

Ordinanza per la messa in sicurezza e la rimozione di rifiuti e individuazione dei soggetti obbligati

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 8 settembre 2022, n. 829 - Gabbricci, pres.; Limongelli, est. - Sperry Wictor s.r.l. (avv.ti Carnielli, Versaci e Chiari) c. Comune di Palazzolo sull'Oglio (avv. Bezzi) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono e deposito incontrollato di rifiuti - Modifica di un'ordinanza per la messa in sicurezza e la rimozione di rifiuti - Soggetti obbligati.

L'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 vieta l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti e ne impone la rimozione. Dal momento che l'abbandono dei rifiuti costituisce un illecito permanente, la sua rimozione costituisce una obbligazione propter rem che segue la proprietà dei rifiuti e si trasferisce con la titolarità dei medesimi, dal momento che il nuovo proprietario dei rifiuti, benché non responsabile del loro abbandono «originario», diviene responsabile dell'«ulteriore protrazione» di tale abbandono, che come detto costituisce un illecito di carattere permanente.

(Omissis)

FATTO

1. La società ricorrente Sperry Wictor s.r.l. è proprietaria dello stabilimento industriale sito in Palazzolo sull'Oglio, in via Gardale n. 24, avente ad oggetto la produzione di adesivi e collanti industriali; la società ha acquistato il relativo ramo d'azienda dal Fallimento della società Wictor s.p.a., in forza di atto pubblico del 2 agosto 2012.

2. Per ciò che rileva ai fini del presente giudizio, va notato che dall'atto di cessione d'azienda era stato espressamente escluso il fabbricato denominato "Reparto 3", contiguo a quello oggetto del contratto di cessione, in quanto di proprietà dell'allora società Hypo Alpe Adria Bank s.p.a.; detto fabbricato era stato detenuto dalla società fallita Wictor s.p.a., in forza di contratto di locazione finanziaria, fino alla data del 28 febbraio 2011, allorquando la curatela fallimentare aveva optato per lo scioglimento del contratto ai sensi dell'art. 72 L.F., cessando ogni attività produttiva all'interno di detto immobile.

Dal momento che all'interno di detto fabbricato erano ancora presenti attrezzature, macchinari, prodotti chimici, merci aziendali, nonché scarti e residui di lavorazione – tutti ancora di proprietà della società fallita e quindi ricompresi nel complesso aziendale ceduto alla Sperry Wictor s.r.l. – nell'atto di cessione d'azienda si era previsto l'obbligo della cessionaria, odierna ricorrente, di provvedere "a sua cura e spese (...) a liberare entro il 31 ottobre 2012 i locali di proprietà della stessa "HYPO ALPE ADRIA BANK S.P.A." e/o di suoi aventi causa da ogni bene, macchinario, giacenza di magazzino, accessorio o scarti facenti parte dell'azienda ceduta", prevedendosi, in caso di inadempimento, a carico della cessionaria, obblighi di manleva del Fallimento cedente e di pagamento di penali per ogni giorno di ritardo.

3. Dagli atti di causa si evince che la società cessionaria non ha mai provveduto a liberare il fabbricato in questione dai beni e dai rifiuti di produzione presenti al suo interno. Proprio in ragione di questo, tra la Sperry Wictor s.r.l. e i soggetti che si sono succeduti nella proprietà del "Reparto 3" è intercorso tra il 2014 e il 2016 un contenzioso civile originato - per quel che è dato di comprendere - dalla pretesa della prima di restituire il capannone senza provvedere previamente alla liberazione dello stesso dai beni e dai rifiuti ivi presenti, a cui si è contrapposto il rifiuto della proprietà di ricevere la restituzione del capannone se non dopo l'integrale sgombero del medesimo.

All'esito di tale contenzioso, la Sperry Wictor s.r.l. ha provveduto in data 23 gennaio 2017 a restituire le chiavi dell'immobile al nuovo soggetto proprietario Aquileia Capital Services s.r.l., senza però asportare i beni, le attrezzature, i macchinari, le giacenze di magazzino e gli scarti di lavorazione.

4. Intanto, nel maggio del 2015 l'ARPA di Brescia svolgeva un'ispezione presso lo stabilimento industriale, e in tale occasione accertava come, sebbene il "Reparto 3" fosse dismesso, al suo interno si trovavano stoccati ancora molti prodotti, miscele, materie prime, rifiuti, nonché serbatoi contenenti altre sostanze utilizzate nell'attività produttiva dalla fallita Wictor s.p.a. A seguito di tale accertamento, ARPA avviava una interlocuzione formale con la Sperry Wictor s.r.l., anche al fine di chiarire alcuni aspetti tecnici legati alla possibile pericolosità dei materiali stoccati nel fabbricato.

Nell'ambito di tale procedimento, ARPA segnalava al Comune di Palazzolo sull'Oglio, con nota del 28 dicembre 2015, la necessità di attivarsi per risolvere la problematica relativa alla messa in sicurezza degli impianti e allo smaltimento dei rifiuti ancora presenti nel "Reparto 3".

5. Il Comune avviava il relativo procedimento nei confronti sia di Sperry Wictor s.r.l. sia del soggetto in allora proprietario del fabbricato, e, acquisite le relative osservazioni, adottava l'ordinanza sindacale n. 22 del 21 marzo 2017, notificata il giorno successivo, con cui ordinava solidalmente alla società Sperry Wictor s.r.l., in qualità di proprietaria del complesso aziendale, e alla società Heta Asset Resolution Italia s.r.l., in qualità di proprietaria del fabbricato "Reparto 3", di provvedere nel termine di 30 giorni dalla notifica del provvedimento a presentare un cronoprogramma contemplante nel

dettaglio la tempistica prevista per la separazione dei due siti industriali (c.d. “*Reparto 2*”, di proprietà di Sperry Wictor s.r.l.” e “*Reparto 3*” di proprietà della Heta), nonché per la messa in sicurezza degli impianti e per la rimozione di rifiuti presenti nel Reparto 3.

6. A seguito della notifica di detta ordinanza, entrambe le parti intimare presentavano osservazioni, contestando la legittimità del provvedimento e chiedendone la riforma o la modifica, per quanto di rispettivo interesse.

7. Con successiva ordinanza sindacale n. 47/2017 dell’11 maggio 2017, il sindaco respingeva motivatamente le osservazioni di Sperry Wictor e accoglieva, invece, quelle del nuovo soggetto proprietario Aquileia Capital Services s.r.l., e per l’effetto modificava in parte la propria precedente ordinanza n. 22/2017 ponendo gli obblighi di cronoprogramma, messa in sicurezza e rimozione rifiuti a carico esclusivo di Sperry Wictor.

In particolare, il sindaco riteneva, alla luce delle documentate osservazioni presentate da Aquileia Capital Services s.r.l., che nessuna responsabilità colposa o dolosa potesse addebitarsi alla proprietà del “*Reparto 3*” in ordine all’abbandono dei macchinari, dei materiali e dei rifiuti all’interno del fabbricato, avendo essa documentato di aver reagito all’occupazione abusiva dell’edificio di sua proprietà attivandosi anche in sede giurisdizionale per ottenerne la liberazione, e quindi avendo dimostrato di aver esercitato la dovuta vigilanza sul bene in questione.

8. Ciò premesso, con ricorso portato alla notifica il 9 giugno 2017 e depositato il 7 luglio successivo, la società Sperry Wictor s.r.l. ha impugnato la predetta ordinanza sindacale n. 47/2017 dell’11 maggio 2017, nonché, “*per quanto occorrer possa*”, la precedente ordinanza sindacale n. 22/2017 del 21 marzo 2017 e ne ha chiesto l’annullamento sulla base di tre motivi, con i quali ha dedotto vizi di violazione di legge e di eccesso di potere sotto plurimi profili.

9. Il Comune di Palazzolo sull’Oglio si è costituito in giudizio con atto di stile, successivamente integrato dal deposito di documentazione e di memoria difensiva, contestando il fondamento del ricorso e chiedendone il rigetto.

10. In giudizio si è costituita anche la parte controinteressata Aquileia Capital Services s.r.l., anch’essa depositando memoria difensiva e chiedendo il rigetto del ricorso con articolate deduzioni. In particolare, dalle difese svolte in giudizio da quest’ultima si evince che, nelle more del giudizio:

- la società Aquileia Capital Services s.r.l ha ceduto la proprietà del complesso aziendale (incluso il Reparto 3) alla società Oldrati Guarnizioni Industriali S.p.a., in forza di contratto preliminare del 31 luglio 2017 e contratto definitivo del 28 dicembre 2017; alla luce delle pattuizioni intercorse tra le parti – e delle quali si è tenuto conto anche ai fini della determinazione del prezzo - la società acquirente ha già provveduto all’integrale rimozione dei rifiuti presenti all’interno del complesso aziendale (cfr. doc. 17 parte controinteressata);

- nondimeno, la società Aquileia ha dichiarato la permanenza del proprio interesse alla definizione del merito del presente giudizio, anche nella prospettiva - in caso di esito vittorioso della lite - di intentare una “*eventuale azione di regresso nei confronti della ricorrente per le spese sostenute ai fini dello smaltimento dei rifiuti, nonché delle altre operazioni legittimamente imputate a carico di Sperry Wictor da parte del Comune di Palazzolo Sull’Oglio*”.

11. La parte ricorrente ha depositato una memoria di replica, insistendo nelle proprie deduzioni e conclusioni.

12. All’udienza pubblica del 13 luglio 2022, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato sotto tutti i profili dedotti e va respinto.

1. Con il primo motivo, la parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione e/o falsa applicazione degli articoli 1 e 3 della Legge n. 241/1990 e dell’art. 192 del d. lgs. n. 152/2006, nonché vizi di eccesso di potere per incompletezza dell’istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, sviamento, contraddittorietà, irrazionalità e ingiustizia manifesta, oltre per violazione del principio del contraddittorio.

Secondo la parte ricorrente:

- l’impugnata ordinanza n. 47/2017 avrebbe escluso la responsabilità colposa del proprietario in ordine all’abbandono incontrollato dei rifiuti nel Reparto n. 3 sul presupposto che l’immobile ove i rifiuti risultavano stoccati sarebbe stato occupato abusivamente dalla società ricorrente e da questa utilizzato per lo svolgimento della propria attività produttiva; tale presupposto sarebbe in realtà inesistente e frutto di carente attività istruttoria;

- non sussisterebbero i presupposti per l’adozione nei confronti della società ricorrente dell’ordinanza ex art. 192 d. lgs. 152/2006, non essendo essa né responsabile dell’abbandono dei rifiuti (imputabile pacificamente alla società Wictor s.p.a. in bonis), né proprietaria degli stessi e neppure titolare della disponibilità del sito dove gli stessi sono allocati;

- la legittimazione passiva rispetto all’ordinanza ex art. 192 d. lgs. 152/2006 presupporrebbe necessariamente l’imputabilità soggettiva dell’abbandono dei rifiuti, vuoi per averlo determinato vuoi per non averlo impedito, mentre non potrebbe essere correlata alla mera consapevolezza dell’esistenza di uno stoccaggio illecito di rifiuti realizzato da altri;

- il provvedimento impugnato sarebbe lesivo del principio di matrice comunitaria del “*chi inquina paga*”.

La censura, osserva il Collegio, non può essere condivisa.

1.1. L’art. 192 del d. lgs. 152/2006 così dispone:

“1. L’abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

2. È altresì vietata l’immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e



sotterranee.

3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 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”.

1.2. In forza di tali disposizioni, l'obbligo di rimozione dei rifiuti grava sia sul responsabile dell'abbandono o del deposito incontrollato, sia, in solido con questi, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area a cui l'abbandono dei rifiuti possa essere imputato a titolo di dolo (per aver agevolato o cooperato alla realizzazione della condotta vietata), o di colpa (per aver omesso di esercitare la dovuta vigilanza sui beni interessati dall'abbandono dei rifiuti).

1.3. La norma, peraltro, è stata interpretata estensivamente dalla giurisprudenza, per evidenti esigenze di effettività della tutela ambientale, ricomprendendo nell'alveo degli obbligati qualunque soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente (Cons. Stato, Ad. Plen. 26 gennaio, 2021 n. 3; TAR Bari, sez. I, 11 novembre 2021 n. 1627; T.A.R. Parma, sez. I, 26/05/2017, n. 187; T.A.R. Reggio Calabria, sez. I, 03/08/2015, n. 809).

1.4. Nel caso di specie, è pacifico che la responsabilità dell'abbandono (o quanto meno, del deposito e del mancato smaltimento) dei rifiuti all'interno del capannone industriale denominato Reparto n. 3, di proprietà (all'epoca degli atti adottati) dell'odierna controinteressata, va imputata unicamente alla società Wictor s.p.a. in bonis.

Peraltro, i rifiuti presenti all'interno del capannone sono stati espressamente inclusi nell'oggetto dell'atto di cessione d'azienda intercorso in data 2 agosto 2012 tra la curatela del Fallimento Wictor s.p.a. in liquidazione e l'odierna parte ricorrente Sperry Wictor s.r.l., unitamente ai beni propriamente aziendali, quali attrezzature, impianti e quant'altro: tant'è vero che nell'atto di cessione d'azienda è stato previsto l'obbligo della cessionaria di provvedere “a sua cura e spese (...) a liberare entro il 31 ottobre 2012 i locali di proprietà della stessa “HYPO ALPE ADRIA BANK S.P.A.” e/o di suoi aventi causa da ogni bene, macchinario, giacenza di magazzino, accessorio o scarti facenti parte dell'azienda ceduta”, prevedendosi, in caso di inadempimento, a carico della cessionaria, obblighi di manleva del Fallimento cedente e di pagamento di penali per ogni giorno di ritardo.

Va sottolineato l'esplicito riferimento, contenuto nella clausola contrattuale appena citata, anche agli “scarti” di produzione presenti nel capannone in questione.

1.5. Ebbene, acquistando consapevolmente la proprietà, oltre che dei beni aziendali propriamente detti, anche degli scarti di produzione - e quindi dei rifiuti produttivi - pertinenti all'attività produttiva abbandonati nel Reparto n. 3 di proprietà di terzi, la società cessionaria, odierna ricorrente, è subentrata *ipso iure* nell'obbligo legale di provvedere alla loro rimozione: e ciò, non solo e non tanto in virtù della pattuizione contrattuale contenuta nell'atto di cessione d'azienda, avente natura civilistica e forza di legge soltanto tra le parti contraenti, ma in virtù proprio dell'art. 192 d. lgs. 152/2006, che vieta l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti e ne impone la rimozione. Infatti, dal momento che l'abbandono dei rifiuti costituisce un illecito permanente, la sua rimozione costituisce una obbligazione *propter rem* che segue la proprietà dei rifiuti e si trasferisce con la titolarità dei medesimi, dal momento che il nuovo proprietario dei rifiuti, benchè non responsabile del loro abbandono “originario”, diviene responsabile dell'“ulteriore protrazione” di tale abbandono, che come detto costituisce un illecito di carattere permanente.

1.6. Non si tratta, in tal caso, del proprietario del terreno sul quale siano stati abbandonati rifiuti di proprietà di terzi, ma del proprietario degli stessi rifiuti, acquistati unitamente al compendio aziendale, e che in tale qualità diviene responsabile dell'ulteriore protrazione dello stato di abbandono dei medesimi, e sul quale, pertanto, grava l'obbligo legale previsto dall'art. 192 d. lgs. 152/2006 di provvedere alla loro rimozione e smaltimento in qualità sia di “proprietario” degli stessi che di “(cor)responsabile” del loro abbandono.

1.7. A ciò si aggiunga che nel caso in esame la società ricorrente, a far data dall'atto di cessione del ramo d'azienda (2 agosto 2012), ha acquisito non solo la proprietà ma anche il possesso e la disponibilità materiale, in via esclusiva, del capannone in questione e delle attrezzature e dei rifiuti in esso contenuti, trovandosi dunque nella condizione di essere l'unico soggetto in condizione di eseguire anche materialmente la rimozione dei rifiuti; soltanto in data 23 gennaio 2017 essa ha restituito le chiavi del capannone, senza peraltro provvedere alla rimozione dei beni e dei rifiuti ivi presenti.

1.8. Alla luce di tali considerazioni, la decisione dell'amministrazione di individuare la società ricorrente quale unico soggetto legittimato passivamente rispetto all'ordine di rimozione dei rifiuti ex art. 192 d. lgs. 152/2006 appare corretta e immune dalle censure formulate dall'interessata.

2. Con il secondo motivo, la parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione dell'art. 2 della L. 241/90 nonché di eccesso di potere per disparità di trattamento, violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento della Pubblica Amministrazione: secondo la parte ricorrente, l'ordinanza n. 47/2017 sarebbe affetta dai vizi denunciati in rubrica perché,

mentre in relazione alla parte ricorrente l'amministrazione avrebbe ritenuto sussistenti i presupposti per l'adozione dell'ordinanza ex art. 192 sulla base della mera occupazione *sine titulo* dell'immobile, e quindi sulla base di una mera relazione di fatto con quest'ultimo a prescindere da ogni responsabilità in ordine all'abbandono dei rifiuti, in relazione alla parte controinteressata, invece, avrebbe escluso la sussistenza dei presupposti per l'adozione dell'ordinanza in questione proprio in ragione dell'assenza di profili di imputabilità soggettiva dell'abbandono.

La censura, osserva il Collegio, è infondata alla stregua delle medesime considerazioni già svolte in relazione al primo motivo.

La ricorrente è stata correttamente individuata dall'amministrazione come l'unico soggetto legittimato passivamente a provvedere alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti dal momento che, da un lato essa è subentrata nella proprietà dei rifiuti abbandonati e quindi nell'obbligo legale di cui all'art. 192 di impedire l'ulteriore protrazione dello stato illecito di abbandono provvedendo alla loro rimozione, e dall'altro non è stata rilevata alcuna responsabilità colposa della proprietà del capannone, non avendo essa la disponibilità materiale dell'immobile ed essendosi attivata anche in sede giurisdizionale per ottenerne la riconsegna e la previa liberazione dalle attrezzature e dai rifiuti ivi depositati.

3. Infine, con il terzo ed ultimo motivo, la parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione degli articoli 2 e 8 della Legge 241/90 e nonché del principio di affidamento.

Secondo la parte ricorrente:

- l'ordinanza n. 47/2017 sarebbe illegittima perché adottata a distanza di circa 16 mesi dalla comunicazione di avvio del procedimento, in violazione sia dell'art. 2 della L. 241/90 che fissa in trenta giorni il termine ordinario di conclusione dei procedimenti amministrativi, sia del regolamento del Comune di Palazzolo sull'Oglio contenente la disciplina del procedimento amministrativo, il quale, in presenza di particolari esigenze, fissa in 180 giorni il termine massimo di conclusione del procedimento, in ogni caso onerando l'amministrazione procedente di esplicitare le ragioni della dilatazione temporale del procedimento;

- nel caso di specie, tale dilatazione temporale non sarebbe stata in alcun modo giustificata, con conseguente violazione dei principi di legalità e di efficienza dell'attività amministrativa;

- inoltre, sarebbe stato leso il legittimo affidamento riposto dalla parte ricorrente nella nota del Comune di Palazzolo sull'Oglio del 10 gennaio 2016, in cui era stato richiesto a Sperry Victor s.r.l. soltanto di richiedere i necessari titoli edilizi per realizzare la separazione fisica tra il Reparto 2 e il Reparto 3.

Anche tali censure, osserva il Collegio, sono destituite di fondamento.

3.1. La violazione dei termini procedurali non ha alcun riflesso sulla legittimità del provvedimento conclusivo del procedimento, ma avrebbe potuto consentire all'interessata di azionare i rimedi previsti dall'ordinamento per reagire all'inerzia della P.A. o per far valere l'eventuale danno da ritardo.

3.2. Nel caso di specie, comunque, la ricorrente non ha subito alcun pregiudizio dalla dilatazione dei tempi occorsi all'Amministrazione per concludere il procedimento - peraltro ampiamente giustificata dalla complessità della vicenda e della necessità di attendere l'espletamento degli accertamenti tecnici da parte di ARPA - ma semmai un vantaggio, nella misura in cui ha potuto procrastinare nel tempo, indebitamente, l'esecuzione dell'obbligo di rimozione dei rifiuti in questione (poi assolto, da ultimo, da altro soggetto in forza di accordi contrattuali con la proprietà del fabbricato, come esposto in narrativa).

3.3. Né la società ricorrente può rivendicare alcun legittimo affidamento in relazione ad un atto interno del procedimento amministrativo intervenuto in una fase del tutto iniziale del medesimo e poi superato dai successivi sviluppi procedurali, conseguenti all'esame e alla valutazione positiva delle documentate osservazioni presentate dalla ditta controinteressata.

4. In definitiva, alla luce di tutte considerazioni di cui sopra, il ricorso deve essere conclusivamente respinto perché infondato sotto tutti i profili dedotti.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

(*Omissis*)