

# Ordinanza di rimozione e avvio al recupero e allo smaltimento di un deposito illecito di rifiuti

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 30 aprile 2021, n. 390 - Gabbricci, pres.; Tagliasacchi, est. - *Omissis* (avv. Castagnoli) c. Comune di *Omissis* (avv. Colombo).

**Sanità pubblica - Ordinanza di rimozione e avvio al recupero e allo smaltimento di un deposito illecito di rifiuti - Illegittimità.**

(*Omissis*)

FATTO

1.1. Il signor-OMISSIS- impugna, in proprio e in qualità di legale rappresentante della società -OMISSIS- S.r.l., l'ordinanza in epigrafe indicata, con la quale il Sindaco del Comune di -OMISSIS- ha ordinato loro, quali soggetti responsabili, in solido con il signor -OMISSIS- e la società -OMISSIS-quali autori del deposito illecito, la rimozione e l'avvio al recupero e allo smaltimento dei rifiuti abbandonati all'interno del capannone di proprietà della società ricorrente, ubicato nel territorio comunale.

1.2. Espongono a tale fine i ricorrenti:

- che nella primavera del 2018 la società -OMISSIS- S.r.l. aveva messo in vendita il proprio immobile, a destinazione commerciale/artigianale, sito in Comune di -OMISSIS-, al -OMISSIS-, conferendo all'uopo incarico professionale di reperimento di un acquirente alla agenzia Immobiliare -OMISSIS-;
- che in data 27.07.2018 la società -OMISSIS-S.r.l. aveva formalizzato, per il tramite della agenzia Immobiliare -OMISSIS-, una proposta irrevocabile di acquisto;
- che nelle more della trattativa commerciale la società -OMISSIS-S.r.l. aveva chiesto la consegna delle chiavi del capannone al dichiarato scopo di verificare lo stato dei luoghi e i lavori da eseguire: le chiavi erano consegnate dalla agenzia Immobiliare -OMISSIS-, senza la preventiva autorizzazione della proprietaria;
- che la proposta della società -OMISSIS-S.r.l. non veniva accettata e il contratto di compravendita non si concludeva;
- che nel corso di un sopralluogo effettuato in data 8.08.2018 la società proprietaria aveva scoperto che, a sua insaputa e senza qualsivoglia autorizzazione, la società -OMISSIS-S.r.l. aveva – tra le altre cose - depositato materiale di scarto presso il predetto immobile;
- che la società -OMISSIS- S.r.l. aveva prontamente reagito a tutela del proprio diritto dominicale, diffidando la società -OMISSIS-S.r.l. a ripristinare lo status quo, chiedendo l'intervento dei Carabinieri allorquando in data 13.08.2018 si era avveduta che era in atto un nuovo deposito non autorizzato di rifiuti, denunciando l'accaduto al Comune e alla Procura della Repubblica ai fini dell'adozione dei provvedimenti conseguenti;
- che l'immobile della Strada Nazionale Cisa n. 152 era stato conseguentemente sottoposto a sequestro penale, sequestro ancora perdurante al momento della proposizione del ricorso introduttivo del presente giudizio;
- che all'esito del procedimento, protrattosi per diciannove mesi, il Comune aveva adottato il provvedimento qui impugnato.

1.3. Chiedono i ricorrenti l'annullamento, previa sospensione cautelare, dell'ordinanza sindacale per i motivi di illegittimità di seguito sintetizzati:

- 1) *“Incompetenza – Falsa applicazione dell'art. 192 del d.lgs. 152 del 2006, competenza del dirigente o funzionario addetto al relativo settore e non al Sindaco”*, perché l'adozione della ordinanza di rimozione dei rifiuti rientrerebbe tra i compiti della struttura burocratica (il dirigente) e non in quelli dell'Organo politico (il Sindaco);
- 2) *“Violazione di legge e/o eccesso di potere per travisamento dei fatti, per carenza di motivazione, difetto di istruttoria e di contraddittorio sull'esistenza dell'elemento psicologico del fatto illecito attribuito a GMB srl in relazione all'art. 192 d.lgs. 152/2006”*, perché difetterebbe in capo alla società ricorrente l'elemento soggettivo della colpa, che costituisce requisito necessario per poterla ritenere responsabile del deposito non autorizzato di rifiuti;
- 3) *“Violazione di legge in relazione all'art. 2 bis, L. 241/90, laddove nella comunicazione di avvio del procedimento non viene indicato il termine massimo di durata dello stesso; eccesso di potere nell'aver tenuto pendente il procedimento amministrativo per quasi due anni (dal 14 settembre 2018 al 24 aprile 2020) con ciò causando grave danno a GMB srl”*, perché la durata quasi biennale del procedimento (peraltro nemmeno predeterminata nella comunicazione di avvio del procedimento), pendente il quale la società proprietaria non ha potuto sfruttare economicamente l'immobile, avrebbe provocato un danno patrimoniale;
- 4) *“Eccesso di potere: difetto di istruttoria e di motivazione, manifesta incongruità del termine di 30 giorni indicato nell'ordinanza per l'adempimento di tutte le “... operazioni di rimozione, avvio al recupero o allo smaltimento “*, perché



la rimozione dei rifiuti (ivi comprese le attività prodromiche) richiederebbe un lasso temporale più esteso dei 30 giorni concessi dal Comune.

2. Si è costituito in giudizio il Comune di -OMISSIS- con comparsa di mera forma seguita da memorie difensive, per opporsi al ricorso avverso e instare per la sua reiezione.

L'Amministrazione resistente ritiene che la responsabilità dei ricorrenti consista nell'aver messo a disposizione della società -OMISSIS-S.r.l. il proprio capannone, e sostiene che vi sia stato da parte degli stessi il riconoscimento della propria responsabilità allorché essi hanno proceduto al campionamento dei rifiuti.

3.1. La domanda cautelare è stata accolta dal Tribunale, che ha rilevato la sussistenza di elementi che – a un sommario esame – sembrerebbero corroborare la tesi di parte ricorrente di un'azione fraudolenta e imprevedibile da parte degli autori del deposito non autorizzato.

3.2. All'udienza di merito del 24 marzo 2021 la causa è stata introitata.

## DIRITTO

1. È sottoposta al vaglio di legittimità di questo Giudice l'ordinanza del Sindaco del Comune di -OMISSIS- in epigrafe indicata, nella parte in cui ordina alla società -OMISSIS- S.r.l., quale proprietaria dell'immobile a uso commerciale/artigianale, sito in Comune di -OMISSIS-, al -OMISSIS-, e al signor-OMISSIS-, quale legale rappresentate della predetta società, di procedere entro 30 giorni alla rimozione e all'avvio al recupero e allo smaltimento dei rifiuti abbandonati da terzi all'interno del suvviso capannone.

2.1. Va prioritariamente deliberato il primo motivo di ricorso incentrato sul difetto di competenza dell'organo che ha emanato il provvedimento impugnato (segnatamente il Sindaco in luogo del dirigente), stante il carattere assorbente di questo tipo di vizio (cfr., ex plurimis, T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. IV, sentenza n. 789/2017).

2.2. La doglianza è infondata.

La giurisprudenza (anche di questa Sezione: v. sentenza n. 4/2020) si è, infatti, oramai consolidata nel senso di ritenere che la previsione dell'articolo 192, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, a mente del quale spetta al Sindaco l'emanazione dell'ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti, prevale, in quanto successiva, sulla disposizione contenuta nell'articolo 107 D.Lgs. n. 267/2000, che prevede in via generale la competenza dei dirigenti per gli atti di gestione (cfr., ex plurimis, T.A.R. Lazio – Roma, Sez. II, sentenza n. 876/2006).

Legittimamente, quindi, è stato il Sindaco del Comune di -OMISSIS- a emettere l'ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti qui impugnata.

3.1. È parimenti infondato il terzo motivo di ricorso, con il quale – come esposto nella parte in fatto – viene stigmatizzata la durata (diciannove mesi) del procedimento amministrativo esitato nel provvedimento impugnato e la mancata indicazione nella comunicazione di avvio dello stesso del termine di conclusione.

Invero, come anche recentemente la Sezione ha avuto modo di riaffermare (v. sentenza n. 760/2020), salvo il caso (che qui non ricorre) in cui l'esercizio del potere pubblico sia assoggettato a un termine decadenziale, di regola la durata del procedimento non incide sulla legittimità del provvedimento conclusivo del procedimento medesimo, salva la facoltà dell'interessato di esercitare i rimedi approntati dall'ordinamento contro il superamento del termine acceleratorio normativamente fissato. Il provvedimento tardivamente emanato è pur sempre un provvedimento legittimo.

3.2. Ne consegue che l'omessa indicazione nella comunicazione di avvio del procedimento del termine di conclusione del procedimento, proprio perché il superamento di detto termine non determina l'illegittimità del provvedimento conclusivo, degrada a mera irregolarità non viziante, giusta quanto dispone l'articolo 21 octies, comma 2, 241/1990.

3.3. Quanto, infine, al nocimento di ordine patrimoniale, legato all'indisponibilità dell'immobile, che parte ricorrente assume di aver patito in dipendenza dalla durata del procedimento, va preliminarmente osservato che i ricorrenti non hanno formalizzato nelle conclusioni del ricorso alcuna domanda risarcitoria, il che priva la questione di qualsivoglia concreto interesse (elemento imprescindibile in una giurisdizione di tipo soggettivo quale è quella esercitata dal Giudice amministrativo). In ogni caso, non può trascurarsi che in quello stesso periodo il capannone di cui si discute era sottoposto a sequestro penale e dunque comunque sottratto alla piena disponibilità della società titolare del diritto di proprietà.

4.1. È, invece, fondato – come del resto già rilevato in fase cautelare dal Tribunale, sia pure all'esito di un giudizio necessariamente sommario – il secondo motivo di ricorso, nel quale si contesta che i ricorrenti posano essere ritenuti responsabili, anche solamente a titolo di colpa, dell'abbandono di rifiuti posto in essere dalla società -OMISSIS-S.r.l..

4.2. Invero, ai sensi dell'articolo 192 D.Lgs. n. 152/2006 il proprietario dell'immobile nel quale sono abbandonati i rifiuti è responsabile in solido con il responsabile dell'illecito, se la violazione gli sia imputabile a titolo di dolo o di colpa.

Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza, anche con riferimento alla disciplina previgente avente contenuto sostanzialmente analogo, prima di ordinare la rimozione dei rifiuti abbandonati e il ripristino dello stato dei luoghi, il Comune deve accertare l'elemento soggettivo (dolo o colpa) in capo al proprietario non responsabile dell'abbandono (cfr., C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 7657/2020; T.A.R. Toscana, Sez. II, sentenza n. 122/2021).



La responsabilità del proprietario non è una responsabilità oggettiva da posizione, non è cioè sufficiente la mera titolarità del diritto di proprietà sulle aree interessate dall'abbandono dei rifiuti, ma è necessario accertare la sussistenza dell'elemento psicologico (cfr., T.A.R. Campania – Napoli, Sez. V, sentenza n. 5938/2019).

4.3.1. Ora, nel caso in esame il Comune ravvisa la colpa dei ricorrenti in tre elementi: la consegna delle chiavi del proprio capannone alla società -OMISSIS- l'omessa vigilanza sulle attività compiute dalla promissaria acquirente nell'immobile de quo, alberi arbusti e, il ritardo con il quale avrebbero reagito al deposito illecito dei rifiuti.

Si tratta di una tesi non condivisibile.

4.3.2. Invero, i ricorrenti negano la consegna da parte loro delle chiavi del capannone, sostenendo che sia stata l'Agenzia immobiliare a effettuarla a loro insaputa: l'Amministrazione non ha addotto elementi di segno contrario, reperiti in sede istruttoria, dal quale dedurre che i ricorrenti fossero quanto meno a conoscenza della circostanza.

E se i ricorrenti non erano a conoscenza del fatto che alla società -OMISSIS-S.r.l. erano state consegnate le chiavi dell'immobile, non vi era ragione per la quale dovessero adottare particolari misure di vigilanza sull'attività della promissaria acquirente.

Peraltro, il punto è che se anche i ricorrenti fossero stati consapevoli che alla società -OMISSIS-S.r.l. erano state consegnate le chiavi del capannone, quanto poi è accaduto si pone comunque al di fuori di quello che ordinariamente può verificarsi. Non è prevedibile che un'impresa si finga interessata all'acquisto di un immobile per farsi consegnare le chiavi e, carpando la buona fede del soggetto con cui sono in corso le trattative, trasformi, all'insaputa del proprietario, l'immobile in un deposito non autorizzato di rifiuti.

E, d'altro canto, a scorgere il lungo elenco delle parti lese, contenuto nel decreto di fissazione dell'udienza preliminare nei confronti (tra gli altri indagati) del signor -OMISSIS- e della società -OMISSIS-S.r.l. (v. doc. 15 fascicolo di parte ricorrente), v'è da concludere che la condotta degli autori dell'abbandono di rifiuti rientrava in una strategia ben organizzata, che ha colto più di qualcuno di sorpresa. Il che conferma che non si trattava di un epilogo delle trattative preventivabile, con la conseguenza che nessun rimprovero può essere mosso agli odierni ricorrenti per non averlo previsto. Sul punto è rimarchevole osservare che, nello medesimo periodo, la stessa -OMISSIS- aveva preso in affitto un altro capannone nel Comune di Pontevecchio (BS), dichiarando che i locali sarebbero serviti esclusivamente come deposito di stand fieristici, e lo aveva poi stipato di rifiuti all'insaputa del locatore; ne era seguito un provvedimento, con cui il Comune aveva intimato la rimozione anche al proprietario del magazzino, il quale lo aveva impugnato innanzi a questo T.A.R. che ha recentemente accolto il ricorso (II Sezione, 9 marzo 2021, n. 229).

4.3.3. Nemmeno può concordarsi con il Comune circa il fatto che vi sarebbe stata una reazione ritardata da parte della società -OMISSIS- S.r.l.

Dalla documentazione in atti risulta che nell'arco di nove giorni (segnatamente dall' 8.08.2018, data di scoperta del deposito abusivo, al 17.8.2018) la società proprietaria ha diffidato la società -OMISSIS-S.r.l. alla remissione in pristino stato, ha notiziato dell'accaduto il Comune, ha presentato atto di denuncia-querela con successiva integrazione alla competente Procura della Repubblica (v. docc. da 3 a 6 compresi del fascicolo di parte ricorrente). Ed è stato proprio l'intervento dei ricorrenti a scongiurare ulteriori depositi di rifiuti in data 13.08.2013.

4.4. Infine, non può nemmeno rinvenirsi un indizio della responsabilità dei ricorrenti nello spontaneo campionamento degli stessi effettuato dalla società -OMISSIS- S.r.l.

Non vi è, invero, alcuna incompatibilità tra l'effettuare il campionamento dei rifiuti e sostenere di non essere responsabile del loro abbandono non autorizzato, sia perché nulla impedisce a un soggetto di svolgere spontaneamente compiti cui non è obbligato, sia perché è interesse del proprietario conoscere la natura dei rifiuti depositati nel proprio immobile, se cioè si tratta di materiale pericoloso o anche solo deteriorabile.

5. La fondatezza del secondo motivo di ricorso consente di assorbire il quarto motivo di ricorso, con il quale i ricorrenti lamentano l'inadeguatezza del termine (30 giorni) concesso dal Comune per adempiere all'ordinanza impugnata, posto che dall'accoglimento di esso non deriverebbe alcuna ulteriore utilità per gli interessati.

6. In conclusione, per le ragioni esposte in precedenza il ricorso viene accolto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate a favore dei ricorrenti nella misura indicata in dispositivo.

*(Omissis)*