

## Abbandono di rifiuti e responsabilità del proprietario incolpevole: la giurisprudenza compie un (inspiegabile) passo indietro

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 27 gennaio 2023, n. 198 - Lariccia, pres.; Di Lorenzo, est. - Maresca (avv. Palazzo) c. Comune di Greci (n.c.).

**Sanità pubblica - Abbandono o deposito incontrollato di rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione - Responsabilità colposa del proprietario dell'area**

*Qualunque soggetto che 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 è, secondo quanto disposto dall'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, solidalmente responsabile dell'abbandono dei rifiuti; i proprietari di aree invase da rifiuti sono tenuti a rimuoverli e a smaltirli anche quando non hanno svolto in concreto alcuna attività di custodia, vigilanza e protezione dell'area per evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti*

Il testo della sentenza è pubblicato in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)

In diritto ambientale uno dei temi sicuramente più dibattuti e che ha registrato, nel tempo, anche diverse e ripetute oscillazioni giurisprudenziali (che oggi si ritenevano superate, almeno in teoria), è rappresentato dal ruolo del proprietario incolpevole di un'area sulla quale terzi ignoti abbiano sversato rifiuti in maniera abusiva, lasciando così il problema unicamente nelle mani (giuridiche) del titolare dell'area. In tale contesto, la figura del proprietario – insieme ai titolari di diritti reali e/o personali di godimento sull'area in questione – è espressamente contemplata dalla normativa, prevedendo il suo possibile coinvolgimento nell'attività di gestione abusiva posta materialmente in essere da terzi: come noto, l'art. 192, d.lgs. n. 152/06, rubricato *Divieto di abbandono*, che rappresenta la fondamentale disposizione di legge su questo argomento, dopo aver annunciato (ai commi 1 e 2) il generale divieto di abbandonare/depositare/sversare rifiuti sul suolo, nel suolo e nelle acque superficiali e sotterranee, al comma 3 riporta la disciplina amministrativa da seguire che porre rimedio avverso le violazioni dei predetti divieti, imponendo che l'azione amministrativa venga portata nei confronti dei soggetti responsabili di tali condotte, i quali sono tenuti alla rimozione dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi «in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo». La riportata previsione trova la sua giustificazione per il fatto che questi ultimi soggetti hanno un rapporto speciale con l'area oggetto del fenomeno illecito e che, almeno in teoria, dovrebbero sapere cosa vi accade (avendone, in fondo, tutti i poteri per farlo); al tempo stesso, tuttavia, la norma non prevede una responsabilità automatica di costoro, i quali hanno sì un rapporto molto forte con l'area medesima (e non solo giuridicamente parlando) ma non possono essere considerati unicamente come dei sorveglianti dei suoi confini (cosa che sarebbe impensabile, ad esempio, nel caso di fondi di diversi ettari), dato che, in linea di massima, questi soggetti possono essere dedicati allo svolgimento di attività d'impresa, agricole, commerciali, attività che possono rappresentare il principale motivo per il quale sono diventati proprietari, gestori, affittuari, etc. In altre parole, la legge ha ritenuto eccessivo applicare una responsabilità automatica a dei soggetti unicamente per il proprio ruolo, tanto è vero che la disposizione sopra richiamata ne prevede il possibile coinvolgimento solo se i dovuti accertamenti ufficiali hanno dimostrato un loro coinvolgimento attivo, quantomeno a titolo colposo (anche eventualmente in forma omissiva, ma con nesso di causalità evidente), nella condotta illecita posta in essere da ignoti, ad esempio per aver violato una specifica normativa che impone un determinato comportamento. Un esempio di quanto da ultimo indicato risiede nell'art. 14, d.lgs. n. 285/92, il *Codice della Strada*, che impone agli enti

proprietari delle strade, tra gli altri compiti, anche la loro «pulizia», con il risultato che ogni qual volta gli agenti di controllo verificano la presenza di rifiuti abbandonati (da alcuni utenti stradali poco civili, ma poco importa) lungo le stesse, i Comuni sono titolati ad emettere i provvedimenti di rimozione nei confronti degli Enti di appartenenza, sul presupposto della violazione del citato obbligo codicistico. A parte questo tipo di caso, quando cioè esiste una specifica norma che permette di individuare un profilo di colpevolezza, resta sempre molto difficile stabilire quali comportamenti possono ritenersi colposi ai fini dell'art. 192 cit., tanto che la stessa norma, come visto, impone lo svolgimento di un'attività istruttoria completa, da compiersi addirittura in contraddittorio con i potenziali responsabili proprio per accertare, sotto ogni punto di vista, eventuali profili di colpevolezza tali da legittimare l'emanazione di provvedimenti repressivi nei loro confronti. Fermo tutto questo, la realtà dei fatti è spesso un'altra: guardando ai numerosi casi che finiscono al vaglio della giurisprudenza amministrativa, si ricava che di frequente le Amministrazioni comunali tralasciano completamente tutta la fase (indubbiamente onerosa) degli accertamenti e del contraddittorio, passando direttamente all'azione con la notifica di un'ordinanza di rimozione nei confronti (esclusivamente) del proprietario dell'area, la cui identità è facilmente rinvenibile nei registri catastali (diversamente dagli autori materiali dell'abbandono, quasi impossibili da ritrovare); con la conseguenza che poi sul proprietario (incolpevole) ricade l'onere di dimostrare la propria estraneità (sia materiale che giuridica) rispetto alla situazione di degrado ambientale, cosa fattibile esclusivamente con una richiesta di revoca in autotutela (più rapida ed economica ma meno sicura negli esiti) oppure con un ricorso giudiziale (più garantista ma più dispendioso e costoso). Questo atteggiamento delle Amministrazioni locali, oltre che evasivo della normativa di settore perché non ne rispetta i passaggi procedurali, è certamente discutibile sul piano pratico anche perché, lasciando al proprietario incolpevole l'onere (quasi l'obbligo) di difendersi nelle opportune sedi, determina una clamorosa inversione dell'onere probatorio e una disapplicazione del principio amministrativo di cui all'art. 3, comma 1, legge n. 241/90 secondo cui ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato e «la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria». Pertanto, senza istruttoria già viene meno la possibilità di fornire una motivazione accettabile; che rimane pur sempre discutibile e censurabile in via giudiziale, ma che deve esserci (per forza, per legge e per buon andamento della pubblica amministrazione).

Ciò doverosamente precisato, è altrettanto doveroso segnalare una recente pronuncia della giustizia amministrativa che, in maniera francamente poco comprensibile e per niente condivisibile, ha invece dato sostegno e legittimazione ad un'azione comunale impostata proprio secondo le modalità sopra stigmatizzate, sulla base di presupposti che, come vedremo, sono a loro volta censurabili oltretutto superati. Il riferimento va alla sentenza del T.A.R. Campania - Salerno n. 198 del 2023 in epigrafe, occasionato dall'impugnazione dell'ordinanza con la quale un Comune aveva imposto al proprietario di un'area la rimozione dei rifiuti ivi depositati da terzi soggetti, rimasti ignoti. La lettura della sentenza – che, manco a dirlo, ha dichiarato legittimo il provvedimento impugnato – non presta il fianco a dubbi interpretativi di sorta e mette da subito in evidenza le convinzioni e le fermezze del Collegio giudicante. In una prima parte in cui vengono rapidamente descritti i fatti che hanno portato al giudizio, si legge che il sindaco ha notificato l'ordinanza al proprietario perché «ritenuto solidalmente responsabile della situazione di abbandono», presumibilmente sulla base di una convinzione opportunamente maturata. Procedendo oltre nella lettura, si apprende che una delle censure mosse dal ricorrente (il proprietario) era riferita alla mancata comunicazione di avvio del procedimento imposta di regola dall'art. 7, legge n. 241/90, cosa che lascia ritenere che non vi sia stato alcun contraddittorio da parte degli organi preposti con questo soggetto (elemento, quest'ultimo, oggetto peraltro di autonoma censura). Sul punto, il Collegio ha rigettato la contestazione spiegando che «il provvedimento impugnato si fonda su evidenti ragioni di urgenza derivanti da sversamento di rifiuti pericolosi tra cui il cancerogeno amianto, che avrebbero giustificato l'omissione dell'invio delle comunicazione ex art. 7, legge n. 241/90». Se però le cose stavano come rappresentate dal Collegio e le condizioni ambientali non potevano consentire il ricorso alle ordinarie garanzie procedurali (avvio

del procedimento e contraddittorio), allora avremmo dovuto essere in presenza di un'ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267/00, norma che consente ai sindaci di emanare provvedimenti straordinari «al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». A parte il fatto che dalla lettura della sentenza non si riesce a comprendere se l'ordinanza impugnata avesse i tratti formali di un simile provvedimento (anzi, sembrerebbe il contrario), occorre ricordare che secondo il costante orientamento giurisprudenziale esiste uno specifico rapporto tra i due strumenti ordinatori – ordinanza *ex art.* 54 e ordinanza *ex art.* 192 – in cui «un'ordinanza contingibile e urgente ha contenuto atipico e residuale e può essere utilizzata solo quando specifiche norme di settore non conferiscono il potere di emanare atti tipici per risolvere la situazione di emergenza», figurando come mezzo residuale e di chiusura<sup>1</sup>. Se la presenza di rifiuti pericolosi come quelli contenenti amianto può senz'altro rappresentare un pericolo per la salute pubblica, tuttavia nel caso in esame il Comune aveva – quantomeno in prima battuta – la possibilità di intervenire con gli strumenti ordinari di gestione dei rifiuti, emanando (come sembra abbia fatto) un'ordinanza *ex art.* 192 (che in effetti è l'unica norma ambientale richiamata dai giudici) che, però, richiede il rispetto di una procedura non seguita nel caso di specie, quantomeno in termini di un reale contraddittorio, che sembrerebbe – secondo i giudici – integrato dallo scambio epistolare avuto tra le parti dopo che ad una precedente diffida del Comune il proprietario aveva risposto declinando ogni addebito (e sul presupposto, non così pacifico, che la diffida comunale potesse qualificarsi come avvio del procedimento). Oltre a ritenere legittimo il provvedimento impugnato sotto il profilo formale, il Collegio lo legittima anche sotto il profilo sostanziale, ritenendo fondata la responsabilità del proprietario così come individuata (*recte* presunta) dal Comune. Giova segnalare che, sullo specifico punto del profilo di responsabilità, il ricorrente aveva rilevato che l'assenza di una adeguata istruttoria relativamente ai profili di colpa del proprietario – che lo stesso ricorrente riconosce essere «un elemento indefettibile» della fattispecie qui in esame – finisce con il definire «una responsabilità oggettiva del proprietario a fronte di illeciti sversamenti sul proprio fondo effettuati da terzi». Occorre soffermarsi su questo aspetto della difesa del ricorrente perché si tratta, ad avviso di chi scrive, della parte più importante di tutto l'impianto normativo sull'argomento: nel ricorso si sostiene l'assoluta importanza («un elemento indefettibile») di un accertamento puntuale in ordine all'eventuale coinvolgimento del proprietario dell'area nell'attività illecita di terzi, perché è solo in questo modo che egli potrà essere chiamato a rispondere di quanto altri hanno compiuto grazie, tuttavia, ad un suo apporto fondamentale, per aver agevolato in qualche modo un fenomeno di gestione abusiva di rifiuti. In mancanza di tale accertamento, se cioè il proprietario non ha alcuna colpa, questi è addirittura un danneggiato particolare: oltre al pregiudizio ambientale per la collettività, il proprietario ne subisce un altro specifico a casa sua, vedendo alterato il proprio patrimonio dalla presenza di un ostacolo (i rifiuti) alla sua fruizione e godimento. E tanto è vera questa affermazione che lo stesso art. 192, d.lgs. n. 152/06, nella denegata ipotesi in cui il responsabile (in verità, la norma parla di «soggetti obbligati», quindi in teoria anche il proprietario ritenuto colpevole, ovviamente con i dovuti accertamenti) non ottemperi all'ordine di rimozione impartito dal Sindaco, questi «procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

La norma dunque è chiara nel dire che, alla peggio, sarà l'Autorità pubblica a procedere al risanamento ambientale dei luoghi incriminati, anche (e soprattutto) a beneficio del proprietario incolpevole della condotta illecita. È vero che la legge consente di agire e poi di recuperare i costi, in ossequio all'accezione più moderna del principio *chi inquina paga*; tuttavia, in molti casi un'azione del genere da parte dei Comuni potrebbe comportare l'iniziale esborso di somme non indifferenti, come quando ci si trova in presenza di rifiuti pericolosi. Non è forse un caso, allora, che nella presente vicenda il Comune, rinvenuta una situazione critica determinata «da sversamento di rifiuti pericolosi tra cui il cancerogeno amianto», abbia agito rapidamente ma frettolosamente, evitando ogni indagine sull'identificazione dei responsabili (oggettivamente, spesso non rintracciabili) e rivolgendosi direttamente verso il proprietario, ritenendolo (per

<sup>1</sup> Sul punto v. Cons. Stato, Sez. IV 11 gennaio 2021, n. 344; Id., Sez. V 22 marzo 2016, n. 1189; Id., Sez. V 21 febbraio 2017, n. 774; Id., Sez. V 2 ottobre 2020, n. 5780, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

ciò solo) responsabile. Un simile atteggiamento dell'ente locale, ancorché biasimevole risulta tuttavia comprensibile, visto che il Comune è, come visto, tenuto a provvedere tecnicamente ed economicamente a risolvere nell'immediato il problema rifiuti. Meno comprensibile, invece, risulta la posizione del Tribunale che ha dato ragione al Comune ma con argomentazioni non adeguate e non attuali. La sentenza si fonda su una posizione giurisprudenziale risalente, quella riportata da Cons. Stato n. 2977/14<sup>2</sup> nel giudizio che vedeva contrapposti un Comune ordinante la rimozione dei rifiuti e il proprietario rappresentato dalla Regione competente, quale titolare della porzione di terreno sottostante un suo viadotto.

Nella fattispecie, il Consiglio di Stato aveva ritenuto sussistente la negligenza della Regione per non aver adottato misure adeguate di contenimento del fenomeno illecito, che si ripeteva nel tempo, ritenendo insufficienti il mero rafforzamento di una sbarra posta per impedire l'accesso a quella porzione di territorio accompagnato da cartelli monitori che vietavano abbandoni e sversamenti di sorta. In quella sede, il Consiglio di Stato ha insistito sul dovere di sorveglianza e di cura del proprio bene, ritenendo punibile ogni forma di disinteresse che andrebbe a favorire condotte illecite di terzi, integrando così una *colpa* del proprietario giuridicamente rilevante. Pur non condividendo appieno la posizione di questa sentenza – peraltro superata dai più recenti orientamenti, come si dirà – è bene segnalarne un passaggio che riporta delle importanti indicazioni per i proprietari che trovano conferme ancora oggi: nella sentenza si legge, infatti, che fenomeni di abbandono aventi «il carattere della repentinità e della irresistibilità», come ad esempio i fenomeni isolati, sono ovviamente incontestabili al proprietario incolpevole (anche a quello più solerte e più vigile); inoltre, se questi «avvisa dell'accaduto la pubblica autorità e pone in essere le misure esigibili per evitare il ripetersi dell'accaduto (...) non può essere considerato responsabile, per il suo solo titolo di proprietario».

Dalla sentenza emerge, dunque, che il proprietario non può nulla contro fenomeni sporadici e improvvisi mentre potrebbe essere tenuto ad impedirne altri, in ragione anche del contesto in cui si trova (un territorio degradato ovvero tristemente abituato a simili fenomeni). Sulle *azioni* da farsi per impedire il ripetersi del fenomeno, la giurisprudenza ha progressivamente ridotto le pretese verso i proprietari, arrivando più di recente a dire che le recinzioni potrebbero non essere un valido deterrente, specialmente in contesti difficili. L'unica cosa che ancora si pretende dai proprietari è la segnalazione all'Autorità competente, amministrativa e/o penale, affinché questa si attivi prontamente per la repressione del fenomeno illecito (quando non chiaramente criminale)<sup>3</sup>.

Ciò posto, sorprende dunque l'appiattimento della recente sentenza del T.A.R. su una posizione in parte superata e, ad avviso di chi scrive, neanche ben richiamata, visto ad esempio che quella pronuncia riconosce l'importanza e la necessità della comunicazione di avvio del procedimento ai fini dell'instaurazione di un contraddittorio veramente adeguato e maggiormente garantista, per la corretta azione di tutti i soggetti coinvolti da un illecito abbandono di rifiuti. Va riconosciuto che, nel caso in esame, i giudici hanno riscontrato l'assenza di azione preventiva da parte del proprietario, che non si è mai attivato verso le Autorità se non dopo aver ricevuto l'ordinanza; tuttavia, il T.A.R. ha apoditticamente riconosciuto una responsabilità da posizione del proprietario, sicuramente poco solerte ma che non può essere costretto ad azioni smisurate (se viene distrutta una recinzione si deve alzare un muro?) tese alla repressione dei fenomeni illeciti sul suo terreno, come se fosse un dovere unicamente suo. L'art. 192, come visto, impone all'Autorità comunale di intervenire in ultima istanza, piaccia o meno ai Comuni. Per questo si assiste spesso all'emanazione di ordinanze sbrigative che liquidano il fenomeno solo nei confronti del proprietario, colpevole o meno non importa, e lasciando in capo a lui il dovere di difendersi ma solo in giudizio, con notevole aggravio di oneri e di spese (ma solo per lui). Lascia dunque perplessi questa sentenza<sup>4</sup>, che

<sup>2</sup> Cons. Stato, Sez. V 10 giugno 2014, n. 2977, in *Foro amm.*, 2014, 6, 1733.

<sup>3</sup> Cons. Stato, Sez. IV 3 dicembre 2020, n. 7657, in *Foro amm.*, 2020, 12, 2263.

<sup>4</sup> Che tra l'altro segue ad una recente pronuncia della medesima Sezione (T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 3 febbraio 2023, n. 267) nella quale il giudizio sulla responsabilità del proprietario, che anche lì viene riconosciuta, appare tuttavia meno perentorio, meglio argomentato e più condivisibile. Si rimanda alla lettura della sentenza in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it).

espressamente dice che «i proprietari di aree invase da rifiuti sono tenuti a rimuoverli e a smaltirli anche quando non hanno svolto in concreto alcuna attività di custodia, vigilanza e protezione dell'area per evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti», evidentemente non bastando, per questi giudici, una segnalazione a chi di competenza (che potrebbe essere lo stesso Comune poi costretto ad intervenire). Appare chiaro l'orientamento, dapprima del Comune e poi anche del T.A.R. di ritenere che, dalla seconda volta in poi, ogni abbandono da parte di terzi è imputabile *ex se* al proprietario, colpevole di non averlo impedito e senza bisogno di alcuna indagine in merito per valutare eventuali elementi a discolta, dato che l'evento illecito diventa automatica (oggettiva) prova di negligenza. Si auspica un diverso orientamento delle prossime sentenze di primo grado, anche sulla base delle posizioni più aggiornate espresse dal Consiglio di Stato.

*Paolo Costantino*