doc. 02

Sulla responsabilità del proprietario demaniale in ordine alla rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in relazione all'abbandono di rifiuti da parte di soggetti terzi.

Nota a Consiglio di Stato, Sezione IV, 9 marzo 2026, n. 1879.

di BEATRICE BONAMÌN

Contributo sottoposto a procedimento di revisione (single blind) e approvato per la pubblicazione

SOMMARIO – 1. Il quadro della vicenda e la questione controversa. – **2.** Il superamento della responsabilità oggettiva del proprietario. – **3.** La colpa del proprietario tra prevedibilità dell'evento e doveri di diligenza. – **4.** L'applicazione dei principi al proprietario demaniale. – **5.** Osservazioni conclusive.

ABSTRACT – *La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 marzo 2026, n. 1879, offre l'occasione per approfondire i presupposti della responsabilità del proprietario demaniale in ordine alla rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi e al ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006. La pronuncia esclude ogni forma di responsabilità oggettiva o assimilabile alla responsabilità da custodia ex art. 2051 c.c., riaffermando che l'adozione dell'ordinanza sindacale presuppone l'accertamento, da parte dell'Amministrazione, del dolo o della colpa del proprietario. Particolare rilievo assume l'individuazione dei criteri utili a configurare la colpa, ricondotta alla prevedibilità dell'evento e alla violazione delle regole di diligenza concretamente esigibili, desumibili da elementi oggettivi quali precedenti episodi di abbandono, segnalazioni dell'autorità, inerzia protratta e mancata adozione di adeguate misure di prevenzione e controllo. La decisione contribuisce così a definire con maggiore precisione i confini della responsabilità del proprietario demaniale, rafforzando le garanzie di legalità e delimitando l'ambito applicativo dell'art. 192 del Testo Unico Ambientale.*

KEY-WORDS – Proprietario demaniale; abbandono di rifiuti; Art. 192 D.lgs. n. 152/2006; responsabilità per colpa; Ordinanza di rimozione; ripristino ambientale; Consiglio di Stato.

Massime giurisprudenziali del Consiglio di Stato, Sezione IV, 9 marzo 2026, n. 1879.

Responsabilità del proprietario. – *L'obbligo di rimozione, recupero o smaltimento dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi previsto dall'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006 può essere imposto al proprietario del fondo solo ove l'abbandono dei rifiuti gli sia imputabile a titolo di dolo o colpa, dovendo l'Amministrazione dimostrare, all'esito di un'adeguata istruttoria svolta in contraddittorio, la sussistenza dell'elemento soggettivo richiesto dalla legge. È pertanto esclusa ogni forma di responsabilità oggettiva o presunta fondata sulla mera titolarità del bene.*

Onere della prova. – L'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006 pone a carico dell'Amministrazione l'onere di provare la sussistenza del dolo o della colpa del proprietario

del fondo, sicché l'ordinanza di rimozione non può essere fondata esclusivamente sulle risultanze catastali o sulla mera qualità di proprietario dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti.

Colpa del proprietario: presupposti. – *La colpa del proprietario del fondo non può identificarsi in una generica omissione dell'attività di vigilanza, ma richiede l'accertamento di una consapevole inerzia rispetto all'altrui condotta illecita, desumibile dalla prevedibilità dell'evento e dalla violazione delle regole di diligenza, prudenza e perizia concretamente esigibili nel caso specifico. La consapevole inerzia del proprietario può essere desunta da elementi oggettivi quali la conoscenza della situazione di degrado, la reiterazione di analoghi episodi, la ricezione di segnalazioni o diffide, la protratta permanenza dei rifiuti, la mancata adozione di misure ragionevolmente idonee ad impedirne l'abbandono o a segnalarlo alle autorità competenti, dovendosi procedere ad una valutazione complessiva delle circostanze del caso concreto.*

Con la Sentenza in commento il Consiglio di Stato è recentemente tornato ad affrontare il tema della responsabilità del proprietario del suolo in ordine alla rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi con riferimento ai rifiuti ivi abbandonati da parte di soggetti terzi alla luce di quanto disposto dall'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006.

1. Il quadro della vicenda e la questione controversa.

Più in particolare, il Supremo Collegio della Giustizia Amministrativa, esaminando la specifica casistica relativa al proprietario demaniale, ha affermato il principio in base al quale il riconoscimento della responsabilità del proprietario del terreno per i rifiuti abbandonati da soggetti terzi richiede – nel rispetto del dettato normativo dell'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 – la dimostrazione da parte dell'Amministrazione del profilo psicologico del dolo ovvero della colpa, quest'ultima da identificarsi in una inerzia consapevole nonché censurabile alla luce delle specifiche condizioni di fatto e delle regole di diligenza, prudenza e perizia concretamente esigibili.
La vicenda sottoposta all'esame del Consiglio di Stato ha trovato origine dall'emissione di una ordinanza sindacale contingibile ed urgente concernente un'area – in passato sede di insediamenti produttivi che ne avevano causato la contaminazione con rifiuti di varia natura – sulla quale si erano registrati continui e perduranti fenomeni di deposito di ulteriori rifiuti.
Trattavasi di un'area in parte di proprietà dell'Agenzia del Demanio che aveva acquisito i terreni in questione, a titolo di beni appartenenti al demanio idrico, per effetto di una procedura di esproprio per pubblica utilità avviata dall'Agenzia Interregionale per il Fiume Po ai fini dell'esecuzione dei lavori di sistemazione di un torrente ivi insistente.
Con la richiamata ordinanza sindacale erano stati imposti in capo al proprietario demaniale, tra gli altri interventi, la rimozione, l'avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti nonché il ripristino dello stato dei luoghi ai sensi di quanto previsto dall'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006.
A fronte della intervenuta emissione della citata ordinanza sindacale, l'Agenzia del Demanio ha impugnato la stessa avanti al T.a.r. territorialmente competente ed – a seguito della decisione con la quale quest'ultimo ha respinto il ricorso avendo ravvisato la c.d. culpa in vigilando del ricorrente – ha interposto appello avanti al Consiglio di Stato, articolando diversi motivi e profili di gravame.

In via preliminare, il Consiglio di Stato ha rilevato come nel caso di specie la responsabilità del proprietario demaniale non possa essere esclusa a priori né dalla circostanza relativa all'intervenuta formale immissione in possesso da parte dell'Autorità espropriante (l'Agenzia Interregionale per il Fiume Po) limitandosi quest'ultima a certificare il passaggio di proprietà delle aree dall'espropriato al beneficiario dell'espropriazione (l'Agenzia del Demanio) né dal fatto che la gestione amministrativa dei beni del demanio idrico sia affidata per Legge alle Regioni ed agli Enti locali dal momento che la pulizia dei beni demaniali attiene alla gestione "materiale" e non amministrativa di tali beni.
Il Collegio è, poi, giunto ad affrontare il punto centrale della controversia, svolgendo una articolata disamina del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento al fine di poter chiarire i confini della responsabilità del proprietario del suolo in ordine alla rimozione, avvio a smaltimento o recupero dei rifiuti nonché al ripristino dello stato dei luoghi con riferimento ai rifiuti ivi abbandonati da parte di soggetti terzi ai sensi di quanto disposto dall'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006.
Muovendo dal dettato dell'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 il Consiglio di Stato ha rilevato sin da subito l'esistenza di un risalente contrasto interpretativo sul punto.

2. Il superamento della responsabilità oggettiva del proprietario.

A tal proposito, il Collegio ha sgombrato immediatamente il campo da una prima e risalente impostazione in base alla quale la responsabilità del proprietario del terreno integrerebbe una forma di responsabilità "aggravata" secondo il paradigma della responsabilità da cose in custodia ai sensi dell'art. 2051 c.c. cosicché in capo al proprietario dell'area graverebbe un onere di generale vigilanza salva la prova del caso fortuito.
Il Consiglio di Stato ha segnalato come tale interpretazione sia stata nel corso del tempo superata essendosi riscontrata l'incompatibilità della stessa con la lettera della Legge e come la giurisprudenza più recente sia giunta a concludere da un lato che l'obbligo di rimozione dei rifiuti non possa essere posto a carico del proprietario incolpevole e dall'altro che l'Amministrazione abbia l'onere di dimostrare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo ovvero della colpa.
Ferme restando le ipotesi di partecipazione dolosa alle condotte illecite di terzi, il Collegio ha dato atto della esistenza di diversi orientamenti nella giurisprudenza amministrativa in ordine alla individuazione della colpa in capo al proprietario del terreno.
Secondo un primo orientamento, la colpa del proprietario dovrebbe ravvisarsi in presenza di un generico atteggiamento di negligenza collegato ad una prolungata inerzia nell'attività di controllo del terreno di sua proprietà .
Il Consiglio di Stato – rilevando come l'orientamento da ultimo citato, a ben vedere, rimandi nella sostanza al paradigma della responsabilità "aggravata" oltre a porsi in contrasto con la lettera della norma che pone in capo all'Amministrazione l'onere di dimostrare l'imputabilità a titolo di dolo o colpa con una apposita istruttoria – ha segnalato di aderire alla prevalente impostazione volta a richiedere la prova, quanto meno, di una condotta di consapevole agevolazione colposa rispetto alle altrui condotte illecite .
A tale ultimo proposito il Collegio ha richiamato gli elementi costitutivi della responsabilità colposa: la prevedibilità dell'evento e la violazione rimproverabile di una regola cautelare.

3. La colpa del proprietario tra prevedibilità dell'evento e doveri di diligenza.

Quanto alla prevedibilità dell'evento da parte del proprietario del terreno, vale a dire la possibilità di riconoscere il pericolo che una certa condotta possa determinare un danno, il Consiglio di Stato ha osservato come la stessa possa desumersi attraverso una serie di indizi e segnali oggettivi (quali, a titolo esemplificativo, l'abituale frequentazione o transito

sull'area, la prossimità della propria abitazione al fondo, la ricorrenza di eventi analoghi passati, la ricezione di avvisi o diffide dall'Amministrazione, la permanenza dei rifiuti per un lungo periodo di tempo, il loro accumulo o stratificazione).
Relativamente al requisito concernente la rimproverabilità della violazione della regola cautelare – ha proseguito il Collegio – si tratta di svolgere una valutazione complessiva del comportamento tenuto al fine di accertare se il proprietario del terreno, oltre a rendersi conto del rischio, abbia omesso di adottare le misure richieste dalle regole di diligenza, prudenza e perizia in concreto esigibili (a titolo esemplificativo, non presentando denunce o segnalazioni, non implementando misure dissuasive minime come cartelli di divieto o illuminazione, non adottando blocchi fisici all'accesso al fondo ove ragionevolmente esigibili, non svolgendo attività di vigilanza e controllo).
Con riferimento alla possibile predisposizione di blocchi fisici all'accesso al fondo, il Consiglio di Stato, pur dando atto che secondo la giurisprudenza la mancata recinzione non può integrare, singolarmente considerata, un elemento di colpa in capo al proprietario, ha rilevato che in alcuni contesti anche l'assenza di recinzione può assumere rilievo soprattutto nelle ipotesi di limitata estensione del terreno .
Alla luce del quadro così ricostruito, il Consiglio di Stato ha osservato come nel caso di specie si trattasse di un'area non perimetrata, frequentata da persone senza fissa dimora, con assenza di recinzione e/o forme di vigilanza nonché come i soggetti preposti al controllo avessero regolarmente reso edotto l'Ente proprietario in ordine alla situazione di degrado in cui si trovava l'area, così come comprovato dalle risultanze acquisite al giudizio e dalla documentazione probatoria in atti.

4. L'applicazione dei principi al proprietario demaniale.

Si è osservato, altresì, come nella vicenda in esame sussista l'ulteriore elemento presuntivo della colpa rappresentato dalla condotta omissiva protratta nel tempo, tanto più considerando, in relazione all'assenza di recinzione del sito, come il perimetro dell'area di proprietà dell'Ente demaniale misuri solo 243 metri complessivi.
Per tali motivi, il Collegio ha ritenuto dimostrato in capo al proprietario demaniale ed in relazione all'omesso controllo del sito di sua proprietà il profilo psicologico colposo richiesto dall'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 quale presupposto (in alternativa alla prova di una compartecipazione dolosa alle condotte illecite di terzi) per la legittima emissione della ordinanza sindacale di rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti nonché di ripristino dello stato dei luoghi.

5. Osservazioni conclusive.

In conclusione, si osserva come la Sentenza in commento, nell'affermare il principio in base al quale la responsabilità del proprietario del terreno, nel caso di specie il proprietario demaniale, per i rifiuti abbandonati da soggetti terzi richiede – nel rispetto del dettato normativo contenuto nell'art. 192, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 – la dimostrazione da parte dell'Amministrazione del profilo psicologico del dolo ovvero della colpa, abbia provveduto altresì ad indicare, sia pure a titolo esemplificativo, una serie di elementi indiziari e segnali oggettivi dai quali poter desumere il profilo della colpa collegato ad una consapevole ed oggettivamente censurabile inerzia del proprietario.

---

all'abbandono di rifiuti da parte di soggetti terzi. Nota a Consiglio di Stato, Sezione IV, 9 marzo 2026, n. 1879, in *Riv. Trim. dir. amb.*, 02/2026, p. 10.