

Responsabilità per culpa in vigilando dell’Agenzia del Demanio quale proprietaria di un’area espropriata per abbandono di rifiuti

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 29-4-2026

E’ legittima l’adozione di ordinanza di rimozione dei rifiuti ex art. 192, comma 3, d.lgs.3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell’ambiente) nei confronti dell’Agenzia del demanio per culpa in vigilando, quale proprietaria di un’area espropriata per pubblica autorità e beneficiaria dell’espropriazione, anche se sia avvenuta la formale immissione in possesso in favore di altro soggetto - nell’ipotesi di specie l’agenzia interregionale per il fiume PO (AIPO) - comportando detta immissione la mera certificazione del passaggio di proprietà delle aree dall’espropriato al beneficiario dell’espropriazione, senza implicare alcuna materiale apprensione o presa di possesso delle aree stesse da parte dell’autorità espropriante.

L’art. 192, comma 3 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell’Ambiente) stabilisce inequivocabilmente la necessità che l’imputabilità, a titolo di dolo o colpa, del proprietario del fondo, che non sia autore materiale dell’inquinamento, debba essere dimostrata dall’amministrazione con una istruttoria adeguata. L’amministrazione non può dunque indiscriminatamente indirizzare l’ordinanza di sgombero al proprietario dell’area in cui sono stati abbandonati i rifiuti, senza prima dimostrare che questi abbia concretamente posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo, che possa giustificare un concorso di responsabilità con gli autori materiali dell’illecito, non essendo sufficiente provare la mera inerzia del proprietario rispetto alle altrui condotte di abbandono incontrollato di rifiuti, ma dovendosi provare che costui abbia realizzato quanto meno una condotta di agevolazione colposa degli autori materiali dell’illecito.

Guida alla lettura

Con la **pronuncia n. 1879/2026**, la quarta sezione del Consiglio di Stato offre una puntuale ricostruzione della **natura giuridica e del contenuto della responsabilità per abbandono di rifiuti di cui all’art. 192, co. 3, d.lgs.3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell’ambiente).**

Nella vicenda in esame, l’Agenzia del demanio ha lamentato l’erroneità della sentenza di primo grado che l’ha riconosciuta responsabile, ai sensi dell’art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006 per *culpa in vigilando* in relazione all’abbandono di rifiuti da parte di terzi sulle aree di sua proprietà. Queste ultime erano state oggetto di una procedura di esproprio per pubblica utilità avviata dall’Agenzia Interregionale per il fiume PO (AIPO), quale Autorità espropriante, che ne avrebbe quindi assunto il possesso, mentre l’Agenzia del demanio ne sarebbe

divenuta mera titolare formale. Non avendo più avuto la materiale disponibilità delle aree, quale presupposto dell'addebito per colpa, l'Agenzia del demanio esclude ogni addebito di responsabilità.

Il Collegio rigetta la ricostruzione dell'Agenzia del demanio.

In primo luogo, precisa che l'istituto della **immissione in possesso** (di cui all'**art. 24, d.P.R. n. 327/2001**), conseguente all'adozione del decreto di esproprio, non è decisivo in quanto consiste nella mera redazione dello «**stato di consistenza**», cioè un documento che fotografa lo stato dei luoghi prima della loro modificazione per effetto della costruzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità.

Inoltre, si precisa che nel caso di specie l'Autorità espropriante è rappresentata dall'AIPO, mentre il beneficiario dell'espropriazione è costituito dall'Agenzia del demanio.

Ne deriva che **la formale immissione in possesso da parte dell'Autorità espropriante** si limita a certificare il passaggio di proprietà delle aree dall'espropriato al beneficiario dell'espropriazione, **senza implicare alcuna materiale apprensione o presa di possesso** delle aree stesse da parte dell'Autorità espropriante.

Né l'assenza della materiale disponibilità dell'area in capo ad AIPO sarebbe smentita dalla circostanza per cui quest'ultima avrebbe predisposto il Piano di caratterizzazione, che sintetizza l'esito delle necessarie preliminari indagini ambientali circa la situazione d'inquinamento dell'area che, a mezzo di detto Piano, vengono trasmesse alle Amministrazioni competenti.

Tanto chiarito, la pronuncia giunge al cuore della motivazione che riguarda la questione della responsabilità dell'Agenzia del demanio, ai sensi dell'art. articolo 192, comma 3, in relazione all'omesso controllo del sito di sua proprietà, che tocca, più in generale, il **rapporto tra il sistema della responsabilità civile e il sottosistema della responsabilità ambientale**.

La fattispecie dell'abbandono di rifiuti è disciplinata dall'art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Nei primi due commi è sancito il **generale divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, nonché di immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee**; il comma 3 prevede **l'irrogazione delle sanzioni amministrative e penali e attribuisce al Sindaco il potere di emettere un'ordinanza con la quale impone l'obbligo di provvedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti abbandonati e al ripristino dello stato dei luoghi**. L'art. 192, co. 3, **estende espressamente la responsabilità da abbandono di rifiuti anche al proprietario (o al titolare di diritti reali o personali di godimento) dell'area**, al quale la violazione del divieto di cui al comma 1 sia imputabile a titolo di dolo o colpa.

La natura giuridica della responsabilità ambientale del proprietario per l'illecito abbandono di rifiuti operato da terzi è oggetto di un risalente dibattito e di un contrasto di opinioni.

Secondo una **prima impostazione**, la responsabilità in esame integrerebbe una forma di **responsabilità aggravata** se non, addirittura, **oggettiva**.

Tale lettura risulta, invero, **avversata dal tenore letterale dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006**, che stabilisce che l'imputabilità, a titolo di dolo o colpa, del proprietario del fondo deve essere dimostrata "*in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo*".

Da tale disposizione, la giurisprudenza più recente ha, dunque, tratto la conclusione che, per un verso, **l'ordine di rimozione presuppone l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario**, dovendosi escludere la sussistenza dell'obbligo di smaltimento a carico del proprietario incolpevole e, per altro verso, **l'onere di dimostrare la sussistenza dell'elemento psicologico (dolo o colpa) sia in capo all'Amministrazione**.

Affermata, dunque, la **natura soggettiva della responsabilità** in esame, il Collegio passa ad esaminarne il **contenuto**. Anche su questo punto si registrano orientamenti interpretativi divergenti.

Secondo un **primo indirizzo** ermeneutico, la colpevolezza del proprietario dovrebbe ravvisarsi, oltre che in ipotesi di inquinamento doloso, anche in presenza di un suo **generico atteggiamento di negligenza rispetto al controllo dell'area di sua proprietà**. In altri termini, si potrebbe ravvisare **una responsabilità da omessa custodia**, anche quando essa derivi dalla mancata assunzione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce per prevenire che terzi possano abbandonare rifiuti sul fondo (Cons. Stato, sez. V, 29 agosto 2006, n.5045).

Il Collegio non condivide tale orientamento interpretativo per una pluralità di ragioni.

In primo luogo, poiché sottende un surrettizio ritorno al non condiviso paradigma della responsabilità aggravata (o addirittura oggettiva).

In secondo luogo, la lettera dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce inequivocabilmente la necessità che l'imputabilità, a titolo di dolo o colpa, del proprietario del fondo, che non sia autore materiale dell'inquinamento, debba essere dimostrata dall'Amministrazione con una istruttoria adeguata.

Deve quindi preferirsi il diverso e **prevalente orientamento** secondo cui l'Amministrazione non può indiscriminatamente indirizzare l'ordinanza di sgombero al proprietario dell'area in cui sono stati abbandonati i rifiuti senza prima **dimostrare che questi abbia concretamente posto in essere un comportamento omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo**, che possa giustificare un concorso di responsabilità con gli autori materiali dell'illecito.

Il presupposto logico perché il comportamento del soggetto possa qualificarsi come colposo è, in particolare, la **prevedibilità dell'evento**, cioè la possibilità di riconoscere il pericolo che una determinata condotta possa comportare il verificarsi di un danno.

In altri termini, affinché la condotta possa considerarsi colposa, **occorre che l'inerzia del soggetto non solo sia consapevole, ma anche oggettivamente censurabile** alla luce delle specifiche condizioni di fatto e delle regole di diligenza, prudenza e perizia esigibili in concreto. Tale verifica implica, pertanto, una **valutazione complessiva del comportamento tenuto**.

Sulla base di tali coordinate giuridiche, ritiene il Collegio che, alla luce dell'attività istruttoria compiuta, così come richiamata a supporto dell'ordinanza contingibile e urgente oggetto di contestazione, sia stato assolto l'onere di provare la responsabilità, a titolo di colpa, dell'Agenzia del demanio in relazione all'abbandono da parte di terzi di rifiuti sui fondi di sua proprietà.

Militano a sostegno di questa conclusione le numerose risultanze probatorie in atti, dal cui esame si ricava come l'Agenzia del demanio abbia consapevolmente scelto di non attivarsi a tutela dell'ambiente, omettendo qualsivoglia tipo di controllo sull'area di sua proprietà, pur a fronte della pacifica consapevolezza dello stato dei luoghi.

Il Collegio ha quindi confermato la responsabilità ex art. 192, comma 3, TU Ambiente dell'Agenzia del demanio, con conseguente sussistenza dell'obbligo di smaltimento.

Pubblicato il 09/03/2026

N. 01879/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00321/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 321 del 2024, proposto da Agenzia del demanio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Comune di Moncalieri, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Mirabile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Regione Piemonte, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marialaura Piovano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Agenzia Interregionale per il Fiume Po, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Cinzia Picco, Paolo Scaparone, Jacopo Gendre, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Società Sviluppo Industriale s.r.l., Firsat - Fabbrica Italiana Radiatori Serbatoi Autoveicoli Torino s.r.l., non costituite in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) n. 00612/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Moncalieri, della Regione Piemonte e dell'Agenzia Interregionale per il Fiume Po;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

FATTO

1. Con ricorso di primo grado, presentato dinanzi al T.a.r Piemonte, l'Agenzia del demanio -Direzione regionale Piemonte e Valle d'Aosta- chiedeva l'annullamento dell'ordinanza contingibile e urgente n. 70, del 7 settembre 2022, con la quale il Comune di Moncalieri le aveva imposto: "1) *l'esecuzione degli interventi di competenza per la messa in sicurezza del sito, qualora se ne manifestino le condizioni in esso previste, ai sensi degli art. 240 del d. lgs. n. 152/06 e s.m.i., rimanendo salva ed impregiudicata l'applicazione degli articoli 242, 242 bis, 242 ter, 245 e 249 del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i., cui si rinvia esplicitamente per le procedure tecnico-amministrative;* 2) *di disporre l'autorizzazione all'accesso ai fondi sopracitati e all'occupazione temporanea dei medesimi, per l'esecuzione dei lavori di monitoraggio, campionamento e bonifica nonché per tutte le operazioni direttamente ed indirettamente connesse, ai sensi di quanto previsto dall'art. 10, della L.R. 42/2000, e dal d.lgs. n. 152/06, disponendo con la presente che tale autorizzazione è intesa anche per i terreni di proprietà comunale (al momento identificati nel Foglio 1 mappali 2246-2248), fatte salve modifiche e/o*

integrazioni eventualmente necessarie; [...] 3) l'esecuzione degli interventi di rimozione, avvio e recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 192, del d. lgs. n. 152/2006, qualora non espressamente contemplati e previsti nelle operazioni propedeutiche alla realizzazione delle opere pubbliche in previsione sull'area, da realizzarsi entro e non oltre 30 (trenta) giorni dal ricevimento della presente e/o piena conoscenza dei contenuti in essa rappresentati".

2. La sopra menzionata ordinanza concerne un'area, in parte di proprietà dell'Agenzia del demanio, ubicata sulla sponda sinistra del torrente Sangone, un tempo sede di insediamenti produttivi che ne hanno causato, a partire dal 2008, la contaminazione con rifiuti di varia natura.

2.1. In relazione a tale area, erano state nel tempo effettuate le attività di caratterizzazione, di predisposizione di piani e di avvio del procedimento per la messa in sicurezza e la bonifica. Nel corso di tali attività emergeva che, su alcuni fondi, tra cui quello di proprietà dell'Agenzia del demanio, era continuato il deposito incontrollato di ulteriori rifiuti, presenti soprattutto all'interno di capannoni abbandonati, ovvero provenienti da aree limitrofe.

2.2. Con nota n. 35026, del 31 maggio 2022, il Comune di Moncalieri rappresentava che:

i) era stato attivato un procedimento di bonifica (Codice Anagrafe Regionale n° 1437) con riferimento all'area in esame (in particolare, in relazione al Foglio 1, mappali 1506 e 1507; quest'ultimi mappali venivano, successivamente, soppressi e da essi originavano i mappali 2255, di proprietà di Sviluppo Industriale s.r.l., e 2256, di proprietà dell'Agenzia del demanio);

ii) era stato approvato, in relazione alla medesima area, un Piano di Caratterizzazione;

iii) con nota della Provincia di Torino prot. 113222/LB3/GLS, del 7 febbraio 2011, si era dato atto della mancanza di elementi per l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento.

2.3. In esito alla Conferenza di servizi svoltasi in modalità asincrona, il Comune di Moncalieri comunicava l'avvio del procedimento finalizzato a individuare i responsabili dell'incontrollato deposito di rifiuti sull'area in esame.

2.4. L'Agenzia del demanio tempestivamente riscontrava quest'ultima comunicazione, segnalando che le particelle nn. 1506 e 2256 erano state da essa stessa acquisite in virtù di atti amministrativi di esproprio per pubblica utilità, numeri di repertorio 3767/2014, del 13 marzo 2014, 3768/2014, del 13 marzo 2014, e 3884/2015, del 19 maggio 2015, adottati dall'Agenzia Interregionale per il Fiume Po (d'ora in avanti, AIPO), in qualità di Autorità espropriante per l'esecuzione dei lavori progettati dall'Agenzia Interregionale in relazione alla sistemazione del torrente Sangone nei Comuni di Moncalieri e Nichelino.

2.5. L'Agenzia del demanio, inoltre, evidenziava che, con decreto emesso dal giudice per le indagini preliminari di Torino, nell'ambito del procedimento penale n. 19293/21 RG NR mod. 44 – n. 31052/22 RG GIP, era stato disposto il sequestro preventivo, ex art. 321 c.p.p., tra gli

altri, degli immobili censiti, nel Catasto Terreni del Comune di Moncalieri, al foglio 1, mappali 1506 e 2256 e che, in occasione dell' esecuzione di tale misura cautelare reale, era stato nominato, quale custode giudiziario dell'area, il Direttore regionale *pro tempore* dell' Agenzia del demanio.

2.6. In data 7 settembre 2022, il Comune di Moncalieri notificava all' Agenzia del demanio la sopra menzionata ordinanza contingibile e urgente.

2.7. In data 27 settembre 2022, l' Agenzia del demanio procedeva ad effettuare, unitamente al Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri, all' AIPO, alla Regione Piemonte e al Comune di Moncalieri, un sopralluogo nell' area in esame al fine di accertare il reale stato dei luoghi e le eventuali azioni da intraprendere.

In occasione di detto sopralluogo, l' Agenzia del demanio apprendeva che il costo della rimozione dei rifiuti presenti nei mappali oggetto del sequestro (foglio 1 mappali 1506 e 2256) era stato stimato in circa 300.000 euro.

3. Tanto premesso, a sostegno del ricorso di primo grado, l' Agenzia del demanio ha articolato le seguenti censure:

i) *“Esecuzione degli interventi di cui ai punti 1) e 3) dell' ordinanza n. 70 del 7/09/22. Violazione e falsa applicazione dell' art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006. Difetto di istruttoria. Erronea valutazione dei presupposti. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 112/98. Difetto di legittimazione passiva dell' Agenzia resistente”.*

Ad avviso dell' Agenzia del demanio, il punto 3) dell' ordinanza impugnata violerebbe l' art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui individua prioritariamente nel trasgressore il soggetto tenuto alla rimozione, ovvero allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, stabilendo che il proprietario può essere obbligato alla bonifica del suolo in solido con il trasgressore solo e soltanto qualora ne sia comprovata la responsabilità a titolo di dolo o colpa.

Di contro, il Comune di Moncalieri si sarebbe limitato ad individuare il destinatario dell' ordinanza di rimozione dei rifiuti in funzione della mera titolarità dell' area, omettendo, per giunta, di considerare la peculiare ripartizione delle competenze amministrative derivante dalla natura di demanio idrico dei terreni coinvolti.

In particolare, in relazione a tale ultimo profilo, viene richiamato il d.lgs. n. 112/1998, il quale, nella prospettiva in esame, avrebbe delegato alle Regioni ed agli Enti locali le funzioni e i compiti in materia di risorse idriche e difesa del suolo, tutela dell' ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti.

Sulla base di tale ripartizione di competenze, ad avviso dell' Agenzia ricorrente in primo grado, l' ordinanza impugnata avrebbe, dunque, dovuto essere esclusivamente indirizzata all' Ente regionale;

ii) “Accesso ai fondi di cui al punto 2 dell’ordinanza n. 70 del 7/09/22. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà”.

In particolare, l’Agenzia del demanio, con tale motivo, ha lamentato la contraddittorietà e illogicità del punto 2) dell’ordinanza in esame in relazione alle azioni ingiunte ai punti 1) e 3).

Ciò in base al rilievo che l’ordine da esso recato tradirebbe la consapevolezza della non spettanza dell’attività di bonifica in capo all’Agenzia intimata, nella misura in cui, imponendo l’obbligo di disporre l’autorizzazione all’accesso a terzi, implicitamente ammetterebbe, in contraddizione con punti 1 e 3, la sussistenza di obblighi di rimozione dei rifiuti in capo ad altri soggetti.

4. Il T.a.r., con la decisione 14 giugno 2023, n. 612, ha respinto il ricorso, preliminarmente disattendendo l’eccezione di carenza di giurisdizione a favore del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche e, in secondo luogo, ravvisando la *culpa in vigilando* dell’Agenzia del demanio rispetto allo sversamento di rifiuti sull’area di sua proprietà.

5. L’Agenzia del demanio ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

6. Nel giudizio di appello si sono costituiti il Comune di Moncalieri, la Regione Piemonte e l’Agenzia Interregionale per il Fiume Po, chiedendo di dichiarare l’appello infondato.

7. In prossimità dell’udienza tutte le parti hanno depositato memorie illustrative.

8. All’udienza del 3 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La questione all’esame del Collegio attiene alla verifica della legittimità dell’ordinanza contingibile e urgente n. 70, del 7 settembre 2022, con la quale il Comune di Moncalieri ha ordinato all’Agenzia del demanio di rimuovere i rifiuti e di ripristinare lo stato dei luoghi relativamente ai terreni di sua proprietà, censiti nel Catasto Terreni del Comune di Moncalieri ai mappali 628, 2260 e 2245.

2. Con il primo motivo di appello l’Agenzia del demanio lamenta l’erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ravvisato, ai sensi dell’art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006, la responsabilità dell’Agenzia del demanio *per culpa in vigilando* in relazione all’abbandono di rifiuti da parte di terzi sulle aree di sua proprietà.

2.1. Ad avviso della parte appellante la decisione impugnata, nel riconoscere la responsabilità in materia ambientale dell’Agenzia del demanio, muoverebbe dalla errata premessa secondo cui quest’ultima avrebbe avuto la materiale disponibilità delle aree in relazione alle quali è stata adottata l’ordinanza comunale contestata.

Muovendo da tale non corretta premessa, la sentenza appellata, sempre ad avviso della parte appellante, sarebbe giunta alla altrettanto erronea conclusione di ravvisare, in capo

all'Agenzia del demanio, una "responsabilità da sostanziale omessa custodia".

In particolare, premette, al riguardo, l'appellante che i terreni oggetto della contestata ordinanza comunale sono stati acquisiti dall'Agenzia del demanio con atto di repertorio n. 3767, del 13 marzo 2014, n. 3768, del 13 marzo 2014 e n. 3384, del 19 maggio 2015, nell'ambito della procedura di esproprio per pubblica utilità avviata dall'AIPO, quale Autorità espropriante, con la finalità di eseguire i lavori di sistemazione del torrente Sangone nei Comuni di Moncalieri e Nichelino.

2.2. Tanto permesso, assume l'appellante che, al termine di detta procedura di esproprio, l'AIPO avrebbe assunto il possesso delle aree in esame, mentre l'Agenzia del demanio ne sarebbe divenuta mera titolare formale.

Questa conclusione, nella prospettiva in esame, si desumerebbe dal fatto che, nell'ambito della procedura di trascrizione effettuata presso la Conservatoria dei RR.II. di Torino 2, in calce ad entrambi i decreti n. 5 e n. 6, del 13 marzo 2014, con i quali l'AIPO ha proceduto all'esproprio, è stato annotato che: *"Ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 24.5 D.P.R. 08.06.2001 n. 327..... si dichiara che il presente decreto di espropriazione è stato eseguito in data 15 aprile 2014 mediante immissione nel possesso da parte del Geom. Domenico Romanin per conto dell'AIPO, con la redazione del verbale di cui all'articolo 24 T.U."*.

Su tali basi, la parte appellante assume che, venendo nel caso in esame in rilievo un'area espropriata per pubblica utilità dall'AIPO nel 2014, al fine di realizzare l'esecuzione di lavori progettati (sempre da AIPO) per la sistemazione del torrente Sangone nei Comuni di Moncalieri e Nichelino, anche la competenza relativa alla rimozione dei rifiuti ivi presenti spetterebbe alla stessa AIPO.

2.3. In tal senso la parte appellante argomenta anche dal fatto che sulle aree in esame, e sempre su iniziativa dell'AIPO, è stato avviato il procedimento di bonifica e, nell'ambito di questo, è stato presentato al Comune di Moncalieri il relativo Piano di Caratterizzazione.

Sarebbe, dunque, illogico, argomenta l'appellante, oltre che contrario ai principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, ritenere che, in pendenza dei menzionati procedimenti di bonifica e caratterizzazione del sito avviati dall'AIPO, l'intervento, ex art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006, di rimozione e smaltimento dei rifiuti presenti nel sito medesimo debba essere, invece, attuato dall'Agenzia del demanio in ragione del mero dato formale della titolarità delle aree coinvolte.

2.4. Sotto un diverso profilo, assume l'appellante che la decisione impugnata avrebbe omesso di approfondire la questione giuridica della rilevanza, ai fini della corretta individuazione del destinatario dell'obbligo di rimozione dei rifiuti, della disciplina normativa della gestione del demanio idrico, di cui agli artt. 86 e ss., d. lgs. n. 112/1998.

In particolare, ritiene l'appellante che, in virtù del quadro normativo da ultimo richiamato, i poteri di autotutela e manutenzione dei beni del demanio idrico e l'assunzione dei relativi oneri di carattere economico spetterebbero all'Amministrazione regionale, che gestisce e

amministra tali beni con pienezza di poteri, beneficiando, al contempo, degli introiti derivanti dal loro sfruttamento.

2.5. In via subordinata, la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha affermato la responsabilità dell'Agenzia del demanio, ai sensi dell'art. 192, comma 3, sulla base di un suo asserito omesso controllo dell'area, come desumibile anche dalla sua mancata recinzione.

In senso contrario, rileva l'appellante che, sulla base di quanto prevede espressamente l'articolo 192, comma 3, d.lgs. 152/2006, alla rimozione dei rifiuti sarebbe tenuto, in primo luogo, il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti, mentre il proprietario del suolo ove i rifiuti insistono risponderebbe, in via solidale con il trasgressore, soltanto nel caso in cui abbia posto in essere una condotta omissiva o commissiva, a titolo doloso o colposo.

Deporrebbe a sostegno di tale assunto anche il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo il quale la mancata recinzione del fondo non può costituire di per sé prova della colpevolezza del proprietario, costituendo la recinzione una mera facoltà del proprietario e non un obbligo.

Tale conclusione si imporrebbe anche avuto riguardo alle caratteristiche concrete del sito in esame, posto che l'area di cui trattasi consterebbe di una superficie complessiva pari a 2.728 mq, attualmente frequentata da persone senza fissa dimora, e separata da un compendio industriale che, in un recente passato, è stato oggetto di insediamenti nomadi abusivi e incendi che hanno coinvolto i rifiuti abbandonati ivi presenti.

3. Il motivo, complessivamente formulato, non è fondato.

3.1. In primo luogo, non è fondato il sub-motivo (su cui cfr. *retro*, i punti 2.1 e 2.2) con il quale la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui avrebbe sottovalutato la circostanza per cui l'Agenzia del demanio non avrebbe mai assunto la disponibilità delle aree di cui trattasi, che sarebbe, invece, stata assunta dall'AIPO, all'esito della procedura espropriativa da quest'ultima condotta nella sua qualità di Autorità espropriante.

Tale argomentazione non è, ad avviso del Collegio, idonea a sostenere la tesi che intenderebbe far valere.

L'istituto della immissione in possesso conseguente all'adozione del decreto di esproprio è disciplinato dall'art. 24, d.P.R. n. 327/2001.

Secondo la disposizione in esame, l'operazione della «immissione in possesso» consiste nella mera redazione dello «stato di consistenza», cioè nella realizzazione di un documento che fotografi lo stato dei luoghi prima della loro modificazione per effetto della costruzione dell'opera pubblica (o di pubblica utilità) per la quale è stato adottato il decreto di esproprio.

In tale prospettiva, l'art. 24, in esame, consente: i) la redazione dello stato di consistenza

anche in un momento successivo all'immissione in possesso, purché prima del mutamento dello stato dei luoghi (co. 2); ii) la conservazione della disponibilità del bene in capo al soggetto espropriato (co. 4).

In proposito, va ulteriormente ricordato che, ai sensi dell'art. 3, d.P.R. n. 327/2001, l'Autorità espropriante non coincide necessariamente con l'Autorità alla quale è trasferito in proprietà il bene espropriato. Quest'ultima, se differente dall'Autorità espropriante, viene, infatti, identificata con l'espressione «beneficiario dell'espropriazione».

Ebbene, nel caso in esame ricorre proprio quest'ultima fattispecie, nella quale l'Autorità espropriante è rappresentata dall'AIPO, mentre il beneficiario dell'espropriazione è costituito dall'Agenzia del demanio.

Tanto premesso, diversamente da quanto ritenuto dalla parte appellante, la formale immissione in possesso da parte dell'Autorità espropriante si limita a certificare il passaggio di proprietà delle aree dall'espropriato al beneficiario dell'espropriazione, senza implicare alcuna materiale apprensione o presa di possesso delle aree stesse da parte dell'Autorità espropriante.

Tale generale conclusione trova, nel caso in esame, conferma nella circostanza per cui, avendo l'AIPO agito esclusivamente nella qualità di Autorità espropriante, ma non anche nella veste di beneficiario dell'espropriazione, essa è andata esente dal pagamento delle imposte ipotecarie, catastali e di registro, come si desume dalle note prot. n. 954-62654/2007, del 5 marzo 2007 dell'Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Normativa e Contenzioso, e prot. n. 48856 del 02 luglio 2008 dell'Agenzia del Territorio – direzione Centrale affari Generali e Legali.

3.2. Contrariamente a quanto assume l'appellante, l'assenza della materiale disponibilità dell'area in capo ad AIPO non è smentita dalla circostanza per cui quest'ultima Autorità ha predisposto il Piano di caratterizzazione (su cui cfr. *retro*, il punto 2.3).

Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 245, co. 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'AIPO, quale Autorità espropriante e responsabile dell'esecuzione delle opere di protezione idraulica sulle aree espropriate, si è limitata a compiere le necessarie preliminari indagini ambientali e, dopo aver rilevato sull'area in esame una situazione d'inquinamento, ad effettuare le conseguenti comunicazioni alle Amministrazioni competenti, procedendo quindi a predisporre il piano di caratterizzazione al solo fine di accertare il livello di contaminazione ivi presente.

Tali adempimenti sono stati, in particolare, posti in essere in coerenza con il quadro normativo di riferimento, posto che il menzionato art. 245, co. 2, attribuisce al soggetto, diverso dal proprietario dell'area e dal responsabile dell'inquinamento, che si trova a dover operare in un'area, due soli obblighi: a) l'obbligo di dare comunicazione dell'inquinamento alla Regione, alla Provincia e al Comune territorialmente competenti e b) l'obbligo di attivare gli strumenti di protezione individuati dall'art. 242, del Codice dell'ambiente (art. 245 co. 2).

Ne consegue che, a fronte dell'assolvimento di tali incombenze meramente formali, nessuna

responsabilità per lo stato del sito può essere ascritta ad AIPO, ragion per cui correttamente il Comune di Moncalieri non ha incluso tale Agenzia tra i destinatari dell'ordinanza contestata.

3.3. Parimenti infondato è il sub-motivo (su cui cfr. *retro*, il punto 2.4) con il quale è stata lamentata la erroneità della decisione impugnata in relazione all'asserito mancato approfondimento della «questione giuridica della rilevanza [...] della disciplina della gestione del demanio idrico».

In senso contrario, occorre osservare che la decisione impugnata ha sul punto, in maniera condivisibile, affermato che *«l'ordinanza gravata non individua la ricorrente quale destinataria di obblighi in virtù delle sue competenze pubblicistiche (la cui contestazione si appalesa dunque in questa sede inconferente), bensì in qualità di proprietà dei mappali oggetto di esame, i cui obblighi di intervento, come noto, si pongono a monte di separate competenze pubblicistiche»*.

E in effetti, come si avrà modo di ampiamente argomentare oltre, l'Agenzia del demanio è stata individuata quale destinataria dell'ordinanza sindacale di cui trattasi nella sua veste di proprietaria delle aree nelle quali è stata rilevata la presenza di rifiuti abbandonati e non in quanto titolare di specifiche funzioni amministrative in relazione alle aree stesse.

Nella prospettiva del potere effettivamente esercitato dal Comune con il provvedimento contestato non assume, in altri termini, alcuna incidenza la disciplina pubblicistica delle funzioni relative alla gestione del demanio idrico, rilevando esclusivamente la circostanza, incontestata, che le aree d'interesse sono di proprietà dell'Agenzia del demanio.

Non merita, inoltre, condivisione l'affermazione dell'appellante secondo cui la decisione impugnata avrebbe trascurato di considerare che gli artt. 86 e 89, del d.lgs. 112/1998, attribuirebbero alla Regione le funzioni in materia di risorse idriche, demanio idrico e difesa del suolo, nonché di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e di gestione dei rifiuti.

In senso contrario il Collegio rileva quanto segue.

L'art. 86, così come modificato dall'articolo 52, della legge n. 388/2000, stabilisce che la gestione del demanio idrico è affidata alle Regioni e agli Enti locali competenti per territorio e che i proventi derivanti dall'utilizzo del demanio idrico spettano alle Regioni.

Il successivo articolo 89 individua, con maggiore dettaglio, quali sono le specifiche funzioni in materia di gestione del demanio idrico trasferite alle Regioni, ossia quelle non espressamente indicate nell'art. 88.

In particolare, il comma 1, lettere c), d) e f), del citato art. 89, attribuisce alle Regioni i compiti relativi a:

i) polizia idraulica e pronto intervento di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti su opere o interventi, anche al di fuori dell'area demaniale, qualora incidano sul regime dei corsi d'acqua

(lett. c);

ii) concessioni per l'estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua (lett. d);

iii) concessioni di pertinenze idrauliche e aree fluviali, anche ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 37 (lett. f).

Contrariamente a quanto ritenuto nel sub-motivo in esame, dall'inequivoco tenore letterale di tale disposizione si desume che non rientrano nel suo campo di applicazione i compiti di rimozione dei rifiuti rinvenuti sui terreni appartenenti al demanio statale.

In tal senso è possibile, peraltro, trarre ulteriore argomento anche dal disposto di cui all'art.105, del d.lgs. n.112 del 1998, il quale, in relazione alle "funzioni conferite alle regioni e agli enti locali", stabilisce che: *"1. Sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle Autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni. 2. Tra le funzioni di cui al comma 1 sono, in particolare, conferite alle regioni le funzioni relative: [...]".*

Tale norma, in particolare, al comma 2 individua alcune funzioni specificamente delegate alle Regioni, mentre al comma 1 enuclea, più in generale, l'ambito del conferimento di funzioni a Regioni ed Enti locali, ricomprendendo in esso tutte le funzioni previste dalla legge delega (legge n.57 del 1997), non espressamente escluse dal decreto n.112 del 1998 o dalla legge n.84 del 1994.

Nell'attuale quadro normativo regolante la materia in esame, delineato dal decreto legislativo n.112 del 1998, di attuazione della legge delega n.59 del 1997, dunque, mentre la titolarità dei beni demaniali è rimasta all'amministrazione finanziaria (e per essa all'Agenzia del demanio), alle regioni e ai comuni sono state affidate una parte delle relative funzioni amministrative, con particolare riferimento al rilascio delle concessioni, all'uso e alla tutela dei beni stessi, escluse quelle espressamente rimaste in capo allo Stato per ragioni di tutela dell'interesse nazionale.

Si è pertanto delineata una tendenziale separazione tra titolarità/proprietà dei beni demaniali, che è rimasta statale, e gestione di alcune funzioni dei beni stessi (in particolare, quelle che più direttamente interessano l'ambito locale), la quale è stata affidata alle regioni e ai comuni.

In tale contesto, deve, nondimeno, escludersi dal novero delle funzioni delegate alle Regioni quella di ripristino dello stato dei luoghi dei terreni sui quali sono stati abbandonati rifiuti, non potendo tale attività essere ricondotta nell'ambito del concetto di "funzioni e compiti amministrativi".

Invero, la pulizia dei beni demaniali oggetto dello scarico incontrollato di rifiuti attiene alla gestione "materiale" e non amministrativa di detti beni (riferendosi quest'ultima all'attività di regolamentazione di tali beni, svolta dalla pubblica amministrazione nell'esercizio dei suoi poteri autoritativi) e deve, quindi, considerarsi estranea all'oggetto della delega attribuita dallo Stato alle Regioni, rimanendo di conseguenza a carico dell'Ente proprietario, che, del resto, ne ha la materiale disponibilità e trae da essi gli eventuali proventi derivanti dalla loro

utilizzazione.

Ne discende che, con riferimento al caso in esame, resta in capo all’Agenzia del demanio ogni funzione (e la connessa responsabilità) relativa alla gestione dei rifiuti depositati su suoli di sua proprietà (Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2021, n.3576).

4. A questo punto il Collegio può procedere all’esame del sub motivo (su cui cfr. *retro*, il punto 2.5) con il quale la parte appellante lamenta l’erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha ravvisato la responsabilità dell’Agenzia del demanio, ai sensi dell’art. articolo 192, comma 3, in relazione all’omesso controllo del sito di sua proprietà.

Esso costituisce l’*ubi consistam* della controversia in esame e il suo esame, riguardando più in generale il rapporto tra il sistema della responsabilità civile e il sottosistema della responsabilità ambientale, presuppone una breve ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

4.1. Tale questione è oggetto di un risalente contrasto interpretativo, che non ha ancora trovato una definitiva composizione a livello giurisprudenziale, tant’è che il tema è stato di recente esaminato anche dall’Adunanza generale di questo Consiglio di Stato del 19 giugno 2024.

Nel corso di tale Adunanza generale, con riferimento a un caso, che, come si avrà modo di rilevare in seguito, è solo in parte sovrapponibile a quello oggetto del presente giudizio, all’esito di ampia discussione, sono state approfondite, in particolare, le questioni di massima concernenti i presupposti necessari per ravvisare: i) la responsabilità, ex art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, dell’Agenzia del demanio quale proprietario delle aree demaniali sulle quali sono state abbandonate le ingenti quantità di rifiuti; ii) la colpa, avendo riguardo alla esigibilità della condotta; iii) il principio di leale collaborazione tra le Amministrazioni coinvolte.

4.2. Al riguardo, va premesso che, come di recente la Sezione ha avuto modo di chiarire, *“la responsabilità da inquinamento è un istituto diverso da quello della responsabilità da abbandono (o deposito incontrollato) di rifiuti. Le due fattispecie sono, infatti, disciplinate in distinti Titoli della Parte IV del codice dell’ambiente (d.lgs. 152/2006). Il legislatore si premura, tra l’altro, di vietare l’estensione della regolamentazione della responsabilità da inquinamento all’abbandono di rifiuti, laddove, nell’incipit del Titolo V della Parte IV, cod. amb., contenente per l’appunto la disciplina della responsabilità da inquinamento e dei conseguenti obblighi di bonifica, stabilisce che «[f]erma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta del presente decreto, le disposizioni del presente titolo non si applicano: a) all’abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto. In tal caso qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell’area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente titolo» (art. 239, co. 2, cod. amb.).9.1. La responsabilità da abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (di cui al Titolo I, Parte IV, cod. amb.) è regolata dall’art. 192 cod. amb., che, dopo aver disposto che «[l]’abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati» (co. 1), al co. 3 individua le conseguenze della*

violazione del divieto: salva l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui agli artt. 255 e 256 cod. amb., chiunque viola il divieto di abbandono o di deposito incontrollato di rifiuti «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, 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».” (Consiglio di Stato, Sezione quarta, 4 agosto 2025, n. 6885; mentre sulla responsabilità da inquinamento di cui al Titolo quinto della Parte IV del codice dell'ambiente, cfr. da ultimo Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 26 settembre 2025, n. 7565).

4.3. Nel quadro di tale recente e condiviso precedente, ricorda il Collegio che la fattispecie dell'abbandono di rifiuti è disciplinata dall'art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, sul punto, riproduce in modo pressoché identico il disposto del previgente art. 14, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. Decreto Ronchi), salva l'aggiunta di un inciso particolarmente rilevante ai fini della soluzione della questione interpretativa in esame in quanto, come si avrà modo di meglio chiarire oltre, attributivo di un preciso onere probatorio in capo alla Pubblica Amministrazione.

Ai primi due commi dell'art. 192 citato è, invero, sancito il generale divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, nonché di immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee. A siffatto divieto corrisponde un peculiare sistema sanzionatorio: il comma 3, del menzionato art. 192, prevede *in primis* l'irrogazione delle sanzioni amministrative e penali previste dagli artt. 255 e 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Più precisamente, ai responsabili delle condotte di abbandono o deposito di rifiuti è comminata una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'art. 255 citato, che varia in base alla quantità ed alla qualità di rifiuti abbandonati.

Tale disposizione si preoccupa, inoltre, di delimitare il confine con l'illecito penale.

Infatti, tramite apposita clausola di rinvio all'art. 256, comma 2, l'art. 255 stabilisce che tali condotte assumono rilevanza penale se commesse "dai titolari di imprese e dai responsabili di enti".

Ne discende che, se l'attività illecita è posta in essere da un privato cittadino, è prevista un'attenuazione della pena, in quanto la sanzione irrogata è di tipo amministrativo; viceversa, se il responsabile dell'abuso è un'impresa o un ente, la sanzione prevista è penale.

Sempre al comma 3 del citato art. 192 è prevista, a completamento del sistema sanzionatorio sin qui delineato, l'attribuzione al Sindaco del Comune, ove si è verificato l'illecito, del potere di emettere un'ordinanza con la quale impone l'obbligo di provvedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti abbandonati e al ripristino dello stato dei luoghi.

L'art. 192, co. 3, estende espressamente la responsabilità da abbandono di rifiuti anche al

proprietario (o al titolare di diritti reali o personali di godimento) dell'area, al quale la violazione del divieto di cui al comma 1 sia imputabile a titolo di dolo o colpa.

Più precisamente, la norma prevede che l'ordinanza di sgombero adottata dal Sindaco debba essere indirizzata all'effettivo responsabile dell'illecito e solo eventualmente anche al proprietario del fondo e/o ai titolari di diritti reali o personali di godimento sullo stesso, i quali possono essere ritenuti responsabili soltanto quando abbiano posto in essere una condotta omissiva o commissiva, a titolo doloso o colposo. L'ordinanza sindacale deve, inoltre, indicare le operazioni necessarie per adempiere a tale obbligo ed il termine entro il quale occorre provvedere, decorso il quale l'Amministrazione procederà in danno del responsabile e con recupero delle somme anticipate.

4.4. La natura giuridica della responsabilità ambientale del proprietario per l'illecito abbandono di rifiuti operato da terzi è oggetto di un risalente dibattito, che ripropone, anche nelle applicazioni giurisprudenziali, un fondamentale contrasto di opinioni.

4.5. Secondo una prima impostazione, la responsabilità in esame integrerebbe una forma di responsabilità aggravata (ovvero, secondo una impostazione ancora più estrema, oggettiva).

4.5.1. Tale, in verità risalente, inquadramento sistematico ha tratto argomento dall'accostamento di tale forma di responsabilità al paradigma della responsabilità da cose in custodia (Cassazione, sez. VI, ordinanza 23 gennaio 2019, n.1725).

4.5.2. A sostegno di questa impostazione si è, inoltre, evidenziato che la dottrina, in ambito civilistico, ha ormai ampiamente riconosciuto come il principio colpevolistico rappresenti uno soltanto dei possibili criteri di imputazione delle conseguenze del danno, ben potendosi affiancare ad esso un diverso criterio di imputazione basato sulla mera relazione con la *res*, al pari di quanto previsto nel caso di danno da cosa in custodia ex art. 2051 c.c..

In tale prospettiva, il proprietario dell'area sarebbe da considerare presuntivamente responsabile in ragione della mera titolarità del suo diritto sul bene, dovendo, al fine di andare esente da responsabilità, semmai, lui fornire la prova contraria dell'assenza di colpa.

In altri termini, secondo la riferita opinione, sul proprietario dell'immobile graverebbe un generale onere di vigilanza "in quanto responsabile dello stato di conservazione dell'immobile stesso e dei danni che derivano dalla sua omessa custodia, salvo che non provi che i danni medesimi siano dovuti a caso fortuito"(Cassazione, sez. VI, ordinanza 23 gennaio 2019, n.1725, cit.).

4.6. Tale impostazione è stata nel tempo superata (Cass. civ., sez. III, 9 luglio 2020, n.14612), essendosi da più parti evidenziato, in chiave critica, come essa si ponga in contrasto con lettera della legge.

4.6.1. Si è, al riguardo, osservato che il legislatore avrebbe ben potuto usare una formula analoga a quella contenuta nell'art. 2051, c.c., se avesse voluto aggravare la responsabilità del proprietario del fondo oltre la soglia della colpa ordinaria, imponendogli, ad esempio,

l'onere della prevenzione attiva.

Tuttavia, l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, come si è avuto in precedenza modo di anticipare, stabilisce chiaramente che l'imputabilità, a titolo di dolo o colpa, del proprietario del fondo deve essere dimostrata *"in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo"*.

4.6.2. Dall'inequivoco tenore letterale di tale disposizione (che, sul punto, come detto, innova la previgente disposizione di cui all'art. 14, del citato Decreto Ronchi) la giurisprudenza più recente ha, dunque, tratto la coerente conclusione che, per un verso, l'ordine di rimozione presupponga l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario, dovendosi escludere la sussistenza dell'obbligo di smaltimento a carico del proprietario incolpevole e, per altro verso, l'onere di dimostrare la sussistenza dell'elemento psicologico (dolo o colpa) in capo all'Amministrazione.

4.7. Affermata, alla luce delle considerazioni che precedono, la natura soggettiva della responsabilità in esame, il Collegio ritiene necessario ulteriormente indagare quando possa ritenersi sussistente la colpa del proprietario nel caso in cui, come è avvenuto nella fattispecie in esame, non abbia costui materialmente depositato i rifiuti sul fondo di sua proprietà.

Ciò in quanto, come anticipato, si registrano orientamenti interpretativi divergenti nell'ambito della giurisprudenza amministrativa.

4.8. Secondo un primo indirizzo ermeneutico, la colpevolezza del proprietario dovrebbe ravvisarsi, non solo, come è ovvio, al ricorrere di una sua condotta di inquinamento dolosa, ma anche in presenza di un suo generico atteggiamento di negligenza, dovuto ad una sua prolungata inerzia nel controllo dell'area di sua proprietà.

In tale prospettiva, in capo al proprietario graverebbe, dunque, l'obbligo di adoperarsi attraverso misure efficaci e non meramente simboliche, affinché siffatti episodi non vengano posti in essere e, comunque, abbiano a cessare.

In altri termini, secondo i fautori di tale indirizzo interpretativo, al proprietario del fondo dovrebbe farsi carico una responsabilità da omessa custodia, anche quando essa derivi dalla mancata assunzione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce per prevenire che terzi possano abbandonare rifiuti sul fondo (Cons. Stato, sez. V, 29 agosto 2006, n.5045).

4.8.1. In una prospettiva convergente si orienta anche una parte, sebbene minoritaria, della giurisprudenza amministrativa, secondo cui *"Nel suo significato lessicale, la negligenza (vale a dire la mancata diligenza) consiste nella trascuratezza, nella incuria nella gestione di un proprio bene, cioè nell'assenza della cura, della vigilanza, della custodia e della buona amministrazione del bene* (Cons. Stato, sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977).

4.8.2. La *ratio* alla base di tale rigorosa interpretazione riposa, all'evidenza, sulla convinzione che, in caso di mancata individuazione dell'effettivo responsabile, verrebbe del tutto vanificata

la funzione di prevenzione generale correlata alla previsione che fa divieto di abbandono/deposito di rifiuti.

4.9. L'orientamento in esame, pur essendo meritevole della massima considerazione nella misura in cui cerca di farsi carico della condivisibile finalità di contrastare gli illeciti fenomeni di abbandono di rifiuti, comporta, nondimeno, un notevole ampliamento del contenuto del dovere di diligenza da esigersi nei confronti del proprietario dell'area interessata, con correlativo considerevole aumento delle ipotesi di negligenza tali da integrare la *culpa in omittendo* del proprietario stesso.

È, dunque, necessario interrogarsi in ordine alla sostenibilità, sul piano strettamente giuridico, di tale itinerario argomentativo.

4.9.1. Anticipando le conclusioni all'analisi, ritiene il Collegio che l'orientamento interpretativo in esame non possa essere condiviso, per una pluralità di ragioni.

4.9.2. In primo luogo, si ritiene che l'orientamento in esame, al di là del formale ossequio prestato ai criteri imputativi del dolo o della colpa, a ben vedere sottende un surrettizio ritorno al non condiviso paradigma della responsabilità aggravata (o addirittura oggettiva).

È utile muovere dalla casistica esaminata nell'ambito dell'orientamento interpretativo in esame.

Particolarmente esemplificativa di tale indirizzo interpretativo è una recente decisione nella quale si è affermato che la salvaguardia dell'ambiente imponga al proprietario una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che il bene di sua proprietà possa essere adibito a discarica abusiva di rifiuti nocivi, con la conseguenza per cui il requisito della colpa ben potrebbe consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce per un'efficace custodia del bene stesso (Cass. civ., sez. III, 9 luglio 2020, n.14612).

Ebbene, in tal modo ragionando, la sussistenza del requisito della colpa finisce con l'essere quasi solo verbale, giacché dalla colpa, in concreto, si prescinde per affermare la responsabilità.

Ciò in quanto la logica che sembra, in concreto, ispirare tale orientamento, ad un più attento esame, è quella cristallizzata nella massima *res ipsa loquitur*, dove a parlare nel senso della responsabilità è esclusivamente l'evento di danno ambientale, a prescindere da qualsivoglia accertamento in ordine ai profili di imputazione della responsabilità.

L'orientamento in esame non pare, dunque sottrarsi all'obiezione di chi, anche in dottrina, lo riconduce al paradigma, particolarmente indagato negli studi di *law and economics*, della *strict liability*, formula con cui comunemente si allude, nella terminologia consolidata, alle diverse figure e regole di responsabilità che, per varie ragioni, costituiscono un'area nella quale non si indaga concretamente sull'esistenza di una colpa in capo al danneggiante, ma per ragioni di natura economica e sociale l'imputazione riguarda un soggetto che non è il

diretto perpetratore dell'illecito.

4.9.3. Un ulteriore e ancora più radicale argomento si trae dalla lettera della legge, che non autorizza l'interprete a ricostruire la fattispecie in esame come fondata su una mera finzione di colpa.

Come si è avuto già in parte modo di rilevare, l'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce inequivocabilmente la necessità che l'imputabilità, a titolo di dolo o colpa, del proprietario del fondo, che non sia autore materiale dell'inquinamento, debba essere dimostrata dall'Amministrazione con una istruttoria adeguata.

Pertanto, l'orientamento di cui al punto 4.8 si è esposto alla decisiva obiezione, sollevata da attenta dottrina, secondo la quale il regime della responsabilità "non è quello che l'interprete reputi più funzionale, ma quello che il legislatore ha positivamente tratteggiato".

Nel solco di tale condivisibile prospettiva, occorre ribadire che le scelte di politica del diritto devono restare riservate al legislatore, potendo il giudice solo interpretare la disposizione nei limiti delle opzioni ermeneutiche concesse dall'enunciato normativo.

Come questa Sezione ha avuto modo di recente di chiarire, "il testo della legge, specie quando formulata, come nel caso in esame, mediante la c.d. tecnica per fattispecie analitica, costituisce un limite insuperabile rispetto ad opzioni interpretative che ne disattendano ogni possibile risultato riconducibile al suo potenziale campo semantico (così come delimitato dalla disposizione), per giungere ad esiti con esso radicalmente incompatibili" (cfr. Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 2 ottobre 2023, n. 8610).

Di recente, il medesimo principio è stato ribadito anche dalla Corte costituzionale, con la decisione 18 gennaio 2024, n. 5, nella quale si è fortemente valorizzata la necessaria connessione tra interpretazione e testo, sottolineando che l'univoco tenore letterale della disposizione normativa costituisce un limite invalicabile alla pur doverosa interpretazione conforme alla Costituzione della legge.

4.10. Preferibile, alla luce delle ragioni che precedono, è quindi il diverso e prevalente orientamento secondo cui la l'Amministrazione non può indiscriminatamente indirizzare l'ordinanza di sgombero al proprietario dell'area in cui sono stati abbandonati i rifiuti, senza prima dimostrare che questi abbia concretamente posto in essere un comportamento omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo, che possa giustificare un concorso di responsabilità con gli autori materiali dell'illecito.

In tale preferibile prospettiva, l'Amministrazione procedente, in sostanza, non può sottrarsi all'onere probatorio, impostole chiaramente dalla legge, di dimostrare l'imputabilità soggettiva del proprietario del fondo, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, non potendo in caso contrario individuare il destinatario dell'ordinanza di sgombero sulla base delle mere risultanze catastali.

Ne discende che, ferme le ipotesi di partecipazione dolosa, anche omissiva, non sarà

sufficiente, al fine di estendere la responsabilità in esame anche al proprietario, provare la mera inerzia di quest'ultimo rispetto alle altrui condotte di abbandono incontrollato di rifiuti, ma sarà necessario provare che costui abbia realizzato quanto meno una condotta di agevolazione colposa degli autori materiali dell'illecito (Consiglio di Stato, V, 8 luglio 2019, n. 4871; Consiglio di Stato, IV, 7 giugno 2018 n. 3430; Consiglio di Stato, IV, 12 aprile 2018, n. 2195; Consiglio di Stato, IV, 1 aprile 2016 n. 1301).

In tale ordine di idee, occorre considerare che la configurazione della responsabilità colposa presuppone la sussistenza di elementi che dimostrino non già un generico comportamento omissivo astrattamente considerato, ma una consapevole inattività nei confronti dell'altrui azione illecita.

4.11. La colpa, infatti, si configura, secondo un costante orientamento interpretativo, nella prevedibilità dell'evento dannoso e nella violazione rimproverabile di una regola cautelare.

Il presupposto logico perché il comportamento del soggetto possa qualificarsi come colposo è, in particolare, la prevedibilità dell'evento, cioè la possibilità di riconoscere il pericolo che una determinata condotta possa comportare il verificarsi di un danno.

Sotto tale profilo, assume rilievo l'accertamento di una condotta consapevolmente omissiva.

È, pertanto, indispensabile che il proprietario disponga di una conoscenza adeguata della situazione di fatto relativa al fondo di riferimento, tale da consentirgli di percepire l'esistenza di un rischio o di un'attività potenzialmente illecita e, conseguentemente, di attivarsi per prevenirne gli effetti pregiudizievoli.

La consapevole inerzia del proprietario può essere desunta dall'Amministrazione attraverso una pluralità di elementi indiziari, quali, a titolo esemplificativo:

- l'abituale frequentazione o transito sull'area interessata;
- la prossimità della propria abitazione al fondo sul quale risultano abbandonati i rifiuti;
- la ricorrenza di eventi analoghi pregressi;
- la ricezione di avvisi o diffide da parte dell'Amministrazione;
- la permanenza dei rifiuti per un lungo periodo di tempo, il loro accumulo progressivo o la stratificazione degli stessi.

Tali elementi costituiscono segnali oggettivi dai quali si può ragionevolmente desumere che il proprietario sia in grado di rendersi conto della situazione di pericolo e di intervenire per eliminarla o attenuarne gli effetti.

Accanto all'indispensabile requisito della consapevolezza, è necessario accertare la presenza di ulteriori circostanze idonee a fondare la rimproverabilità della condotta omissiva.

In altri termini, affinché la condotta possa considerarsi colposa, occorre che l'inerzia del soggetto non solo sia consapevole, ma anche oggettivamente censurabile alla luce delle specifiche condizioni di fatto e delle regole di diligenza, prudenza e perizia esigibili in concreto.

Tale verifica implica, pertanto, una valutazione complessiva del comportamento tenuto, volta ad accertare se il soggetto, pur essendo in condizione di percepire il rischio e di intervenire, abbia ommesso di adottare le misure necessarie per impedire il verificarsi dell'evento dannoso, in violazione dell'obbligo giuridico e cautelare impostogli.

Sotto tale ulteriore profilo, è necessario accertare che il proprietario, pur essendo a conoscenza della situazione di fatto, ometta di adottare le misure doverose, ragionevoli e concretamente praticabili per mera negligenza, imprudenza o imperizia, manifestando così una consapevole inosservanza dei doveri di tutela ambientale connessi all'esercizio dei poteri di signoria sul bene.

Gli elementi di rimproverabilità, nel senso appena precisato, possono emergere da una pluralità di indizi significativi, quali, a titolo esemplificativo:

- la mancanza di denunce o segnalazioni pur in presenza di un fenomeno noto (circostanza che, sebbene non sufficiente di per sé, assume rilievo unitamente agli altri elementi);
- l'assenza di misure dissuasive minime, quali cartelli di divieto, idonea illuminazione;
- la mancata adozione di misure preventive ragionevoli quali blocchi fisici all'accesso carrabile nei casi in cui ciò sia ragionevolmente esigibile, avuto riguardo anche alle dimensioni del fondo;
- l'omessa attività di vigilanza o controllo (sopralluoghi o ispezioni), anche in relazione all'estensione e alle caratteristiche del fondo.

Al riguardo, la giurisprudenza ha tuttavia escluso in via generale che l'omessa recinzione del fondo possa integrare, di per sé sola, un elemento di colpa in capo al proprietario.

In particolare, è stato precisato che non può essere addebitata al proprietario la mancata predisposizione di opere o mezzi idonei a precludere l'accesso al fondo, poiché — in conformità ai principi generali — la recinzione costituisce una mera facoltà del titolare del diritto dominicale ai sensi dell'art. 841 c.c., il cui mancato esercizio non è idoneo, di per sé, a configurare una condotta colposa (Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612; Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2020, n. 7657; Cons. Stato, Sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630; Cass. civ., Sez. Un., ord. 16 settembre 2021, n. 25039).

Il Collegio, pur condividendo in linea di principio tale impostazione, ritiene tuttavia che, in determinati contesti, anche la mancata recinzione del fondo possa assumere rilievo ai fini della configurabilità della responsabilità omissiva del proprietario.

Ciò può verificarsi, in particolare, nei casi in cui il proprietario sia pienamente consapevole

dell'attività illecita altrui e disponga — anche in considerazione dell'estensione limitata del fondo — dei mezzi concretamente idonei a impedirne la prosecuzione. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di mancata chiusura di varchi noti o punti di accesso, nonostante precedenti episodi di abbandono di rifiuti.

L'analisi dei precedenti giurisprudenziali di questa Sezione conferma la fondatezza di tale conclusione.

È stato, infatti, affermato che anche il proprietario del terreno può essere ritenuto solidalmente responsabile con l'autore materiale dell'inquinamento, qualora non abbia adottato le misure necessarie per custodire adeguatamente la proprietà ovvero non abbia provveduto a segnalare o denunciare alle autorità competenti i fatti illeciti dei quali sia venuto a conoscenza (Cons. Stato, Sez. IV, 6 luglio 2022, n. 5384; Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2024, n. 5694).

In presenza dei suddetti elementi di prevedibilità e rimproverabilità, il non aver prevenuto la violazione del divieto di abbandono di rifiuti equivale ad aver violato il divieto in proprio, con la conseguenza di esporre il relativo trasgressore alle relative sanzioni, tra cui l'ordine di rimuovere i rifiuti e avviarli allo smaltimento o al recupero, nonché di ripristinare lo status quo del fondo.

5. È, dunque, sulla base di tali coordinate giuridiche che occorre esaminare la questione interpretativa sollevata con il sub-motivo in esame.

5.1. Con riferimento al caso in esame, va premesso che, sulla base di quanto inequivocabilmente si ricava dall'analisi delle risultanze acquisite al giudizio, l'area di proprietà dell'Agenzia del demanio risulta allo stato non perimetrata e frequentata da persone senza fissa dimora, con assenza di qualsivoglia recinzione e/o controllo.

Tale area è ubicata sulla sponda sinistra del torrente Sangone, un tempo sede di insediamenti produttivi che ne hanno causato la contaminazione con rifiuti di varia natura. Essa è stata abbandonata e, quantomeno a partire dal 2008, è stata interessata da una contaminazione ambientale storica.

Nel corso di queste attività emergeva che, su alcuni fondi, tra cui quelli di proprietà dell'Agenzia del demanio, era continuato negli anni il deposito di ulteriori rifiuti, presenti soprattutto all'interno di capannoni abbandonati e aree limitrofe.

5.2. Parimenti non è contestato lo stato di consapevolezza in capo alla parte appellante della presenza di rifiuti sull'area di sua proprietà.

In tal senso è, infatti, possibile trarre un incontrovertibile riscontro nella documentazione probatoria in atti, dalla quale si ricava che i soggetti preposti al controllo hanno regolarmente reso edotto l'Agenzia del demanio della situazione di totale degrado in cui versava l'area.

Tale conclusione è confermata dalla stessa parte appellante, la quale, nell'atto di appello, riferisce, al riguardo, che, con decreto emesso dal Giudice delle Indagini Preliminari del

Tribunale di Torino, nell'ambito del procedimento n. 19293/21 RG NR mod. 44 – n. 31052/22 RG GIP, è stato disposto il sequestro preventivo ai sensi dell'art.321 c.p.p., tra gli altri, degli immobili censiti al Catasto Terreni del Comune di Moncalieri al foglio 1 mappali 1506 e 2256 (demanio pubblico) e, contestualmente, in esecuzione del provvedimento citato, è stato nominato quale custode giudiziario dell'area il Direttore regionale *pro tempore* dell'Agenzia del demanio, della Direzione regionale Piemonte e Valle d'Aosta.

Sempre l'Agenzia del demanio, nell' esporre il sub-motivo di appello in esame, manifesta una piena consapevolezza in ordine al fatto che l'area in esame è frequentata da persone senza fissa dimora, non mancando, peraltro, di osservare come tale area risulti separata da un compendio industriale, che, in un recente passato, è stato oggetto di insediamenti nomadi abusivi e incendi che hanno coinvolto i rifiuti abbandonati presenti.

5.3. Tanto premesso, ritiene il Collegio che, alla luce dell'attività istruttoria compiuta, così come richiamata a supporto dell'ordinanza contingibile e urgente n. 70/2022 oggetto di contestazione, sia stato assolto l'onere di provare la responsabilità, a titolo di colpa, dell'Agenzia del demanio in relazione all'abbandono da parte di terzi di rifiuti sui fondi di sua proprietà.

5.3.1. Militano a sostegno di questa conclusione le numerose risultanze probatorie in atti, dal cui esame si ricava come l'Agenzia del demanio abbia consapevolmente scelto di non attivarsi a tutela dell'ambiente, omettendo qualsivoglia tipo di controllo sull'area di sua proprietà, pur a fronte della pacifica consapevolezza dello stato dei luoghi.

In effetti, dai rilevamenti effettuati da ARPA, confluiti nella nota prot. 41541, del 30 giugno 2022, recante *"Lavori di sistemazione argini nei Comuni di Nichelino e Moncalieri, Foglio 1 del Comune di Moncalieri mappali 1506 e 1507 — Area in sponda sinistra del Torrente Sangone. Individuazione di contaminazione storica (porzione di competenza AIPO). Bonifica del sito ex D. Lgs. 152/06 e Codice Anagrafe Regionale n° 1437. Convocazione Conferenza dei Servizi in modalità asincrona e richiesta pareri. Contributo tecnico"*, è emerso che: *"Inoltre, nel corso del tempo l'area è stata oggetto di ulteriore abbandono e accumulo di rifiuti di varia natura, situazione che ha creato ulteriori potenziali sorgenti primarie di contaminazione. L'attuale delimitazione del sito definisce l'area oggetto del procedimento di bonifica. Il pregresso procedimento (che coinvolge particelle confinanti a quella in oggetto), l'attuale stato di abbandono dell'intera area e la possibilità di presenza di terreno di riporto delle scorie di fonderie nelle aree attigue, ipotizza che nell'intorno dell'area oggetto del presente Piano la situazione di*

contaminazione delle matrici ambientali possa estendersi oltre la delimitazione proposta.

La presenza dei rifiuti (da dettagliare riportandone la distribuzione areale, le caratteristiche merceologiche e le caratteristiche chimiche ai fini del corretto smaltimento e al fine di definire il sei analitico da ricercare nel terreno sottostante) determina la necessità di valutare ulteriori subaree ove approfondire le indagini ambientali per la verifica della contaminazione e della sua geometria nelle diverse matrici (suolo e sottosuolo)".

5.3.2. Depone in tal senso anche il contributo tecnico dell'ASL TO5 prot. 41545, del 30 giugno 2022, nel quale si evidenzia come: *"Da un'osservazione delle immagini satellitari dell'area limitrofa a quella oggetto di bonifica si riscontra la presenza di aree coltivate, presumibilmente orti urbani, in particolare in corrispondenza dei mappali 628. 2260. 2245. 2246 (Vedi Allegato).*

Dal piano di indagine proposto si evince l'individuazione di n°4 saggi esplorativi da effettuarsi all'interno del mappale 1506. Il Servizio scrivente ritiene importante, ai fini di tutela della Salute Pubblica, estendere la caratterizzazione dell'area anche ai mappali sopra descritti, considerato che le indagini esplorative condotte nel 2014 (in particolare il pozzetto esplorativo 1) sembrerebbero riguardare una porzione di territorio non adibita a colture. "

5.3.3. Nella medesima direzione conduce anche la nota del Comando dei Carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica n. 13/12-3-2022, del 6 agosto 2022, nella quale si dà atto che la Procura della Repubblica Giudiziaria aveva nel frattempo disposto il sequestro preventivo degli edifici e dei terreni delle aree di cui al Foglio 1 del Catasto di Moncalieri, particelle nn. 1506 e 2256, di proprietà Agenzia del Demanio.

5.3.4. Ulteriori elementi che suffragano la consapevolezza dell'Agenzia del demanio in ordine all'effettivo stato di degrado dei luoghi di sua proprietà e della conseguente consapevole scelta di non attivarsi per la tutela dell'ambiente, omettendo qualsivoglia tipo di controllo sull'area stessa si desumono:

i) dalla nota prot. 64683, dell'8 novembre 2018 di comunicazione di avvio del procedimento amministrativo finalizzato *"alla Messa in Sicurezza e Bonifica del Sito ai sensi degli art. 242, 242 bis, 245 e 249 del D.Lgs. 152/06 s.m.i. alla Regione Piemonte Settore Tecnico Regionale Area Metropolitana di Torino, in qualità di soggetto proprietario/gestore del Demanio dello Stato dell'area identificata al catasto terreni del Comune di Moncalieri Fg. 1 mappali 1506 e 2256 (ex 1507) e alla Società Sviluppo Industriale s.r.l., in qualità di proprietario dell'area indicata al catasto terreni di Moncalieri Fg. I, mappale 2255 (ex 1507)";*

ii) dalla nota prot. 75461 del 21 dicembre 2018 di comunicazione di avvio del procedimento Amministrativo finalizzato *"alla Messa in Sicurezza e Bonifica del Sito ai sensi degli art. 242, 242 bis, 245 e 249 del D. Lgs. 152/06 e s. m. i. per l'esecuzione degli interventi di competenza per la messa in sicurezza e bonifica dell'area, al Demanio Filiale Piemonte valle D'Aosta, in qualità di proprietario e soggetto non responsabile dell'area identificata al catasto terreni del Comune di Moncalieri Fg. I mappali 1506 e 2256 (ex 1507)";*

iii) dalla nota prot. 36751, dell'8 luglio 2021, del Servizio Edilizia Privata di trasmissione del fascicolo per la valutazione *"di eventuali violazioni di cui al d.lgs. 152/06, già anticipata con nota prot. 36698 del 08.07.2021 indirizzata ai soggetti proprietari delle aree private Società Sviluppo Industriale s.r.l. e Società F.I.R.S.A.T. S.r.l. in Liquidazione, con rinvio alle funzioni proprie degli Uffici preposti al controllo";*

iv) dalla nota prot. 36751, dell'8 luglio 2021, del Servizio Edilizia Privata di trasmissione del fascicolo *"per la valutazione di eventuali violazioni di cui al Dlgs 152/06, già anticipata con nota prot. 36698 del 08.07.2021 indirizzata ai soggetti proprietari delle aree private Società Sviluppo*

Industriale s.r.l. e Società F.I.R.S.A.T. S.r.l. in Liquidazione, con rinvio alle funzioni proprie degli Uffici preposti al controllo”;

v) dalla nota dell'ARPA prot. 48696, del 20 settembre 2021, nella quale si dà conto degli esiti del verbale di sopralluogo del 17 settembre 2021 e, segnatamente, del fatto che *“L'area oggetto di abbandono di rifiuti coinvolge sia l'area "ex lira" e anche tutta l'area denominata ex Firsat, costituita essenzialmente da capannoni abbandonati all'interno dei quali vi sono cumuli di rifiuti simili a quelli descritti in precedenza. Rispetto al precedente sopralluogo i quantitativi di rifiuti abbandonati erano aumentati (nello specifico materiale in plastica riconducibile a ricevitori da citofono e pneumatici)L'intera area, pur essendo in parte recintata, risulta di facile accesso, attraverso una serie di passaggi presenti lungo la strada principale (via Vico).”;*

vi) dal Piano della caratterizzazione recante *“Lavori di sistemazione del Torrente Sangone parzialmente ricadenti nel Sito in bonifica ? codice anagrafe 1437”*, il quale ha accertato che l'area di proprietà dell'Agenzia del demanio, ovvero la superficie complessiva totale pari a 2.728 mq occupata dai mappali n. 1506 e 2256, è risultata *“non ancora perimetrata e separata dal compendio industriale che è stato oggetto, in un passato recente, di insediamenti nomadi abusivi e incendi che hanno coinvolto i rifiuti abbandonati presenti. attualmente l'area risulta frequentata da persone senza fissa dimora”*.

5.4. Sussiste, sulla base delle risultanze probatorie esposte, anche l'ulteriore indice presuntivo della colpa costituito dalla protrazione di tale condotta omissiva per un notevole lasso di temporale, nonostante l'acquisita consapevolezza dello stato dei luoghi.

Né vale richiamare, per giungere a diverse conclusioni, l'argomento che fa leva sulla notevole estensione dell'area, o alla mancanza di un obbligo generalizzato di recinzione del sito.

In senso contrario, occorre osservare che il perimetro dell'area di proprietà dell'Agenzia è di soli 243 mt, mentre la superficie si estende per complessivi 2.728 mq.

Inoltre, dagli esiti degli accertamenti effettuati, si desume che nessuna iniziativa è stata intrapresa, quanto meno al fine di mitigare l'accesso al sito dal lato confinante con l'ex area industriale, pur nella consapevolezza che proprio in quella zona, in un recente passato, si erano registrati insediamenti nomadi abusivi e incendi che avevano coinvolto i rifiuti abbandonati presenti.

5.5. Né vale evocare, come fa la parte appellante per giungere a diverse conclusioni, il precedente, sopra menzionato, di cui al parere dalla Prima Sezione del Consiglio 12 marzo 2025, n. 665.

5.5.1. Come sopra anticipato, con preavviso n. 3142 del 6 agosto 2024, la Prima Sezione del Consiglio di Stato ha deferito all'Adunanza generale del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art.47, r.d. 21 aprile 1942, n.444, la questione interpretativa oggetto del presente motivo di appello.

5.5.2. In particolare, nel predetto preavviso, la Prima Sezione aveva ritenuto che:

a) in linea generale, resta in capo all'Agenzia proprietaria del terreno ogni funzione e responsabilità relativa ai rifiuti depositati su suoli demaniali (Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2021, n.3576);

b) si deve escludere dal novero delle funzioni delegate alle regioni e comuni costieri quella di ripristino dello stato dei luoghi dei terreni sui quali sono stati abbandonati rifiuti, non potendosi tale attività ricondurre nell'ambito del concetto di "funzioni e compiti amministrativi". Invero, la pulizia degli spazi demaniali oggetto dello scarico incontrollato di rifiuti attiene alla gestione "materiale" e non amministrativa di detti beni (riferendosi quest'ultima all'attività di regolamentazione di tali beni, svolta dalla pubblica amministrazione nell'esercizio dei suoi poteri autoritativi) ed è, quindi, estranea alla delega attribuita dallo Stato alle regioni e dalla regione Puglia ai comuni, rimanendo di conseguenza a carico dell'ente proprietario di quei terreni, che ne ha la materiale disponibilità e trae da quei fondi gli eventuali proventi derivanti dalla loro utilizzazione (cfr. T.a.r. per la Puglia, sez. I di Lecce, sentenza irrevocabile 5 giugno 2014, n.1377 resa tra l'Agenzia del demanio ed il comune di Taranto nell'ambito del ricorso n.685/2009 proposto dall'Agenzia avverso l'ordinanza sindacale n.8 del 19 gennaio 2009 di rimozione e smaltimento di rifiuti rinvenuti su un terreno di proprietà del demanio; T.a.r. per la Puglia, sez. I di Lecce, sentenza irrevocabile 5 giugno 2014, n.1374 resa inter partes tra l'Agenzia del demanio ed il comune di Brindisi nell'ambito del ricorso n.803/2009 proposto dall'Agenzia avverso l'ordinanza sindacale n.8 del 20 marzo 2009 di rimozione e smaltimento di rifiuti rinvenuti su un terreno di proprietà del demanio). Nel caso de quo, l'incuria e la trascuratezza hanno agevolato il fatto che l'area in questione è diventata, per molto tempo, un ricettacolo di ogni genere di rifiuti, con danni all'ambiente e verosimilmente alla salute degli abitanti della zona. Dalla documentazione presente nel fascicolo risulta che i soggetti preposti al controllo hanno regolarmente effettuato gli opportuni accertamenti in contraddittorio con l'Agenzia del demanio garantendo la partecipazione dell'interessata e facendo precedere l'inizio del procedimento dall'avviso di avvio. Al contempo, l'ordinanza sindacale impugnata risulta adeguatamente motivata in quanto sorretta da ragioni di fatto e di diritto solide ed espressamente segnalate".

5.5.3. L'Adunanza generale, con il parere n. 48, del 15 gennaio 2025, ha disposto il rinvio dell'affare alla Sezione per approfondimenti e le valutazioni di competenza, con specifico riferimento all'adeguatezza dell'istruttoria condotta, al tenore dell'art.192 del d.lgs. n.152 del 2006, e alla esigibilità della condotta, il tutto anche alla luce del principio di leale collaborazione tra amministrazioni.

5.5.4. La Prima Sezione, con il parere definitivo 12 marzo 2025, n. 665, mutando orientamento rispetto alle conclusioni rassegnate nel predetto preavviso, ha escluso la responsabilità dell'Agenzia del demanio.

In particolare, dopo aver premesso che: "La giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2024, n. 7236) ha avuto modo di evidenziare che in tema di abbandono dei rifiuti il principio cardine è costituito dall'obbligo della rimozione, del recupero o dello smaltimento dei rifiuti e del ripristino dei luoghi inquinati da parte del responsabile dell'abbandono, solidalmente con il proprietario dell'area coinvolta o chi ne abbia la disponibilità, solo se dimostrata l'imputabilità soggettiva dell'abbandono e del deposito incontrollato dei rifiuti per dolo o colpa" ha a

responsabilità de qua non è infatti configurabile come una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o titolare di diritti sulla superficie contaminata, trattandosi, invero, di una responsabilità almeno colposa, sia attiva che omissiva, per non aver adottato le precauzioni richieste a tutela della proprietà, con la dimostrazione di dolo o colpa attiva/omissiva.”, ha ritenuto illegittima l’ordinanza di smaltimento dei rifiuti sottoposta al suo esame “ mancando quanto meno la prova del comportamento colposo da parte dell’Agenzia del demanio, proprietaria del bene”.

In tal senso ha tratto decisivo argomento dal fatto che il caso sottoposto al suo giudizio riguardava un fondo di notevoli dimensioni, oltre che collocato in una zona appartata, e dunque, particolarmente esposta.

5.5.5. Tanto premesso, il Collegio rileva, da un lato, che le coordinate ermeneutiche sulla colpa sono le stesse di quelle applicate dal parere in esame (cfr. punto 18), dall’altro che la fattispecie di cui al presente giudizio diverge, sul piano delle risultanze fattuali, da quella esaminata dalla Prima Sezione (cfr. punto 19), posto che, diversamente da quanto accertato in quest’ultima decisione, nel caso di specie l’inquinamento è localizzato principalmente in un’area ben individuata, adiacente a un compendio industriale che è stato oggetto, in un passato recente, di insediamenti nomadi abusivi e incendi che hanno coinvolto i rifiuti abbandonati presenti.

Inoltre, diversamente da quanto accertato nel menzionato parere della Prima Sezione, l’area oggetto del presente giudizio, come si è già avuto modo di osservare, è di dimensioni contenute, posto che il relativo perimetro è di soli 243 mt, mentre l’intera superficie si estende per complessivi 2.728 mq.

5.6. In conclusione, alla luce dei principi sopra esposti, e sulla base delle risultanze probatorie in atti, il Collegio ritiene che sia stata provata la negligenza dell’Agenzia del demanio richiesta dall’art. 192, d.lgs. 152/2006, non essendosi la parte appellante attivata con l’approntamento di cautele idonee a evitare (o quanto meno a ridurre) l’incontrollato abbandono di rifiuti sul suolo di sua proprietà, nonostante fosse al corrente sin dal novembre 2018 della grave situazione di abbandono dei rifiuti ivi presente, per essere stata, della detta circostanza, resa edotta dalla comunicazione di avvio del procedimento amministrativo finalizzato alla messa in sicurezza e bonifica anche del sito di sua proprietà.

Tale responsabilità dell’Agenzia del demanio discende, in particolare, dal fatto che, pur essendole stata formalmente comunicato il rischio per il bene ambiente correlato ai rifiuti sversati sul fondo di sua proprietà, essa ha, nondimeno, consapevolmente scelto di non impedire che la facile accessibilità all’area determinasse su di essa un esponenziale aumento dell’abbandono dei rifiuti e la conseguente protrazione dello stato di abbandono.

Al riguardo occorre anche considerare che, come la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di rilevare, l’Amministrazione pubblica –nell’attività di cura dei propri beni – deve dare esempio del rispetto della legalità (Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2016, n. 58 Cons. Stato, Sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977; in termini, v. anche CEDU, Sez. I, 19 giugno 2001, *Zwiewrzynsi c. Polonia*, § 73).

6. Con il secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto che il punto 1 dell'ordinanza n. 70, del 7 settembre 2022 del Comune di Moncalieri, nel disporre: *“l'esecuzione degli interventi di competenza per la messa in sicurezza del sito, qualora se ne manifestino le condizioni in esso previste, ai sensi degli art. 240 del d. lgs. n. 152/06 e s.m.i., rimanendo salva ed impregiudicata l'applicazione degli articoli 242, 242 bis, 242 ter, 245 e 249 del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i., cui si rinvia esplicitamente per le procedure tecnico-amministrative”*, non comportasse alcun obbligo nei confronti dell'Agenzia del demanio, assumendo, semmai, l'impropria forma del monito.

6.1. Tale conclusione, ad avviso della parte appellante, disconoscerebbe, illegittimamente, l'interesse ad agire dell'Agenzia del demanio, in violazione dell'art. 100 c.p.c..

6.2. Ciò anche in considerazione del fatto che l'eventuale annullamento del punto 1 dell'ordinanza impugnata, nella prospettiva in esame, comporterebbe il travolgimento anche dei punti 2 e 3 dell'ordinanza stessa, in ragione del rapporto di stretta strumentalità tra essi sussistente.

6.3. Il motivo non è fondato.

6.3.1. In via preliminare, va ricordato che l'interesse ad agire costituisce una delle condizioni dell'azione (l'altra è data dalla legittimazione), che deve ricorrere affinché il giudice amministrativo possa esaminare il merito della domanda.

Essa deve sussistere all'atto della presentazione del ricorso ed essere mantenuta per tutto il giudizio, fino al passaggio in decisione della causa (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 26 ottobre 2020, n. 6520).

L'interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100, c.p.c., (applicabile nel processo amministrativo per il tramite del rinvio esterno di cui all'art. 39, comma 1, c.p.a.), è, in particolare, la condizione richiesta per poter proporre una domanda o per poter contraddire alla stessa ed implica la necessità che il ricorrente ottenga un'effettiva utilità e, cioè, un risultato di vantaggio dall'accoglimento del ricorso.

Corollari dell'interesse ad agire sono: i) la personalità nel senso che l'utilità deve essere riconducibile al soggetto che propone il ricorso; ii) l'attualità nel senso che l'interesse deve esistere al momento del ricorso per cui non è sufficiente la mera eventualità della lesione; iii) la concretezza, nel senso che il pregiudizio deve essersi effettivamente verificato.

6.3.2. Tanto premesso, il motivo in esame non è fondato in quanto, come correttamente affermato dal giudice di primo grado, allo stato la previsione della contestata ordinanza è priva di lesività nei confronti dell'Agenzia del demanio.

In particolare, il punto 1 dell'ordinanza, in relazione all'istituto della messa in sicurezza, si esprime nei seguenti termini: *“Ordina: - l'esecuzione degli interventi di competenza per la messa in sicurezza del sito qualora se ne manifestino le condizioni”*.

Come si ricava dall'inequivoco tenore letterale delle espressioni utilizzate nell'ordinanza di che trattasi, l'ordine impartito si rivela, allo stato, del tutto astratto e teorico, essendo privo di qualsivoglia indicazione circa le modalità, anche temporali, di esecuzione, i presupposti, la sua l'estensione, i gradi di urgenza e di rischio che intenderebbe evitare.

6.3.3. Un decisivo argomento in tal senso si ricava, ad avviso del Collegio, dall'utilizzo della proposizione condizionale "*qualora se ne manifestino le condizioni*", che connota l'ordinanza in esame in termini del tutto ipotetici, privandola, sotto tale profilo, della immediata lesività che normalmente contraddistingue un provvedimento contingibile e urgente, e qualificandola, se mai, come puntualmente già rilevato dal giudice di prime cure, come un mero monito rispetto a rischi, che, allo stato, si rivelano soltanto potenziali.

6.3.4. Neppure coglie nel segno l'ulteriore argomento addotto a sostegno del motivo in esame, secondo cui l'interesse ad agire nel caso in esame si ricaverebbe dal fatto che l'eventuale annullamento del punto 1 dell'ordinanza impugnata comporterebbe il travolgimento anche dei punti 2 e 3 dell'ordinanza stessa dato il rapporto di strumentalità tra essi sussistente.

Diversamente da quanto ritenuto dalla parte appellante, non sussiste un rapporto di strumentalità tra i punti 1 e 2 dell'ordinanza del Comune di Moncalieri.

Come, infatti, questa Sezione ha avuto modo, di recente, di chiarire "*La responsabilità da inquinamento è un istituto diverso da quello della responsabilità da abbandono (o deposito incontrollato) di rifiuti. Le due fattispecie sono, infatti, disciplinate in distinti Titoli della Parte IV del codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006). Il legislatore si premura, tra l'altro, di vietare l'estensione della regolamentazione della responsabilità da inquinamento all'abbandono di rifiuti, laddove, nell'incipit del Titolo V della Parte IV, cod. amb., contenente per l'appunto la disciplina della responsabilità da inquinamento e dei conseguenti obblighi di bonifica, stabilisce che «[f]erma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta del presente decreto, le disposizioni del presente titolo non si applicano: a) all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto. In tal caso qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente titolo» (art. 239, co. 2, cod. amb.)*".

6.3.5. Di qui l'infondatezza anche di quest'ultimo motivo di appello.

7. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello deve, nel suo complesso, essere respinto.

8. Avuto riguardo alla particolarità della vicenda processuale, sussistono i presupposti per la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore