ma è derivata dalla nuova pavimentazione del tetto del vecchio corpo di fabbrica.

4. Propone ora ricorso per i seguenti motivi non rubricati.

4.1 Con il primo motivo, non rubricato, l'appellante rileva che il giudice di primo grado ha utilizzato, ai fini del computo della volumetria una quota sbagliata, cioè quella risultante all'esito dell'intervento proposto e non quella preesistente; il volume “di partenza”, è quello indicato dallo stesso committente, odierno controinteressato, nella relazione allegata alla richiesta di accertamento di conformità in sanatoria n. 14/2013 pari a 663,82 mc., con un volume complessivo di 1.259,22 mc.

Ritiene quindi che non è computabile solo il volume assentibile della parte del piano terra che si trova al di sopra del piano di campagna - ossia la parte emergente dal piano di campagna - secondo quanto dispone l'art 14 lett. B delle norme tecniche di attuazione del p.u.c., il quale prevede che:

I piani interrati o seminterrati per almeno un lato non partecipano al computo dei volumi solo se destinati a servizi privati della residenza, quali cantine, depositi, locali caldaie, garage e simili e comunque non adibiti ad abitazione. Qualora detti locali siano invece destinati ad abitazione, attività artigianali, commerciali e simili, i vani interrati o seminterrati partecipano al computo dei volumi per la parte emergente dal piano di campagna.

In particolare evidenzia che, sulla scorta delle decisioni del giudice ordinario già richiamate, ad oggi il piano terra non è qualificabile come seminterrato; inoltre ritiene che il terreno non è acclive e quindi non può farsi riferimento all'art. 18.2 del regolamento edilizio che prevede che l'altezza dovrà essere valutata sul fronte a monte.

4.2 Con il secondo motivo, non rubricato, l'appellante censura il fatto che il giudice di primo grado non ha preso in considerazione ai fini del rispetto delle distanze di legge la veranda proposta in progetto, erroneamente ritenendo che essa non costituisca un nuovo manufatto.

A tal riguardo ritiene che ai fini della verifica del rispetto delle distanze legali, la nozione di costruzione non si identifica con quella di edificio ma si estende a qualsiasi manufatto.

5. Il ricorso è fondato.

Preliminarmente occorre considerare che il giudicato del giudice ordinario ha ritenuto che il piano terra non possa essere qualificabile come seminterrato; in particolare la decisione della Corte d'appello di Cagliari ha rilevato che:

“La circostanza, pertanto, che l'edificio Salis-Maricosu sia posto ad una quota inferiore rispetto a quella dell'immobile degli appellati e che non sporga oltre il livello di quest'ultimo non lo esonerava dal rispetto delle distanze legali, che, come si passa ad esaminare, non potevano essere inferiori a metri dieci.”

Pertanto, come sopra evidenziato, pende innanzi al giudice ordinario ricorso per l'esecuzione della richiamata sentenza e, sotto il profilo di fatto, non può che rilevarsi che la sopraelevazione e la copertura del muro con una veranda determinerebbe una ulteriore edificazione da rimuovere ai fini dell'idonea esecuzione del giudicato civile.

Pertanto pur in considerazione del diverso ambito di questo giudizio - che ha riguardo al rilascio del nuovo titolo edilizio - già il Comune avrebbe dovuto prestare un *surplus* di attenzione atteso che al Comune compete la generale vigilanza in materia urbanistica; e sebbene il Comune non sia stato parte di quella controversia in sede civile avrebbe potuto attivarsi al fine di conoscere meglio la situazione e la contenziosità relativa.

Nello specifico quindi si tratta della realizzazione di una sopraelevazione su immobile la cui distanza è stata dichiarata illegittima.

6. Nel merito secondo giurisprudenza consolidata in materia di limiti di altezza previsti dagli strumenti urbanistici, questi non possono variare a seconda della sistemazione che il richiedente intende dare al piano di campagna circostante con lo stesso progetto sul quale chiede al Comune l'assenso, ma devono essere ancorati a dati certi e oggettivi ricavabili dalla situazione dei luoghi anteriore (*cf.* Cons. St., sez. IV, 24 aprile 2009, nr. 2579, richiamata da Consiglio di Stato, sez. IV, 28 novembre 2013, n. 5700).

Nella sostanza, la giurisprudenza cui si fa cenno rileva che “le misurazioni avvengano da una quota “reale” e non artificialmente creata”; ossia calcolata a partire dalla sommità di un “terrapieno artificiale” del quale nello stesso progetto era prevista la realizzazione.

6.1 Nel caso specifico la questione è simile; si tratta dell'irrelevanza della realizzazione artificiale sulla quale computare non tanto l'altezza (come nelle ipotesi richiamate dalla giurisprudenza richiamata) ma i volumi.

In questo caso è stato realizzato il vuoto sanitario per realizzare l'immobile commerciale che è stato dichiarato illegittimo quanto alle distanze dal giudice ordinario.

Infatti l'originaria concessione n. 35 del 31 maggio 1994 (doc 4 fasc. 1 grado Comune di Oliena) ha disposto che il vano previsto come “vuoto sanitario” sia realizzato in area totalmente scoperta - giardino - in conformità al parere espresso dalla C.C.E. in seduta del 26 ottobre 1993 n° 30 al n° 4.

E difformemente, da come sostiene il controinteressato Salis Fabrizio nella memoria depositata agli atti di causa il 5 maggio 2025, detto vuoto sanitario non doveva essere coperto; nella relazione indicata dal controinteressato (pag. 3 del progetto presentato per l'accertamento di conformità nel 2013) testualmente si rileva che: “*Per quanto riguarda la superficie coperta, in progetto veniva indicato 179,00 mq, in quanto si intendeva coprire anche il vano previsto come “vuoto sanitario”, intervento che non è stato realizzato in conformità al parere espresso dalla C.C.F, in seduta del 26.10.93 n. 30 al n°4*”.

Ne consegue che è ormai definita e consolidata la creazione del vuoto sanitario in base al titolo edilizio del 1994 e la volumetria di 663,82 in base all'accertamento in conformità 14/2013; detto immobile ed il suo piano di campagna costituiscono i dati certi che non possono essere oggetto di una lettura retrospettiva ai fini di un diverso computo dei volumi.

In disparte ogni considerazione sul fatto che l'accertamento di conformità è del 2013 mentre la decisione della Corte di appello è del 2010 della quale andava tenuto conto.

Sulla scorta di queste premesse la realizzazione ora del terrapieno sarebbe artificiale e non può determinare che si applichi ai fini del computo del volume l'art. 14 b) delle n.t.a per la parte emergente dal piano di campagna.

6. In considerazione dell'accoglimento del primo motivo va assorbito il secondo motivo.

Le spese seguono la soccombenza e sono determinate nella misura indicata dal dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla il provvedimento con esso impugnato.

Condanna il Comune di Oliena e il Sig. Fabrizio Salis al pagamento, in favore dell'appellante, Sig. Pietro Antonio Salis, delle spese del doppio grado di giudizio, che liquida in complessivi €. 6.000,00 (euro seimila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore