Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Un quesito su abbandono e deposito incontrollato di rifiuti in relazione alle responsabilità soggettive del proprietario del terreno

Domanda Sono un operatore di P.G. Vorrei sapere come praticamente bisogna applicare l'art. 192 comma 3 del dl 152/06, quando recita: (l'ho trascritto in grassetto rosso): "*Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 e' tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento 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****. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate*." Cioè bisogna svolgere gli accertamenti sul luogo dell'abbandono dei rifiuti alla presenza dei soggetti interessati?

Risposta: (*a cura del Dott. Maurizio Santoloci*): Il dubbio del nostro lettore è legittimo, e deriva realisticamente da una cattiva, ed anzi pessima formulazione normativa di un principio che in se stesso è – invece - positivo e basilare nel sistema giuridico dell'abbandono e del deposito incontrollato dei rifiuti.
Ma facciamo un passo indietro, e andiamo a rileggere insieme la più felice formulazione normativa che era contenuta nell'articolo 14 comma 3 del pregresso D.Lgs n. 22/97, laddove il testo di legge (per affermare lo stesso identico principio dell'articolo vigente che stiamo esaminando) così recitava: "*Il soggetto responsabile delle predette violazioni e' tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio al recupero o allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato di luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area* ***ai quali detta violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa****.*"
Ora, nella nuova e vigente formulazione dello stesso identico principio, il legislatore per rafforzare un punto non sempre condiviso dagli operatori sul territorio ha utilizzato una formulazione che – verosimilmente – tende a dire la stessa cosa ma con un proposito ancora più netto e deciso e così ha sostituito il chiaro "***ai quali detta violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa***" con un infelice ed apparentemente incomprensibile *",* ***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".***

Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Ma di fatto il concetto resta identico. Ed è collegato a quel fondamentale presupposto di (obbligatorio) accertamento delle responsabilità soggettive del titolare del terreno che la norma da sempre vuole evidenziare; responsabilità soggettive che devono essere accertate, ma che per prassi molti operatori di polizia sul territorio tendono a sottovalutare (od ignorare) dando per scontato che esiste una specie di "responsabilità oggettiva" del titolare medesimo per il solo ed unico fatto che i rifiuti si trovano abbandonati o depositati in modo incontrollato sul suo terreno.
Spesso, infatti, in occasione di accertamenti sul territorio per tali fatti si ricorre ad una arcaica azione (totalmente errata) in base *un abbandono o deposito incontrollato di rifiuti trovato sul terreno di Tizio = automaticamente responsabilità oggettiva di Tizio per tale abbandono ho deposto incontrollato.*
Noi abbiamo sempre sostenuto in ogni sede editoriale[1] e seminariale che questa responsabilità oggettiva non può esistere.

---

[1] Dal volume "**Rifiuti e non Rifiuti**" – a cura di Maurizio Santoloci e Valentina Vattani (Edizione novembre 2011 – Diritto all'ambiente - Edizioni): " (…) In ordine all'inciso della responsabilità solidale tra soggetto autore dell'abbandono o deposito incontrollato e proprietario e titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa, va naturalmente sottolineato che l'onere della prova ricade sull'organo di vigilanza e non potrà mai trattarsi in tali casi di responsabilità oggettiva o formale. In altre parole, non basta verificare a livello meramente catastale (o di informazioni di altro tipo) che quell'abbandono o quel deposito incontrollato è stato effettuato sul terreno di proprietà di un soggetto o che altro soggetto sia titolare di diritti reali o personali di godimento su quell'area per farlo soggiacere automaticamente alla sanzione amministrativa per il caso di abbandono o deposito operato da un privato o denunciarlo penalmente nel caso di abbandono o deposito effettuato da titolare di impresa o ente. Infatti, la specifica posizione del proprietario o titolare di diritti sull'area va esaminata in modo più approfondito, giacché la norma correttamente ed espressamente prevede che a suo carico l'organo di vigilanza riscontri il dolo o la colpa.
Dunque, la semplice titolarità dell'area non equivale a responsabilità oggettiva, né a livello amministrativo né, a maggior ragione, a livello penale. Si dovrà infatti verificare caso per caso se quel proprietario o titolare di diritti sull'area aveva in qualche modo espressamente e volontariamente autorizzato l'abbandono e il deposito incontrollato (dolo) oppure se, in ipotesi, a suo carico possa riscontrarsi una qualche forma di imprudenza, imperizia, negligenza operativa attiva o passiva tale da determinare una colpa in senso penale (naturalmente è rilevante anche la colpa omissiva nella mancata vigilanza attiva o segnalazione tempestiva alle autorità di un fatto nel quale egli non ha avuto un ruolo di concorso, ma che ha passivamente e quindi colpevolmente tollerato per un certo periodo di tempo).

Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

E' invece doveroso ed irrinunciabile per l'organo di vigilanza non limitarsi ad accertare il fatto oggettivo dello sversamento dei rifiuti sul terreno, ma è invece necessario contestualmente (sempre e comunque) operare anche un accertamento sulla responsabilità soggettiva del titolare del terreno medesimo al fine di verificare se esiste colpa o dolo a suo carico.[2] Perché, in caso contrario, tale proprietario non solo non può essere considerato

---

Se non sussiste la dimostrazione del dolo o della colpa, secondo i principi generali dell'ordinamento, il proprietario o il responsabile dell'area non può essere chiamato a rispondere di tale sistema sanzionatorio. Va ribadito e sottolineato che l'onere della prova, in questo come del resto in tutti gli altri casi, non può essere invertito e dunque ricade sull'organo di vigilanza l'incombenza di dimostrare questa sussistenza di elemento soggettivo a carico di tali figure.
Va ancora rilevato, a livello squisitamente di prassi di principio, che l'organo di vigilanza non deve naturalmente limitarsi ad attivare la procedura per l'irrogazione della sanzione amministrativa (caso di soggetto privato) o ad inoltrare la comunicazione di notizia di reato al Pubblico Ministero (caso di responsabile di ente o impresa) ma deve contestualmente, con atto separato a parte, informare il sindaco del luogo ove è ubicato il sito di quanto accaduto fornendo sia gli estremi del fatto che, soprattutto, le generalità del soggetto individuato come responsabile.
Infatti il sindaco deve essere messo in condizione conoscitiva formale per poter poi immediatamente redigere l'ordinanza prevista dalla legge. Quindi l'informativa che l'organo di vigilanza (anche se di polizia giudiziaria, e non puramente di vigilanza amministrativa) dovrà inviare al sindaco, assume primaria importanza in questo senso e non va sottovalutata, giacché senza detta informativa il sindaco non ha conoscenza del fatto e quindi non potrà emettere l'ordinanza.
È logico che in detta informativa inviata al sindaco l'organo di vigilanza dovrà evidenziare in modo dettagliato anche gli eventuali elementi soggettivi (dolo o colpa) individuati (con prove) a carico del proprietario del terreno risultato terzo rispetto all'autore dell'abbandono/deposito incontrollato per consentire al sindaco stesso di motivare a sua volta l'ordinanza anche a carico di tale soggetto. (..)".

[2] Dal volume "**Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale**" – a cura di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci (Edizione 2012 – Diritto all'ambiente - Edizioni): " (…) Una significativa sentenza del Consiglio di Stato (decisione 8 marzo 2001, n. 1347 - Sezione V - Pres. Rosa - Est. Baccarini), applicabile ancora oggi, conferma i principi esposti in ordine all'ordinanza del Comune per la rimozione dei rifiuti a carico del proprietario dell'area incolpevole. Con ricorso al Tar della Lombardia veniva infatti impugnato un provvedimento sindacale a carico delle proprietarie di un terreno recante ordine di asporto dalla medesima area di di rifiuti. Le ricorrenti deducevano la loro totale estraneità allo scarico e all'abbandono dei rifiuti sull'area di loro proprietà. Resisteva al ricorso il Comune interessato. Il Tar adito accoglieva il ricorso sul rilievo che i provvedimenti impugnati ponevano l'obbligo di asporto e di smaltimento a carico delle ricorrenti sulla

Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

considerazione della loro condizione di attuali proprietarie dell'area, indipendentemente da ogni accertamento circa la responsabilità. Contro tale sentenza propone appello il Comune.
Il Consiglio di Stato nel decidere precisa che: "in base all'articolo 14, comma 3, D.Lgs. 22/97, chiunque viola i divieti di abbandono di rifiuti sul suolo o di immissione di rifiuti nel suolo è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento 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". E precisa nella motivazione che: "secondo la normativa ora vigente, quindi, il proprietario che non sia anche produttore dei rifiuti risponde dell'abbandono sul suolo dei medesimi se questo sia a lui imputabile a titolo di dolo o colpa ovvero se abbia acquistato un'area inquinata, come tale gravata da onere reale". Veniva rilevato che: "nella specie, il percorso argomentativo dei provvedimenti impugnati in primo grado non ascriveva alle attuali resistenti il fatto dell'abbandono dei rifiuti, id est della creazione della discarica abusiva. Gli accertamenti di polizia giudiziaria, infatti, avevano indicato come responsabile del fatto" altro soggetto mentre le ricorrenti "avevano acquistato, in esito a vendita forzata, la proprietà dell'area in questione". Dunque secondo il Consiglio di Stato "l'appello va respinto". La sentenza delinea, in maniera chiara ed inequivocabile, il tema della responsabilità soggettiva in materia di obbligo di rimozione dei rifiuti da parte del proprietario del terreno incolpevole e ribadisce che il proprietario del suolo totalmente estraneo all'azione di abbandono o deposito incontrollato, e quindi al quale non si possa ricollegare in alcun modo dolo o colpa in ordine a tale azione, non può essere destinatario dell'ordinanza specifica per la rimozione dei rifiuti. Tali principi sono integralmente applicabili in vigenza del decreto 152/06. La giurisprudenza amministrativa sul punto è comunque costante e conforme. Si veda, ad esempio, il TAR Campania – Napoli – Sez. I – Sent. 12 marzo 2002 n. 1291: "È illegittimo il provvedimento comunale che, in mancanza di qualsivoglia accertamento in merito alla responsabilità dell'inquinamento, ordini al proprietario di un'area la rimozione dei rifiuti in essa depositati". Secondo il Giudice amministrativo l'articolo 14 del Dlgs 22/1997, che dispone l'obbligo, per il proprietario di un'area sulla quale sono stati depositati da terzi rifiuti, di procedere alla rimozione dei medesimi, richiede come presupposto irrinunciabile per l'applicazione della fattispecie in questione la accertata imputabilità a titolo di dolo o colpa; infatti, dato che l'ordine di smaltimento rifiuti ha natura di sanzione avente carattere ripristinatorio, in caso di mancata responsabilità del proprietario incolpevole non sussiste alcun obbligo a suo carico. Ed il Tar evidenzia in motivazione che: "l'ordine di smaltimento rifiuti riveste natura di sanzione avente carattere ripristinatorio, per cui esso presuppone appunto l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario, non sussistendo viceversa alcun obbligo a carico del proprietario incolpevole (TAR Campania-Napoli, sezione V, n. 3640 del 3 dicembre 1998 e n. 286 del 5 febbraio 1999; TAR Emilia Romagna-Bologna, II sezione, n. 490 del 4 ottobre 1999). In altri termini gli adempimenti concernenti il ripristino dell'area oggetto dell'abbandono dei rifiuti non possono essere addossati indiscriminatamente al proprietario per tale sua qualità, essendo necessario un comportamento

Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

responsabile del fatto (e dunque destinatario delle sanzioni e dell'ordinanza comunale di rimozione e remissione in pristino dello stato dei luoghi), ma è parte stessa del danno derivante dall'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sul suo terreno ad opera di terzi ignoti.
È tutto qui. Pertanto, la formulazione del pregresso articolo 14 del "decreto- Ronchi" era molto più chiare netta, e andava certamente letta in tal senso. In realtà, va ribadito che tale norma non dovrebbe neppure essere prevista della legge, perché l'accertamento del dolo e della colpa è comunque attività fisiologica ad ogni funzione di vigilanza, e dovrebbe essere già doverosa in modo trasversale per ogni organo di accertamento.
Quindi il pregresso e già citato articolo 14 non prevedeva un nuovo principio, ma si limitava semplicemente a sottolineare e rafforzare un principio generale del nostro ordinamento che è sempre esistito e sempre esisterà (naturalmente non soltanto per l'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti).
Ora, la rinnovata formulazione dello stesso articolo nel vigente D.Lgs n. 152/06 art. 192, riciclando la vecchia formulazione del pregresso articolo 14, ha creato questo intreccio espositivo che effettivamente può dare luogo a qualche interpretazione distorta o più diffusamente a un dubbio di lettura a causa della sua scarsa comprensibilità. In effetti ad una prima lettura isolata tale norma è scarsamente comprensibile. Va dunque letta nel contesto dei principi generali, e soprattutto anche alla luce della norma pregressa alla quale va a sostituirsi.

E' logico ed intuitivo che nessun organo di vigilanza, né se il fatto riguarda una infrazione amministrativa né se riguarda penale (secondo il tipo di abbandono o deposito incontrò di rifiuti), potrà mai esercitare quello che molti ritengono essere previsto e cioè una specie di dibattimento improprio mettendo le parti in contraddittorio tra di loro per cercare poi decidere chi abbia o meno gli elementi soggettivi connessi al meccanismo sanzionatorio. Questa cosa è semplicemente assurda, sotto il profilo logico che prima ancora che sotto l'aspetto giuridico.
Sarebbe infatti del tutto irrituale che l'organo di vigilanza attivasse dei contenziosi nel contraddittorio delle parti nel proprio ufficio o sul posto per confrontare le rispettive dichiarazioni o posizioni, ed al fine di attivare un meccanismo di indagine veramente inusuale.
È chiaro che l'accertamento va effettuato a tutto campo, e qui utilizzando tutti gli strumenti legittimi che l'organo di vigilanza ha a disposizione, incluse eventuali dichiarazioni dei

---

anche omissivo di corresponsabilità e quindi un coinvolgimento doloso o quantomeno colposo del proprietario all'inquinamento (TAR Lombardia Milano, I sezione, n. 484 del 15 febbraio 1999; TAR Basilicata, n. 385 del 23 settembre 1999)". (…)".

Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

soggetti interessati, ma certamente non nella linea interpretativa che molti operatori di polizia giudiziaria ritengono, e cioè attivando un vero e proprio contraddittorio tipo dibattimento penale che in questo caso non ha veramente alcun senso, né se la questione riguarda una sanzione amministrativa, né naturalmente a maggior ragione se si tratta di un reato.
Dunque, a nostro modesto avviso la norma di esprime in modo infelice e va letta ed applicata con logica e buon senso, in linea con le procedure amministrative e penali ordinarie di rito alle quali – peraltro – non potrebbe derogare. Ma proprio lo sforzo (mal riuscito) del legislatore di cercare una formula espositiva più penetrante per sottolineare l'importanza di questo accertamento per verificare l'esistenza (eventuale)del dolo e della colpa a carico del titolare del terreno deve farci riflettere per contrastare l'opposta tendenza a non effettuare di fatto alcun accertamento in tal senso e di continuare a ritenere sempre e comunque il titolare dell'area responsabile oggettivamente del deposito o abbandono incontrollato di rifiuti sul suo terreno.

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 19 dicembre 2011

Per un approfondimento sulle tematiche connesse alla gestione dei rifiuti ed ai relativi sistemi sanzionatori…

"RIFIUTI E NON RIFIUTI"
di
Maurizio Santoloci
Valentina Vattani

Diritto all'ambiente – Edizioni

www.dirittoambientedizioni.net