

Illegittimo ordine di rimozione di rifiuti abbandonati rivolto a soggetto non responsabile del deposito incontrollato

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 9 maggio 2020, n. 777 - Di Benedetto, pres.; Lombardi, est. - X.X. (avv.ti Preti e Crovari) c. Comune di Cassolnovo (avv. Ferrari) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono di rifiuti inerti speciali non pericolosi - Responsabilità a titolo di colpa per la violazione del divieto di «abbandono» e di «deposito incontrollato di rifiuti sul suolo» - Insussistenza - Illegittimo ordine di rimozione.

(*Omissis*)

FATTO

Con ricorso depositato in data 19 aprile 2019, -OMISSIS-, in proprio e quale legale rappresentante della -OMISSIS-., ha chiesto l'annullamento, in via principale, dell'ordinanza sindacale n. 02/2019, con cui il Comune convenuto, dopo avere accertato nell'ottobre del 2018 la presenza di una situazione di abbandono di rifiuti inerti speciali non pericolosi all'interno di alcuni immobili appartenenti alla società di cui è rappresentante legale il ricorrente stesso, ha ordinato al signor -OMISSIS- di provvedere alla rimozione di detti rifiuti.

La difesa del ricorrente ha dedotto l'illegittimità della ordinanza impugnata articolando le seguenti censure:

- non sussisterebbe alcuna responsabilità omissiva del sig. -OMISSIS- per fatti imputabili ad altri, dovendo ritenersi, in tesi, che l'accumulo dei rifiuti nello stabilimento del ricorrente sarebbe stato causato dall'attività svolta dalla società -OMISSIS- s.r.l. (precedente locataria degli immobili "incriminati");

- sarebbe del tutto errato affermare, in tesi, che il ricorrente sia stato nominato "custode" dei beni della -OMISSIS- "poiché, a tutto concedere, egli risulta essere custode solo dei beni strumentali della società -OMISSIS-";

- sarebbe altresì errato affermare che il ricorrente sia responsabile per *culpa in vigilando* nella sua qualità di "detentore" dell'immobile restituito dal fallimento in data 25.01.2018, poiché dopo questa data non vi è stato più alcun deposito incontrollato di rifiuti addebitabile al ricorrente;

- l'amministrazione sarebbe incorsa nella violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, in quanto tale norma presupporrebbe la ravvisabilità in capo al proprietario del sito di un coefficiente soggettivo di colpevolezza in merito all'abbandono e deposito incontrollato dei rifiuti, coefficiente di colpevolezza che nel caso di specie, in tesi, non sussisterebbe;

- il provvedimento impugnato sarebbe in contrasto anche con gli artt. 50, 54 del d.lgs. n. 267/2000, poiché nella vicenda in esame non ricorrerebbero i presupposti per l'adozione di un provvedimento d'urgenza nei confronti del proprietario del sito;

- sussisterebbe un errore di fatto consistito nell'aver estromesso – anche a seguito dell'annullamento in autotutela, pure impugnato, di precedente ordinanza - dall'obbligo di rimozione dei rifiuti sia la curatela fallimentare (che era precedente detentore dei rifiuti e custode dello stabilimento dal 19.12.2017), sia l'ex amministratore della società -OMISSIS-.

Si è costituito in giudizio il Comune convenuto, che ha chiesto il rigetto del ricorso, la Sezione ha respinto la proposta domanda cautelare con la seguente motivazione: "Ritenuto che, seppur ad un primo sommario esame, il ricorso non pare assistito da sufficienti elementi di fondatezza, considerato che:

- dal 25 gennaio 2018 il ricorrente detiene quale custode i beni del compendio immobiliare sui quali si trovano i rifiuti oggetto dell'ordine di rimozione, potendo quindi trovare applicazione l'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006;

- la disposizione richiamata, quanto alla competenza del Sindaco, deve ritenersi norma speciale rispetto alla disciplina di cui al TUEELL (...)"

Il Consiglio di Stato, peraltro, in sede di appello cautelare, ha riformato la predetta ordinanza, così motivando: "Ritenuto, nei limiti della sommarietà della fase cautelare, che possono essere favorevolmente apprezzate - allo stato - le prospettazioni della parte appellante, dovendosi approfondire, nella opportuna sede di merito, la questione giuridica concernente la possibilità di porre a carico del proprietario locatore, incolpevole della condotta di abbandono dei rifiuti, l'ordine di rimozione degli stessi, qualora tale condotta sia riferibile al soggetto locatario, poi dichiarato fallito (...)"

La causa è stata infine trattenuta in decisione in data 21 aprile 2020.

DIRITTO

Preliminarmente, occorre inquadrare correttamente in fatto e in diritto i presupposti sulla cui base il Comune convenuto ha ritenuto di potere ordinare al sig. -OMISSIS- la rimozione dei rifiuti situati in stato di abbandono negli immobili di proprietà della -OMISSIS-..



Nell'ordinanza sindacale impugnata del 15 febbraio 2019 le circostanze di fatto essenziali valorizzate per l'assoggettamento del sig. -OMISSIS- all'obbligo di rimozione sono due:

- la qualità di legale rappresentante della -OMISSIS-;
- la qualità di custode dei "beni facenti parte del ramo d'azienda a suo tempo concesso in affitto da -OMISSIS- in liquidazione alla -OMISSIS- e da quest'ultima restituiti".

In diritto, invece, l'amministrazione ha individuato una responsabilità a titolo di colpa del sig. -OMISSIS- ex art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, per la violazione del divieto di "abbandono" e di "deposito incontrollati di rifiuti sul suolo".

Tale responsabilità deriverebbe, alternativamente, o da una condotta attiva (avere lasciato in stato di abbandono i rifiuti) o da una condotta omissiva (avere violato l'obbligo giuridico di impedire, in quanto custode/ detentore dei rifiuti, che gli stessi restassero in stato di abbandono).

Il Collegio rileva che la condotta attiva del ricorrente non sussiste, secondo quanto accertato in fatto dallo stesso Comune convenuto.

Invero, nel provvedimento n. 24 del 9 ottobre 2018 (poi annullato in autotutela, ma non con riferimento ai suoi presupposti circostanziali) si legge in premessa: "considerato che l'attività di produzione di elementi prefabbricati in cemento è stata svolta sino al 19/12/2017 (stato fallimentare) dalla ditta -OMISSIS- S.r.l. in seguito a contratto di affitto di ramo d'azienda, e che di conseguenza i rifiuti sono ad essa imputabili".

Ciò, d'altra parte, è coerente con il tipo di rifiuti ritrovati *in loco*, costituiti essenzialmente da manufatti di cemento armato prefabbricato, blocchi di polistirolo e un po' di legname.

Ne consegue che l'iniziale condotta attiva di abbandono e deposito incontrollato è da imputare esclusivamente alla società che è stata nel recente passato locataria dell'immobile di cui è proprietaria la -OMISSIS-.

Venendo all'esame della condotta omissiva contestata, devono svolgersi le considerazioni che seguono.

Nel verbale stipulato tra le parti interessate il 25 gennaio 2018 a seguito di sopralluogo sul posto, il sig. -OMISSIS-, in qualità sia di liquidatore sociale di -OMISSIS- in liquidazione e concordato preventivo (società che aveva dato in affitto a -OMISSIS- S.r.l. il proprio ramo d'azienda), che di legale rappresentante della -OMISSIS-, aveva preso formalmente in consegna i "beni residui" rispetto a quelli originariamente facenti parte del compendio oggetto del contratto di affitto tra -OMISSIS- e -OMISSIS-.

In altri termini, la società proprietaria dell'immobile dove si svolgeva l'attività di -OMISSIS-, per conto del suo legale rappresentante, era divenuta formalmente custode di tutto ciò che era stato destinato – e che ancora si trovava sul posto – per quell'attività.

Non sussistono pertanto dubbi, in fatto, che tra i beni residui (peraltro descritti nel verbale come "tutti o quasi in pessimo stato") fossero ricompresi anche i rifiuti oggetto del presente contenzioso, in relazione alla particolare tipologia di tali beni, come sopra evidenziato (manufatti di cemento armato prefabbricato e blocchi di polistirolo).

Tanto premesso, occorre verificare se la successiva attività omissiva posta in essere dal sig. -OMISSIS- – ovvero non rimuovere (e smaltire) i rifiuti stessi dal sito nella sua disponibilità – sia ascrivibile alla fattispecie giuridica contestata dal Comune resistente nel provvedimento impugnato in via principale.

In particolare, la questione giuridica da risolvere è se il soggetto proprietario del luogo in cui è avvenuto il deposito incontrollato dei rifiuti – proprietario non colpevole per l'originario abbandono -, a cui vengono restituiti, in conseguenza della cessazione di un contratto di affitto di azienda, e insieme agli altri beni originariamente oggetto di tale contratto, anche i medesimi rifiuti – derivanti dall'attività produttiva ormai cessata -, è assoggettabile agli obblighi di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il Collegio ritiene di dovere dare una risposta negativa al quesito, sotto il profilo strettamente giuridico della norma azionata dall'amministrazione.

Invero, l'art. 192 sopra citato vieta condotte di *facere* occasionali o comunque unitarie (abbandono o deposito incontrollato di rifiuti) – perché qualora il deposito incontrollato fosse reiterato o sistematico si rientrerebbe nella diversa fattispecie di realizzazione e/o gestione di discarica abusiva -, cui non può essere associato, in termini di responsabilità, il possessore o detentore qualificato del sito su cui si realizza l'abbandono o il deposito, se non previo accertamento di una sua corresponsabilità per la violazione, a titolo di dolo o di colpa.

Tale corresponsabilità deve però essere accessoria e contestuale alla condotta principale, o comunque frutto di preordinazione e/o cooperazione anche colposa con la condotta principale stessa.

In termini esemplificativi, risponde astrattamente ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 il proprietario che non adotta alcuna misura "esigibile" di sorveglianza o delimitazione del suo bene (su cui vengono da ignoti abbandonati i rifiuti), il locatore che acconsente consapevolmente ad un abbandono di rifiuti da parte del produttore degli stessi, il possessore che concorda con un terzo il deposito incontrollato dei rifiuti sul suo terreno.

La condotta violativa di cui all'art. 192 su cui si innesta la responsabilità del proprietario, tuttavia, deve essere quella principale e attiva (abbandono o deposito incontrollato degli specifici rifiuti), non un'ulteriore condotta, cronologicamente successiva, e del tutto slegata, in termini di volontarietà o colpa, rispetto a quella precedente.

Nel caso di specie, come visto, il ricorrente non ha partecipato in alcun modo, né è a lui imputabile un'ipotesi di "colpa in vigilando" (di cui in ogni caso mancherebbe accertamento in contraddittorio), rispetto all'attività di abbandono e

deposito incontrollato dei rifiuti, e si è limitato a ricevere i rifiuti stessi a seguito della restituzione del bene in cui veniva svolta la ormai cessata attività produttiva.

La condotta del ricorrente è dunque successiva a quella principale ed è consistita in una presa in carico non autorizzata dei rifiuti prodotti e abbandonati dall'impresa locataria dell'area di deposito.

Si tratta di condotta non inquadrabile in quella prevista dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 ma piuttosto assimilabile, in relazione agli obblighi stabiliti in capo al detentore di rifiuti dall'art. 188 dello stesso decreto (e il ricorrente, come visto, era certamente qualificabile come detentore, al momento dell'accertamento), ad un'attività di gestione di rifiuti non autorizzata.

E' pertanto in rapporto a tale attività di gestione e all'instaurarsi, con la presa in consegna, dell'obbligo per il ricorrente, in qualità di detentore di rifiuti, di provvedere direttamente al loro trattamento, oppure di consegnarli ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti (ex art. 188 del d.lgs. n. 152 del 2006), che il Comune convenuto avrebbe dovuto (e dovrà, in relazione all'effetto conformativo della presente pronuncia), nell'ambito delle sue competenze e delle sue autonome valutazioni, rimodulare il suo intervento nei confronti del sig. -OMISSIS-, in qualità di legale rappresentante della società proprietaria dell'immobile.

Il ricorso deve dunque essere accolto, assorbito ogni altro profilo di censura, nei limiti delle considerazioni sopra svolte, con conseguente annullamento dell'ordinanza sindacale n. 02/2019, nella parte in cui ascrive la condotta del sig. -OMISSIS- ad una violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Le spese del giudizio devono essere invece compensate tra le parti, in relazione alla peculiarità, novità e particolare complessità del caso esaminato.

(Omissis)