



**AMBIENTEROSA**  
consulenze ambientali

Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi  
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza  
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano  
P. Iva 01711730331  
rosabertuzzi@ambienterosa.net  
PEC: ambienterosa@legalmail.it  
www.ambienterosa.net

di **Avv. Rosa Bertuzzi**

## **Consiglio di Stato n. 3576 del 07.05.2021**

### **Abbandono di rifiuti in riva al mare. Ordinanza di rimozione e demanio**

Secondo un principio pacifico la proprietà, e in generale anche la proprietà demaniale, è diritto pieno: tutti i relativi poteri, facoltà e funzioni non espressamente delegati ad altri rimangono allora in capo al proprietario, con le relative responsabilità. Resta allora al proprietario, ovvero al MIT, ovviamente nei termini e nei limiti di legge, ogni funzione e responsabilità relativa ai rifiuti (fattispecie relativa ad ordinanza contingibile e urgente con la quale il Comune aveva ingiunto al “Demanio pubblico dello Stato, ramo Marina Mercantile, quale proprietario” di recintare un’area in riva al mare, di ripulirla dai rifiuti ivi abbandonati e di smaltirli di conseguenza)

### **FATTO E DIRITTO**

1. Con l’ordinanza contingibile e urgente 6 marzo 2019 n.13 indicata in epigrafe, il Comune intimato appellato, che si trova nell’isola d’Elba, ha ingiunto al “Demanio pubblico dello Stato, ramo Marina Mercantile, quale proprietario” di recintare un’area in riva al mare, che si trova in località Mola, di ripulirla dai rifiuti ivi abbandonati e di smaltirli di conseguenza (doc. 10 in I grado Comune, ordinanza citata).

2. L’ordinanza in questione è stata impugnata dall’Agenzia del demanio, sulla base di quattro motivi, così come segue:

- con il primo di essi, ha dedotto la propria incompetenza ad eseguire gli interventi di manutenzione descritti. In proposito, ha precisato che la gestione dell’area, come parte del demanio marittimo, sarebbe stata trasferita al Comune autore dell’ordinanza, tenuto quindi ad agire in proprio, come da art. 105 del d. lgs. 31 marzo 1998 n.112;

- con il secondo motivo, ha dedotto violazione dell’art. 54 del d. lgs. 18 agosto 2000 n.267, perché l’ordinanza in parola, indirizzata ad un’amministrazione non nella disponibilità del bene, sarebbe da ritenere arbitraria;

- con il terzo motivo, ha dedotto violazione dell'art. 105 del suddetto d. lgs. 112/1998, ancora per essere stata l'ordinanza rivolta ad un'amministrazione incompetente ad eseguirla;

- con il quarto motivo, ha infine dedotto violazione dell'art. 192 d. lgs. 3 aprile 2006 n.152, perché in ogni caso il proprietario non responsabile per dolo o colpa dell'abbandono di rifiuti sul proprio terreno, non potrebbe essere costretto allo smaltimento a proprie spese.

3. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il TAR ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'Agenzia, ritenendola completamente estranea all'ordinanza impugnata, in accoglimento dell'eccezione formulata dal Comune in questo senso.

4. Contro questa sentenza, l'Agenzia ha proposto impugnazione, con appello che contiene cinque censure, riconducibili secondo logica ai seguenti quattro motivi:

- con il primo di essi, corrispondente alla prima censura a p. 8 dell'atto, critica la sentenza impugnata per non avere motivato in modo esauriente sul proprio difetto di legittimazione, osservando che da un lato l'ordinanza le è stata notificata, dall'altro che il "Demanio pubblico dello Stato, ramo Marina Mercantile" non sarebbe un soggetto giuridico vero e proprio, ma una semplice intestazione catastale dei beni;

- con il secondo motivo, corrispondente alle censure seconda e quarta alle pp. 10 e 14 dell'atto, ripropone nella sostanza il primo motivo di ricorso di I grado, sostenendo che non sarebbe propria la competenza ad eseguire l'intervento, e che responsabile dell'inquinamento, in quanto custode delle aree, sarebbe invece il Comune;

- con il terzo motivo, corrispondente alla terza censura a p. 13 dell'atto, ripropone il secondo motivo del ricorso di I grado;

- con il quarto motivo, corrispondente alla quinta censura a p. 16 dell'atto, ripropone infine il quarto motivo del ricorso di I grado.

5. Con ordinanza 22 maggio 2020 n.2839, la Sezione ha accolto la domanda cautelare nel senso di una sollecita fissazione dell'udienza di merito.

6. Il Comune ha resistito, con atto 1 luglio 2020, memoria 26 febbraio e note 23 marzo 2021, ed ha chiesto che l'appello sia respinto.

7. All'udienza del 30 marzo 2021, fissata nei termini di cui si è detto, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

8. L'appello è fondato e va accolto, per le ragioni di seguito precisate.

9. È fondato anzitutto il primo motivo di ricorso, con il quale l'Agenzia contesta la dichiarazione di inammissibilità del suo ricorso fatta dal Giudice di I grado.

9.1 È noto il principio, espresso da giurisprudenza costante e pacifica, che come tale non richiede puntuali citazioni, secondo il quale è legittimato ad impugnare il provvedimento il destinatario di esso, ovvero il soggetto nei confronti del quale esso

produce effetti immediati e diretti. Il principio però, ad avviso del Collegio, va comunque rapportato al caso concreto. L'ordinanza impugnata, come risulta a semplice lettura, da un lato è esplicitamente rivolta al "Demanio pubblico dello Stato, ramo Marina Mercantile, quale proprietario", ovvero, come subito si vedrà, ad un soggetto che come tale non esiste; dall'altro lato, come è incontroverso, è stata notificata anche all'Agenzia ricorrente appellante, ovvero ad un soggetto che, astrattamente, è titolare di una serie di competenze su beni della categoria di quello di cui si tratta.

9.2 Il ricorso dell'Agenzia si giustifica quindi in base a due semplici considerazioni. In primo luogo, stante l'obiettiva ambiguità del suo contenuto, non è assurda un'interpretazione dell'atto impugnato come provvedimento rivolto in realtà proprio all'Agenzia. In secondo luogo, nel dubbio, va privilegiata un'interpretazione che amplia il diritto di azione, riconosciuto dall'art. 24 Cost. come diritto fondamentale, e non una che lo restringe, dovendosi accordare al soggetto interessato la possibilità di tutelarsi in anticipo contro le sanzioni che potrebbero seguire nei suoi confronti se egli ignorasse l'atto in questione.

10. Ciò posto, il secondo motivo di ricorso, centrato sulla presunta errata identificazione del destinatario dell'ordinanza, è fondato ed assorbente.

10.1 Come si ripete per chiarezza, l'ordinanza impugnata riguarda un abbandono di rifiuti sul lido del mare, ovvero su un bene immobile che, per espressa disposizione dell'art. 822 del codice civile, fa parte del demanio dello Stato, e quindi è di proprietà di questo soggetto, se pure con il regime giuridico particolare dei beni demaniali in questione, che però ne riguarda essenzialmente l'alienabilità e la circolazione, e quindi non rileva in questa sede.

10.2 Ciò posto, com'è noto, lo Stato non si identifica con un unico soggetto, ma con il complesso delle relative amministrazioni centrali, dotate ciascuna di autonoma personalità giuridica. Si pone quindi il problema di individuare all'interno dello Stato quale sia l'amministrazione effettivamente proprietaria del bene. In proposito, c'è allora da dire che, come correttamente rilevato dall'Agenzia appellante, l'espressione "Demanio pubblico dello Stato, ramo Marina Mercantile" usata nell'ordinanza non identifica di per sé alcun soggetto. Si tratta infatti di un'intestazione catastale, elaborata dall'Agenzia delle entrate, come da circolare 11 novembre 2016 n.194063, appunto per iscrivere al catasto i beni immobili relativi.

10.3 Non si tratta però di un'intestazione frutto dell'arbitrio dell'amministrazione delle Entrate, in quanto è stata elaborata di intesa con il proprietario demaniale propriamente detto, ovvero d'intesa con il Ministero competente, nella persona della direzione generale preposta a queste funzioni. Esiste infatti, nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – MIT una "Direzione generale vigilanza autorità portuali" che è l'ufficio il quale, in linea di fatto, esercita le funzioni relative alla proprietà del demanio marittimo, ad esempio il sistema informativo che dice quali beni ne fanno parte e quali no a beneficio dei privati interessati a prenderli in concessione. Questo stesso ufficio, come risulta dalla circolare MIT 4 marzo 2008 anche quello che ha elaborato i codici catastali, d'intesa con l'Agenzia del demanio.

10.4 Ciò posto, va applicato il principio pacifico per cui la proprietà, e in generale anche la proprietà demaniale, è diritto pieno: tutti i relativi poteri, facoltà e funzioni non espressamente delegati ad altri rimangono allora in capo al proprietario, con le relative responsabilità. In concreto le funzioni delegate- all'Agenzia del demanio, come da art. 65 l. 30 luglio 1999 n.300, ovvero all'ente locale minore, come da art. 105 d. lgs. 31 marzo 1998 n.112 e da l.r. Toscana 9 maggio 2016 n.31 - riguardano altro, ovvero la gestione economica del bene e le relative concessioni; resta allora al proprietario, ovvero al MIT, ovviamente nei termini e nei limiti di legge, ogni funzione e responsabilità relativa ai rifiuti, per i quali è causa.

10.5 Va solo aggiunto per completezza che relativamente all'area interessata non sarebbero state attribuite in concreto all'Agenzia nemmeno le funzioni in astratto ad essa delegate per i beni della categoria: come risulta dal doc. 11 in I grado del Comune, l'Agenzia ha infatti negato anche di essere amministratrice di quella specifica particella catastale.

11. L'accoglimento del motivo precedente comporta l'assorbimento dei rimanenti, poiché vincola l'amministrazione comunale intimata a riesaminare l'affare e a riadottare, se ve ne ricorreranno i presupposti di legge, l'atto annullato nei confronti del corretto suo destinatario, che da un lato non è parte di questo processo e dall'altro non coincide comunque con l'Agenzia appellante. Di conseguenza, l'Agenzia stessa non può ricavare alcuna maggiore utilità dall'esame dei motivi ulteriori che ha dedotto e comunque delle questioni relative si dovrà discutere, se del caso, in sede di eventuale impugnazione del nuovo provvedimento, non essendo consentito a questo Giudice di pronunciarsi su un potere non ancora esercitato, in base alla regola dell'art. 34 comma 2 c.p.a.

12. In conclusione, l'appello va accolto, con accoglimento dell'originario ricorso, così come indicato in dispositivo. La novità e particolarità della questione, sulla quale non constano precedenti pubblicati negli esatti termini, è giusto motivo per compensare le spese.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.2333/2020), lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di I grado (TAR Toscana, n. 599/2019 R.G.) e annulla l'ordinanza 6 marzo 2019 n.13 del Sindaco del Comune di Capoliveri.

Compensa per intero fra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 marzo 2021