

Sull'esclusione della responsabilità a titolo di cooperazione colposa del proprietario non autore materiale dell'abbandono dei rifiuti

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 3 febbraio 2023, n. 302 - Bignami, pres.; Cozzi, est. - (*Omissis*) (avv. Fusco) c. Comune di Cornaredo (avv. Andena) ed a.

Sanità pubblica - Abbandono incontrollato dei rifiuti - Ordinanza sindacale di provvedere allo smaltimento rifiuti - Proprietario non autore materiale dell'abbandono dei rifiuti - Immobile concesso in locazione a terzi - Dovere di diligenza esigibile dal proprietario - Responsabilità dei proprietari a titolo di cooperazione colposa - Esclusione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, viene principalmente impugnata, nella parte in cui si rivolge contro i ricorrenti, l'ordinanza sindacale n. 36 del 29 novembre 2021 con la quale il Comune di Cornaredo ha ordinato ai ricorrenti stessi (oltre che alla società fallita Winsystem Group s.r.l. ed ai rappresentanti di quest'ultima) di provvedere allo smaltimento dei rifiuti rinvenuti presso un capannone di loro proprietà, catastalmente individuato al foglio 12, mappale 477, sub. 6.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Cornaredo e la citata società fallita Winsystem Group s.r.l., conduttore del capannone in cui sono stati rinvenuti i rifiuti ed autore materiale del deposito in loco degli stessi.

Con ordinanza n. 285 del 3 marzo 2022, la Sezione ha accolto l'istanza cautelare.

Nel corso del giudizio, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito alla pubblica udienza del 2 dicembre 2022.

Occorre partire dall'esame dell'ultimo motivo di ricorso, con il quale viene dedotto il vizio di incompetenza. In particolare, a dire dei ricorrenti, il provvedimento impugnato avrebbe dovuto essere emanato, non dal Sindaco del Comune di Cornaredo, ma dalla Provincia ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Questa censura è infondata in quanto l'art. 244, secondo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006 affida alla Provincia il potere di emanare ordinanze in materia di siti contaminati. Nella fattispecie in esame, non viene in rilievo un sito contaminato ma un'area interessata da deposito rifiuti per la quale si applica l'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, norma che attribuisce espressamente al sindaco del comune interessato il potere di ordinarne la rimozione, l'avvio a recupero o lo smaltimento. Si può ora passare all'esame del primo e del secondo motivo di ricorso, con i quali i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 192, terzo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel concreto difettando, a loro dire, il presupposto della responsabilità per dolo o colpa previsto da tale norma per poter rivolgere al proprietario di un'area l'ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati da altri e rinvenuti su di essa.

In proposito si osserva quanto segue.

Come noto, l'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, dopo aver disposto al primo comma il divieto di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo, stabilisce, al terzo comma, che, qualora tale divieto sia stato infranto, il sindaco ordina all'autore della violazione, <<...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>>, di procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti stessi ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Come è agevole rilevare, in base a questa norma, il proprietario non autore materiale dell'abbandono dei rifiuti non può essere chiamato ad intervenire per il solo fatto di essere proprietario, essendo a tal fine necessario che egli abbia concorso nella violazione a titolo di dolo o colpa, e che quindi abbia consapevolmente tollerato la condotta illecita posta in essere da altri oppure l'abbia ignorata per negligenza, omettendo di effettuare i doverosi controlli sul bene di sua proprietà.

Per ciò che concerne in particolare la posizione del proprietario di un bene immobile concesso in locazione a terzi, la giurisprudenza, valorizzando la funzione sociale della proprietà al fine di contrastare il fenomeno dell'abbandono incontrollato dei rifiuti, ha ampliato il contenuto del dovere di diligenza esigibile dal proprietario stesso, arrivando a configurare una responsabilità di tipo colposo omissivo quando vi sia trascuratezza o incuria nella gestione del bene, e ciò anche con specifico riguardo alla condotta di abbandono materialmente eseguita dal conduttore (cfr. Tar Veneto, Sez. III, 27 settembre 2016, n. 1074; Tar Piemonte, Sez. I, 15 luglio 2016, n. 994; Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2016, n. 58; Tar Campania, Napoli, Sez. V, 23 marzo 2015, n. 1692).

Tuttavia, costituisce requisito indefettibile per poter configurare una tale responsabilità la dimostrazione, anche mediante elementi logici meramente presuntivi, purché precisi e concordanti, della consapevolezza del proprietario dello svolgimento dell'attività di illecito abbandono dei rifiuti da parte del conduttore o perlomeno la sussistenza di un suo comportamento negligente di disinteresse riguardo al proprio bene.

Ciò premesso va ora rilevato che il provvedimento impugnato, dopo aver richiamato i principi che si sono appena illustrati, afferma che, nel caso concreto, dovrebbe ritenersi sussistente la responsabilità dei proprietari a titolo di cooperazione



colposa, avendo questi ultimi mantenuto la disponibilità giuridica del bene locato, ed avendo loro omesso i controlli che la natura pericolosa dell'attività esercitata dal conduttore avrebbe reso doverosi.

A questo proposito si rileva innanzitutto che non è affatto dimostrato che i proprietari abbiano nel concreto mantenuto la "disponibilità giuridica" del capannone oggetto del contratto di locazione. Il Comune a tal fine valorizza l'art. 23 di tale contratto il quale attribuisce al locatore la facoltà di eseguire ispezioni a sorpresa in costanza di rapporto al fine di verificare le modalità di utilizzo del bene locato. Va tuttavia osservato che tale facoltà, prevista per tutelare l'interesse dei proprietari, non può trasformarsi nel dovere di presidiare costantemente il bene, dovendosi comunque presumere che il conduttore (anche se società nel cui oggetto sociale sia prevista l'attività di smaltimento rifiuti) si comporti secondo buona fede ed in aderenza a quanto prescritto dalle norme di legge e di contratto; e non potendosi comunque ammettere una ingerenza eccessiva dei proprietari stessi posto che il conduttore, a fronte del corrispettivo versato, ha diritto di godere del bene preso in locazione senza subire interferenze.

Ciò precisato, va ora osservato che non è contestato che l'ingente quantitativo di rifiuti rinvenuti nel capannone di proprietà dei ricorrenti è stato ivi stoccato in un tempo molto contenuto: il sopralluogo che ha permesso al Nucleo Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente di Milano di accertare l'illecito è avvenuto a distanza di appena 3 mesi dalla stipula del contratto di locazione. Ne consegue che non vi sono evidenti elementi da cui poter desumere la sussistenza di un comportamento connotato da trascuratezza e/o disinteresse da parte dei proprietari: la mancata effettuazione di controlli nel breve lasso di tempo intercorso dal giorno in cui è stato stipulato il contratto (anche al fine di verificare l'effettuazione degli interventi previsti dall'art. 32 del contratto stesso) non può invero portare ad inferire la mancanza di interesse in ordine alle modalità di utilizzo del bene.

Inoltre, il provvedimento impugnato non ha messo in evidenza elementi concreti da cui poter dedurre la sussistenza di una consapevole tolleranza, da parte dei proprietari, riguardo al comportamento illecito tenuto dal conduttore. Nei propri scritti difensivi il Comune evidenzia come spesso i proprietari tengano comportamenti di volontario disinteresse al fine di poter beneficiare dei più elevati canoni di locazione versati dai conduttori che intendono fare un uso illecito del bene locato. Ritiene però il Collegio che questo rilievo astratto non può considerarsi decisivo ai fini della valutazione della legittimità dell'atto impugnato posto che, se il Comune avesse ritenuto che anche nella fattispecie in esame si fosse realizzata tale evenienza, avrebbe dovuto esplicitarlo chiaramente nella motivazione del provvedimento ed avrebbe altresì dovuto in esso indicare gli elementi concreti posti a fondamento di tale conclusione.

In mancanza deve ritenersi che l'Amministrazione non abbia adeguatamente chiarito le ragioni per le quali è stata ritenuta sussistere la responsabilità dei ricorrenti; ne consegue che, come sostengono questi ultimi, il provvedimento è da ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 192, terzo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Per tutte queste ragioni il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento degli atti impugnati nella parte in cui si rivolgono contro i ricorrenti.

La particolarità della situazione fattuale induce il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)