

Illegittima l'ordinanza di messa in sicurezza dei luoghi, di classificazione e smaltimento di rifiuti rivolta all'ex proprietario incolpevole del terreno

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 6 ottobre 2025, n. 3141 - Goso, pres.; Lombardi, est. - L'(Omissis) S.r.l. (avv.ti Scarcello e Della Cagnoletta) c. Comune di (Omissis) (avv.ti Adavastro e Filippi) ed a.

Sanità pubblica - Ordinanza di messa in sicurezza dei luoghi, di classificazione e smaltimento di rifiuti - Ex proprietario incolpevole - Illegittimità dell'ordinanza.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato in data 1 luglio 2022, L'-OMISSIS- S.r.l. ha impugnato, per quanto di interesse, il provvedimento emesso ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 dal Comune convenuto, evidenziando che tale provvedimento l'avrebbe erroneamente individuata come destinataria, unitamente ai responsabili e al detentore dell'area, dell'obbligo della messa in sicurezza dei luoghi, di classificazione e smaltimento dei rifiuti afferenti ad un capannone industriale sito nell'ex area -OMISSIS-, in -OMISSIS-.

Secondo l'amministrazione procedente, infatti, anche la ricorrente sarebbe stata legittimata passiva, in via solidale, dell'ordine di rimozione sopra descritto "quale destinatario dell'ordinanza sindacale n. 1/2018 e sottoscrittore dell'Accordo sostitutivo in data 17.3.2018, in qualità di proprietario a quel momento".

L'-OMISSIS- S.r.l. ha pertanto introdotto il presente giudizio, evidenziando innanzitutto di essere stata mera proprietaria dell'immobile dal 12 marzo 2008 al 9 ottobre del 2018 e di non essere mai stata individuata come responsabile dell'abbandono dei rifiuti in questione; ha dedotto, conseguentemente, l'illegittimità del provvedimento impugnato sulla base dei seguenti motivi:

- il coinvolgimento de L'-OMISSIS- S.r.l. nella vicenda non sarebbe giustificato né ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 e della direttiva CE 2008/98, né sulla base di adeguata istruttoria, avendo la ricorrente trasferito all'acquirente -OMISSIS- S.c.a.r.l (anch'essa individuata quale legittimata passiva dell'ordine comunale in relazione alla sua qualità di attuale proprietaria del sito) l'obbligo di messa in sicurezza del sito stesso, oltre ad ogni obbligo connesso alla redazione del Piano di sicurezza o allo smaltimento dei rifiuti, in ossequio all'accordo ex art. 11 della L. n. 241/1990 sottoscritto tra la ricorrente stessa e il Comune convenuto in data 17 marzo 2018;

- sussisterebbe altresì, nella condotta tenuta dall'amministrazione, la violazione del suddetto accordo sostitutivo, secondo cui (art. 5) in caso di inadempimento grave e colpevole del privato il RUP avrebbe dovuto diffidare o L'-OMISSIS- S.r.l., "(...) o il suo avente causa in caso di cessione di cui all'art. 3 lett. b del presente accordo", ad adeguarsi a detti obblighi;

- ricorrerebbe in ogni caso la violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella misura in cui sono stati previsti obblighi per l'ex proprietario dell'area, nonostante a tale soggetto – ovvero la società ricorrente – non sarebbe né ascrivibile in astratto né imputata in concreto alcuna violazione dei doveri di correttezza e buona fede nell'esecuzione di quanto concordato con l'amministrazione, a seguito della presa in carico degli oneri necessari per fronteggiare la situazione di inquinamento determinata dal pregresso abbandono dei rifiuti.

Si è costituito in giudizio il Comune convenuto, che ha chiesto il rigetto del ricorso, evidenziando, in fatto, che, nelle more della trattazione del giudizio, una volta rilevata l'inottemperanza all'ordine da parte di tutti i soggetti intimati, è stato ammesso a finanziamento con delibera della Giunta della Regione Lombardia l'intervento di rimozione dei rifiuti e di conferimento degli stessi in idonei impianti di smaltimento e recupero.

La causa è stata infine trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 25 settembre 2025.

Preliminarmente, il Collegio ritiene necessario ripercorrere l'iter giuridico e fattuale che ha portato l'amministrazione resistente a coinvolgere, nell'obbligo solidale di messa in sicurezza dei luoghi e smaltimento dei rifiuti, anche la ex proprietaria del sito, odierna ricorrente.

Innanzitutto, si osserva che è incontestato tra le parti che l'immobile in questione sia stato acquistato da -OMISSIS- S.r.l. il 12.3.2008, per la somma di € 161.000, ovvero in data successiva all'individuazione dei (diversi) soggetti responsabili della violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, che erano stati a loro volta destinatari dell'ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti n. 8 del 18.09.1999 e dell'ordinanza n.1 del 06.02.2002, con accertamento di condotte anche penalmente rilevanti.

Peraltro, non essendo state tali ordinanze eseguite, nel 2018 il Comune convenuto aveva notificato alla ricorrente l'ordinanza n. 1 del 2018 (ordinanza sindacale del 19 gennaio 2018), con la quale aveva individuato la ricorrente stessa, in quanto proprietaria dell'epoca, quale destinataria dell'obbligo di ripristino ambientale per cui è causa.

In presenza di un'istanza di autotutela presentata dall'interessata, le due parti coinvolte (ricorrente e Comune) sottoscrivevano a quel punto, in data 17 marzo 2028, un accordo ex art. 11 della L 241/1990, previo annullamento di ufficio dell'ordinanza n. 1 del 2018 (avvenuto con ulteriore ordinanza, emessa nella stessa data della sottoscrizione dell'accordo).

Capisaldi dell'accordo ex art. 11, per quanto di interesse nel presente contenzioso, erano i seguenti:



- obbligo della parte privata, previo accertamento tecnico sulla situazione in essere, di provvedere alla messa in sicurezza del sito, o, in alternativa, alla rimozione dei rifiuti ivi presenti (obblighi il cui adempimento veniva garantito da polizza fideiussoria);
- trasferimento automatico agli acquirenti degli obblighi assunti con l'accordo in caso di cessione, anche parziale, del bene, senza ulteriore specificazione in ordine all'eventuale "liberazione" da tali obblighi del cedente;
- in caso di inadempimento (o grave e colpevole inadempimento, a seconda delle ipotesi contrattualmente previste) delle obbligazioni di cui all'art. 3, punti 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 dell'accordo (ovvero analisi, valutazione, predisposizione dei piani di azione, stipulazione della polizza fideiussoria ed effettuazione concreta degli interventi), il Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale competente avrebbe provveduto alla diffida ad adempiere con termine oltre il quale, in caso di inerzia, sarebbe scattata la risoluzione automatica dell'accordo;
- tale diffida avrebbe dovuto essere inviata o alla ricorrente o all'eventuale suo dante causa, in caso di cessione.

Tanto premesso, ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato.

Analizzando la motivazione con cui l'amministrazione procedente ha individuato, tra gli obbligati in solido alla messa in sicurezza dei luoghi e alla rimozione dei rifiuti, anche la società ricorrente, emerge che la posizione di quest'ultima è stata ritenuta rilevante dal Comune di -OMISSIS-, per avere parte ricorrente assunto "specificazione" rispetto al ripristino ambientale, in qualità di soggetto "destinatario dell'ordinanza sindacale n. 1/2018", nonché sottoscrittore dell'accordo sostitutivo sopra citato, in quanto "proprietario a quel momento".

Il titolo di responsabilità individuato – che deve necessariamente confrontarsi con quanto previsto dall'art. 192 del codice dell'ambiente, norma azionata nel caso di specie – è dunque, per la ricorrente, la presa in carico dell'obbligazione de qua, tramite accordo sostitutivo dell'ordinanza emessa nei suoi confronti quale proprietaria del sito al momento dell'adozione di tale ordinanza.

Orbene, occorre innanzitutto osservare che l'ordinanza sindacale in questione è stata revocata proprio in relazione alla stipula dell'accordo sostitutivo, e che dunque l'unico titolo giuridicamente efficace su cui era stato successivamente fondato l'impegno al ripristino ambientale a carico della società L'-OMISSIS- S.r.l. nasceva dalla sottoscrizione di tale accordo.

Sotto altro profilo, il richiamo alla mera proprietà del sito – di per sé non dirimente in punto di responsabilità, ai sensi dell'art. 192 del codice dell'ambiente –, risulta effettuato soltanto ai fini di giustificazione dell'emissione della precedente ordinanza poi revocata, e dunque non rileva nel presente contenzioso.

Resta dunque da verificare se la risoluzione dell'accordo sostitutivo ha comportato il rivivere della precedente obbligazione spontaneamente assunta dalla ricorrente, obbligazione di per sé sufficiente a giustificare la sua legittimazione passiva rispetto all'ordine odieramente impugnato.

Il Collegio ritiene che sul punto siano fondate le argomentazioni della ricorrente.

Invero, risulta dagli atti che la diffida prevista dall'accordo sostitutivo, in caso di inadempimento delle obbligazioni ivi previste, avrebbe dovuto essere inviata o alla ricorrente o all'eventuale suo dante causa, e che solo dopo l'invio di tale diffida l'accordo sostitutivo avrebbe potuto essere risolto.

Ne consegue che il soggetto tenuto ad adempiere alle obbligazioni imposte dall'accordo sostitutivo era, nel caso di specie, il cessionario del bene, e difatti solo e soltanto a quest'ultimo è stata inviata la diffida ad adempiere (cfr. doc. n. 19 depositato in data 15 luglio 2025 dalla difesa comunale).

Il titolo per il quale l'odierna ricorrente avrebbe potuto essere ritenuta legittimata passiva dell'ordine non può dunque essere la risoluzione di un accordo sostitutivo azionata in danno di altro soggetto.

D'altra parte, essendo venuto meno il citato accordo, non può essere rinvenuto in esso, in quanto ormai inefficace, l'obbligo che spontaneamente la società ricorrente aveva assunto, né può rivivere a tali fini un'ordinanza (la n. 1/2018) ormai revocata.

Resta pertanto soltanto il titolo di proprietario dell'area posseduto all'epoca, ma tanto non può certo bastare per individuare L'-OMISSIS- S.r.l. quale responsabile ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La ricorrente non è infatti il detentore attuale dei beni, né il soggetto che ha abbandonato o depositato in modo incontrollato i rifiuti in questione (comma 1, art. 192), né risultano accertamenti effettuati in contraddittorio con la parte che atteso una sua responsabilità, a titolo di dolo o colpa, nella qualità di proprietaria, e nel periodo in cui ha avuto il possesso dell'area, con riferimento a tali violazioni (comma 3, art. 192).

Non ricorrono infine, nel caso di specie, le ulteriori circostanze che la giurisprudenza in materia ha valorizzato ai fini del trasferimento "eccezionale" al mero detentore dell'area inquinata degli obblighi previsti dal citato art. 192, comma 3 del codice dell'ambiente, in considerazione dell'assunzione contrattuale di tali obblighi da parte del successivo acquirente (e attuale detentore), e dell'alternatività in concreto del titolo di responsabilità addebitato a ricorrente e controinteressata, dovendosi escludere tuttora che il principio di derivazione euorunitaria "chi inquina paga" possa comportare di per sé la responsabilità dell'inquinamento anche per il proprietario incolpevole (cfr., tra le altre, TAR Campania, Napoli, sent. n. 5542 del 2025).

Il ricorso è dunque fondato, con spese di lite che seguono la soccombenza, liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.



il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato, per quanto di interesse della società ricorrente.

Condanna l'amministrazione resistente a rifondere le spese del giudizio, che liquida in complessivi € 1.000,00, oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento dei dati identificativi di ricorrente e controinteressata.

(Omissis)

