

Responsabilità del proprietario del terreno interessato dalla presenza di rifiuti per omessa custodia

T.A.R. Veneto, Sez. III 1° ottobre 2021, n. 1158 - Farina, pres.; Falferi, est. - Frasson ed a. (avv.ti Pizzato, Stocco) c. Comune di Mirano (avv. Ometto) ed a.

Sanità pubblica - Divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti - Proprietario del terreno interessato dalla presenza di rifiuti - Responsabilità.

Il proprietario risponde in via solidale con il trasgressore dell'obbligo di rimozione rifiuti, recupero o smaltimento e ripristino dello stato dei luoghi, anche se incolpevole, per aver omesso di svolgere adeguata attività di vigilanza, al fine di contrastare il deposito incontrollato e l'abbandono dei rifiuti, nonché per aver omesso quelle cautele e quegli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di una adeguata ed efficace custodia dei beni medesimi.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - *Il fatto.* Il proprietario di un terreno interessato da una cospicua presenza di rifiuti veniva raggiunto da un'ordinanza sindacale con la quale gli veniva ordinato di presentare un programma di smaltimento dei rifiuti presenti nell'area di proprietà entro sessanta giorni dal ricevimento dell'ordinanza; di iniziare i lavori previsti dal programma di smaltimento entro venti giorni dalla sua approvazione; di concludere i lavori entro 180 giorni dal loro inizio; di effettuare al termine dei lavori l'accertamento dell'eventuale superamento dei limiti di soglia di contaminazione.

Avverso tale atto veniva proposto ricorso innanzi al T.A.R. competente. Il ricorso, oltre ad alcuni vizi procedurali, censurava l'ordinanza impugnata nella misura in cui aveva imposto detti obblighi ripristinatori in capo al proprietario incolpevole.

Il T.A.R. Veneto adito ha respinto il ricorso, ritenendo che gravi anche sul proprietario incolpevole l'obbligo di rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi. La condanna del proprietario del suolo agli adempimenti ricordati è derivata dall'accertamento della sua responsabilità per aver omesso di svolgere adeguata attività di vigilanza su detti beni, al fine di contrastare il deposito incontrollato e l'abbandono dei rifiuti, nonché per aver omesso quelle cautele e quegli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di una adeguata ed efficace custodia dei beni medesimi.

2. - *La disciplina dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006: poteri sindacali, proprietario «incolpevole» e trasgressore (ir)responsabile.* La questione giuridica rilevante nella fattispecie all'esame della sentenza in commento attiene alla portata applicativa dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, con il quale viene disciplinato, *recte* vietato, l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo.

Per quanto di interesse, per la violazione dei divieti di abbandono indicati, lo stesso articolo prevede l'obbligo di procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi. Se non si provvede spontaneamente, con ordinanza sindacale, poi, vengono indicate le operazioni necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale si procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate¹.

¹ Il Consiglio di Stato ha evidenziato che «le ordinanze di rimozione dei rifiuti abbandonati, emesse ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 non hanno la natura contingibile e urgente propria delle ordinanze sindacali emesse ex artt. 50 o 54 del d.lgs. n. 267/2000, il cui potere ha contenuto atipico e residuale e può pertanto essere esercitato, sempre che vi sia l'urgenza di intervenire con immediatezza su situazioni eccezionali di pericolo attuale ed imminente, non fronteggiabili con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, solo quando specifiche norme di settore non conferiscano il potere di emanare atti tipici per risolvere la situazione emergenziale» (Cons. Stato, Sez. II 1° luglio 2020, n. 4183, in www.giustizia-amministrativa.it).

Tra i soggetti obbligati la norma annovera anche il proprietario dell'area e gli altri eventuali titolari di diritti reali o personali di godimento². La loro responsabilità, pur solidale, deve essere, però, oggetto di specifico accertamento dal quale emerga che la violazione contestata sia loro imputabile a titolo di dolo o colpa³. Tale previsione normativa, infatti, disciplina l'ipotesi in cui il soggetto responsabile dell'abbandono e del deposito incontrollato di rifiuti abbia potuto realizzare tale condotta illecita in ragione del fatto del proprietario o degli altri titolari di diritti reali o personali di godimento che sia a questi imputabile a titolo di dolo o colpa⁴.

Le ipotesi di responsabilità solidale del proprietario a titolo di dolo sono piuttosto eterogenee e si danno, ad esempio, nel caso in cui il proprietario, consapevole della presenza di rifiuti abbandonati da terzi, li abbia nascosti o interrati: una simile ipotesi si pone in linea con il principio «chi inquina paga»⁵. La difficoltà dell'accertamento della responsabilità solidale del proprietario a titolo di dolo risiede nella corretta individuazione dell'elemento psicologico tipico, inteso quale coscienza e volontà di violare l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, che indica, dunque, condotte collusive nell'abbandono dei rifiuti se non addirittura attive⁶. La formulazione di una tale responsabilità pare molto ampia e, a volte, pleonastica: se il proprietario volutamente viola l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, ad esempio, agevolando o concorrendo con terzi, dovrà essere considerato egli stesso il trasgressore, se non in via diretta ed autonoma almeno in forma di concorso. Una formulazione così ampia e, si ripete, a volte pleonastica, trova ragion d'essere in quelle ipotesi meno nette e chiare e serve a garantire l'individuazione di un soggetto che, comunque, sarà tenuto ad adempiere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Diversa è, invece, l'ipotesi di responsabilità solidale del proprietario a titolo di colpa. In alcune ipotesi si è riconosciuta la colpa quale omessa adozione delle cautele necessarie a custodire adeguatamente la proprietà, come nel caso di specie. Questa ipotesi ha dato origine ad un ampio contrasto giurisprudenziale relativamente all'individuazione del contenuto minimo delle cautele necessarie e se vi fosse qualche indice sintomatico di mancata custodia. Ad esempio, la giurisprudenza ha contribuito a definire che l'omessa recinzione del fondo, oggetto di abbandono di rifiuti, non vale a fondare alcun titolo di responsabilità colposa in capo al proprietario atteso che tale condotta omissiva, peraltro lecita, non viene a costituire *ex*

² Il riferimento a chi è titolare di diritti reali o personali di godimento deve intendersi in senso ampio e ricomprende qualunque soggetto si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente.

³ La necessità di un confronto in contraddittorio con i soggetti eventualmente responsabili in via solidale comporta che questi dovranno, dunque, a pena di illegittimità degli atti successivi, essere posti nelle condizioni di poter effettivamente partecipare al procedimento amministrativo. La mancata comunicazione di avvio del relativo procedimento al soggetto interessato viola il diritto di questi alla partecipazione procedimentale, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa, con la conseguenza che l'ordinanza sindacale con cui si è ordinato di provvedere alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti dovrà considerarsi illegittima. Sul punto, ad esempio, si veda, da ultimo, T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 15 giugno 2021, n. 1210 (in www.giustizia-amministrativa.it) che richiama, tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV 1° aprile 2016, n. 1301 (*ivi*).

⁴ Per il riconoscimento del carattere doloso o colposo della condotta del soggetto terzo, responsabile in via solidale, si deve osservare la presenza dei requisiti fondanti l'elemento psicologico tipico. Il dolo, nella teoria generale del diritto penale, viene individuato quale stato psicologico di coscienza e volontà nell'agire che abbia determinato come conseguenza l'evento dannoso o pericoloso. Nella colpa, invece, l'evento dannoso si viene a realizzare in ragione della negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline da parte dell'autore, anche se l'evento non era da questi voluto.

⁵ Secondo il quale il soggetto che provoca un danno ambientale o una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Corollario di tale principio è che un soggetto non può e non deve sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione qualora il danno o la minaccia imminente di esso derivino da eventi da lui indipendenti perché, ad esempio, causato da un terzo o conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica.

⁶ Sono ipotesi di espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato.

se un indice di negligenza nella vigilanza sul fondo da parte di quest'ultimo⁷.

In altre, è stata dirimente l'omessa denuncia del fatto alle autorità⁸. In altre, ancora, ai fini dell'applicazione dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, si è ritenuta rilevante «*la mera trascuratezza*», intesa quale superficialità o anche indifferenza dei soggetti tenuti per legge alla custodia del bene con riferimento all'omissione delle cautele necessarie volte ad impedire il concreto abbandono dei rifiuti⁹.

E così anche nel caso di cui alla sentenza in commento, la condanna del proprietario del suolo è derivata dall'accertamento della sua responsabilità per aver omesso di svolgere adeguata attività di vigilanza su detti beni, al fine di contrastare il deposito incontrollato e l'abbandono dei rifiuti, nonché per aver omesso quelle cautele e quegli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di una adeguata custodia dei beni medesimi.

Relativamente alla sentenza in commento, la *culpa in vigilando* pare esser stata dimostrata in via presuntiva direttamente dal fatto-evento del deposito incontrollato e dell'abbandono dei rifiuti. Ai ricorrenti spettava, dunque, secondo la ricostruzione del T.A.R. Veneto l'onere di provare «*la propria diligente attività di custodia del fondo*». La vicenda in esame, però, presenta interessanti profili peculiari atteso che la condotta contestata ai ricorrenti – omessa adozione di cautele idonee a custodia del fondo – si veniva a caratterizzare per un maggior onere di diligenza dovuto all'elevata probabilità che dalla discarica confinante (su terreni di proprietà dei ricorrenti) potesse derivare il riversamento di rifiuti anche nell'area oggetto del giudizio. Ciò non toglie, comunque, che l'accertamento della colpa sia avvenuto tramite presunzioni e sul livello minimo di diligenza ritenuto esigibile, basato sulle possibilità di sconfinamento della vicina discarica e, quindi, sul grado di prevedibilità dell'evento.

La sentenza in commento, dunque, riconosce che tanto più è elevata la probabilità di abbandono dei rifiuti, tanto maggiore sarà l'onere di diligenza richiesto al proprietario del fondo che sarà chiamato ad adottare cautele idonee.

A tal riguardo, però, occorre ricordare che l'obbligo di diligenza che grava sul proprietario incolpevole deve essere valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, escludendosene la responsabilità per colpa quando sarebbe stato possibile evitare il fatto solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato. La giurisprudenza ha chiarito che non può esigersi dal detentore di un terreno oggetto di abbandono di rifiuti che rafforzi la recinzione dell'area o che istituisca un servizio di guardiania costante per evitare accessi abusivi, o ancora che rimuova i rifiuti abbandonati da terzi, perché ciò implicherebbe una responsabilità oggettiva che esula dal dovere di custodia¹⁰. Affinché il potere sanzionatorio venga legittimamente esercitato nei confronti di questi, infatti, l'autorità amministrativa deve comunque rinvenire, dandone puntuale conto in sede provvedimentale, una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio¹¹.

⁷ Tale tesi viene motivata sulla scorta del fatto che nel nostro ordinamento la recinzione costituisce una mera facoltà del proprietario e, dunque, che la scelta di non fruirne non può tradursi in un fatto colposo (art. 1127, comma 1, c.c.). Le argomentazioni sono del Cons. Stato, Sez. IV 3 dicembre 2020, n. 7657, in www.giustizia-amministrativa.it. È stato altresì osservato che, comunque, la recinzione non sempre ostacola il conferimento o lo sversamento di rifiuti (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 26 gennaio 2021, n. 533, *in v.*).

⁸ La giurisprudenza sul punto è ormai chiara ed univoca nel sostenere che la mancata denuncia alle autorità del fatto e, quindi, l'aver tollerato l'illecito vale a fondare la responsabilità del proprietario o titolare di altro diritto di godimento sul bene a titolo di colpa omissiva laddove l'imprudenza, la negligenza e l'imperizia vengono a fondare ipotesi di colpa attiva (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 26 gennaio 2021, n. 533, in www.giustizia-amministrativa.it).

⁹ È il caso del T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 29 aprile 2021, n. 771 (in www.giustizia-amministrativa.it) in un'ipotesi del tutto peculiare di degrado ambientale per l'accumulo di rifiuti speciali su area sottoposta a controllo e gestione da parte di consorzi di bonifica (*ex art. 54, r.d. n. 215/1993*). Il concetto della rilevanza della «trascuratezza» quale sintomo di colpa del proprietario del fondo è individuata, in generale, quale superficialità o anche indifferenza dello stesso che nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 6 febbraio 2018, n. 752, in www.giustizia-amministrativa.it).

¹⁰ Cons. Stato, Sez. V 28 settembre 2015, n. 4504, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹¹ Come chiarito dalla giurisprudenza, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. II 19 ottobre 2020, n. 6294, in www.giustizia-amministrativa.it.

3. - *Conclusioni.* La disposizione in commento consente una riflessione sul tema della responsabilità del proprietario incolpevole e del relativo obbligo di diligenza. Come si è avuto modo di evidenziare, la formulazione dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, soddisfa, in astratto, il principio espresso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e costituente fondamento del diritto comunitario dell'ambiente, del «chi inquina paga», pur se, in concreto, l'onere di diligenza richiesto al proprietario incolpevole si potrebbe prestare a valutazioni rigorose che conducono ad un addebito di responsabilità colposa per negligenza la cui prova liberatoria risulta di difficile formulazione.

La negligenza del proprietario consiste nella trascuratezza, nella incuria nella gestione di un proprio bene, e cioè nella assenza della cura, della vigilanza, della custodia e della buona amministrazione del bene. Pur se risulta difficile stabilire in maniera oggettiva quale sia il livello minimo di vigilanza che si richiede: si pensi all'osservato rapporto di proporzionalità tra probabilità di abbandono dei rifiuti ed onere di diligenza richiesto: non è possibile definire a priori una condotta tipica che possa rappresentare un livello di diligenza esente da contestazioni. Se, come visto, si esclude che l'omessa recinzione costituisca un indice di omessa custodia del bene, in altre ipotesi l'omessa custodia del bene viene valutata *in re ipsa* per la presenza di rifiuti abbandonati sul terreno. Un freno a tale presunzione di colpa è dato dalla limitazione per la quale si definisce negligente quella condotta che abbia omesso ogni cautela in presenza di un fatto prevedibile e prevenibile (tornando, quindi, al rapporto di proporzionalità).

Se è vero che la responsabilità configurata in capo al proprietario incolpevole sia in via solidale con il trasgressore, il rischio concreto è di non riuscire ad individuare il trasgressore, lasciando a carico del proprietario ogni onere di ripristino dello stato dei luoghi. Il rischio è, ancora una volta, di gravare il proprietario con un'ipotesi di responsabilità oggettiva simile a quella civilistica *ex* art. 2051 c.c., dovendosi dimostrare di aver adottato ogni misura idonea ad evitare un fatto prevedibile e prevenibile che, se si è realizzato, non è stato diligentemente previsto, innestando così, un pericoloso circolo vizioso. Come noto, infatti, la disposizione dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 è tale da far escludere qualsivoglia responsabilità di natura oggettiva (c.d. di posizione) a carico del proprietario del fondo interessato dall'abbandono incontrollato di rifiuti.

Un simile criterio di imputazione della responsabilità, però, è idoneo a colpire anche gli stessi enti pubblici¹²: è il caso dell'ordinanza emessa da un sindaco con cui si è intimato alla Regione (proprietaria dell'area interessata) di rimuovere e di avviare a recupero ovvero smaltire, con ripristino dello stato dei luoghi, tutti i rifiuti di vario genere, anche speciali o pericolosi, da tempo abbandonati nel sito atteso che la Regione è rimasta inerte, non impedendo che il proprio terreno divenisse una discarica abusiva, omettendo le cautele a tal fine idonee (recinzione, interdizione degli accessi, foto trappole, vigilanza)¹³.

Agostino Sola

¹² Con esclusione dei soggetti proprietari e concessionari di strade ed autostrade nei cui confronti tale disposizione di ordine generale dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, non trova applicazione in ragione della previsione speciale dell'art. 14, d.lgs. n. 285/1992 a mente della quale, al fine di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione stradale, si impone loro in via diretta di provvedere alla pulizia e, quindi, di rimuovere i rifiuti depositati sulla strada e sulle sue pertinenze.

¹³ Cons. Stato, Sez. V 10 giugno 2014, n. 2977, in *Foro amm.*, 2014, 6, 1733.