

ANCORA SULLA RESPONSABILITÀ E SUGLI OBBLIGHI DEL PROPRIETARIO DI UN'AREA SU CUI INSISTONO RIFIUTI ABBANDONATI

DI CLAUDIA GALDENZI E FEDERICO BOEZIO

T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. IV, 29 aprile 2022, n. 955 – Pres. Nunziata, Est. Di Mario – Leafin S.r.l. (Avv.ti Bellocchio, Ciampoli, Cappellini) c. Comune di Nova Milanese (Avv. Gravallese).

Sussiste la responsabilità ex art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 in capo al proprietario che non ha partecipato attivamente all'abbandono dei rifiuti, ma che ha ommesso di rimuoverli prima di concedere in locazione l'area e non si è opposto al trasferimento dei rifiuti in altra parte del sito ad opera del conduttore.

E' illegittima l'ordinanza ex art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 che dispone la bonifica del sito in caso di contaminazione delle matrici ambientali.

La fattispecie concreta.

La vicenda oggetto del giudizio concerne un'area sulla quale insistono un impianto di recupero di rifiuti e una palazzina a uso uffici. La società conduttrice dell'area, che aveva gestito l'impianto di recupero presente sull'area, è fallita lasciando sul sito rifiuti speciali abbandonati e depositati in modo incontrollato. I beni e i rifiuti ubicati sull'area non sono stati acquisiti all'attivo fallimentare e, quindi, con la chiusura della procedura fallimentare, la società proprietaria dell'area ne ha riacquisito la disponibilità. L'area, per la parte occupata dalla palazzina a uso uffici, è stata poi locata a terzi, ma ciò è avvenuto senza la previa rimozione dei rifiuti, che sono stati semplicemente trasferiti in un capannone limitrofo, anch'esso ubicato sulla medesima area.

In questa situazione, il Sindaco del Comune di Nova Milanese ha ordinato alla società proprietaria dell'area di rimuovere i rifiuti abbandonati, di ripristinare lo stato dei luoghi e di procedere alla bonifica in caso di contaminazione delle matrici ambientali.

La società proprietaria ha impugnato l'ordinanza e il TAR Lombardia, con la sentenza in commento, ne ha dichiarato la parziale illegittimità. Più precisamente, ad avviso del TAR adito, il provvedimento sindacale, da qualificarsi come ordinanza emessa ai sensi dell'art. 192 D.Lgs. n. 152/2006, è legittima nella parte in cui dispone che la ricorrente si faccia carico della rimozione dei rifiuti presenti sull'area,

mentre è illegittima nella parte in cui le ha contestualmente ordinato la bonifica del sito in caso di contaminazione delle matrici ambientali.

Le motivazioni della sentenza e alcune brevi considerazioni.

A. Sull'ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi.

Il TAR ha affermato la legittimità dell'ordine di rimozione sulla base delle seguenti valutazioni:

1) secondo la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3/2021, gli obblighi di rimozione, di avvio al recupero o smaltimento dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi previsti dal D.Lgs. n. 152/2006 gravano *“in capo al trasgressore e al proprietario, in solido, a condizione che la violazione sia ad almeno uno di essi imputabile secondo gli ordinari titoli di responsabilità”*. In questa prospettiva, l'ordine previsto dall'art. 192, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006 può essere rivolto al proprietario del fondo sul quale i rifiuti sono stati abbandonati (così come su chiunque eserciti in fatto dei poteri gestori sull'area), anche se non ha avuto *“parte attiva nell'abbandono dei rifiuti, potendo ad esso contestarsi anche la condotta colposa”*. La *“condotta colposa”* può consistere *“nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce per un'efficace custodia”*;

2) nel caso di specie, al proprietario è imputabile una condotta colposa in quanto, riacquistata la disponibilità dell'area dopo la chiusura della procedura fallimentare, lo stesso: - ha riattivato la gestione immobiliare del sito, concedendolo in locazione senza aver previamente rimosso i rifiuti abbandonati; - non ha adottato provvedimenti nei confronti del conduttore, consentendogli invece di trasferire i rifiuti abbandonati in un capannone ubicato sul medesimo sito.

In questa parte della sentenza, il TAR Lombardia è quindi tornato sull'individuazione dei presupposti per l'adozione dell'ordinanza di rimozione ex art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 nei confronti del proprietario in ipotesi di rifiuti abbandonati da terzi.

La fattispecie concreta è, in parte, assimilabile al caso dell'acquirente di un fondo sul quale insistono rifiuti che sono stati abbandonati dal precedente proprietario operatore del sito: anche nella vicenda in esame, infatti, i rifiuti sono stati abbandonati da terzi sull'area prima che il proprietario ne riacquistasse la disponibilità a seguito della chiusura della procedura fallimentare.

Con riferimento a questa particolare situazione del proprietario, si sta formando un orientamento giurisprudenziale che richiama i principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3/2021 in merito agli obblighi di rimozione dei rifiuti e di bonifica del curatore fallimentareⁱ e, alla luce degli stessi, esclude l'applicabilità della cd. *“esimente interna”* della responsabilità soggettivaⁱⁱ nei confronti del proprietario il quale non abbia partecipato all'abbandono, ma al momento dell'acquisto dell'area sapeva o avrebbe dovuto sapere (*“usando l'ordinaria diligenza”*) della presenza dei rifiuti sul sitoⁱⁱⁱ. Questo orientamento interpreta quindi in modo estensivo il criterio della *“imputabilità dell'abbandono a titolo di dolo o colpa”* sancito dall'art. 192 nei confronti del proprietario dell'area: infatti si ritiene sussistere il presupposto della partecipazione soggettiva all'evento *“abbandono di rifiuti”* anche se manca l'apporto causale del proprietario nell' *“abbandono”* e il *“dolo”* e la *“colpa”* non sono riferiti all' *“abbandono”*, ma alla consapevolezza pregressa (o alla rimproverabile mancanza di consapevolezza) in merito alla presenza dei rifiuti che terzi hanno abbandonato già prima dell'acquisto dell'area.

In questo solco si inserisce la sentenza in commento.

I giudici enunciano i principi espressi dall'Adunanza Plenaria n. 3/2021, ritenuti coerenti con la giurisprudenza europea in materia di responsabilità ambientale, ma poi sembrano discostarsene, in quanto ricordano che la responsabilità solidale del proprietario ai sensi dell'art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 deve essere ancorata al criterio della "colpa" e non solo al rapporto di detenzione con l'area in cui i rifiuti insistono. Sennonché, nel caso deciso con la sentenza in esame, la "colpa" del proprietario è individuata nel fatto che lo stesso non abbia rimosso i rifiuti prima di essere rientrato in possesso dell'area e abbia tratto profitto dalla utilizzazione del sito, concedendone in locazione una parte nonostante la presenza dei rifiuti. In altre parole, così interpretata, la responsabilità soggettiva del proprietario finisce per avere ad oggetto l'inosservanza – dolosa o colposa – dell'obbligo di rimozione dei rifiuti che giacciono abbandonati sul fondo, indipendentemente da chi e quando siano stati sversati: un obbligo, quindi, che inevitabilmente non può trovare la propria fonte nella partecipazione/agevolazione al fatto dell' "abbandono" e che invece trae origine dal semplice detenzione/possesso in sé del terreno e dai conseguenti poteri di intervento sul sito che al detentore spettano.

In questo senso si era già espresso il Consiglio di Stato, affermando esplicitamente che *“la responsabilità del proprietario del sito, in tal caso, non rinviene necessariamente la propria causa nel cd. fattore della produzione, bensì anche, eventualmente, in quello della detenzione o del possesso (corrispondenti, rispettivamente, al contenuto di un diritto personale o reale di godimento) dell'area sulla quale è oggettivamente presente il rifiuto, dal momento che grava su colui che è in relazione con la cosa l'obbligo di attivarsi per fare in modo che la cosa medesima non rappresenti più un danno o un pericolo di danno (o anche di aggravamento di un danno già prodotto). La responsabilità in questione è pur sempre ascrivibile secondo i canoni classici, comuni alle tradizionali costituzionali degli Stati, della responsabilità per il proprio fatto personale colpevole, dal momento che la personalità e la rimproverabilità dell'illecito risiedono nel comportamento del soggetto che volontariamente sceglie di sottrarsi o, il che è lo stesso, di non attivarsi anche per mera negligenza, per ripristinare l'ambiente”^{iv}.*

Pur condividendo le istanze di tutela ambientale e l'esigenza di allontanare dalla collettività le “diseconomie esterne” generate dall'attività d'impresa, ci sembra che nel caso dell'abbandono dei rifiuti la trasformazione della responsabilità del proprietario in una responsabilità generalizzata travalichi la fattispecie di cui all'art. 192 D.Lgs. n. 152/2006: questa disposizione, infatti, prevede un meccanismo a carattere sanzionatorio, basato su nesso causale e su colpevolezza rispetto all'abbandono, e non delinea un sistema con funzione meramente ripristinatoria e modalità d'urgenza, come è per le ordinanze contingibili e urgenti^v.

B. Sull'ordine di bonifica.

Nella sentenza in esame, l'ordinanza impugnata è dichiarata illegittima nella parte in cui dispone che il proprietario provveda anche alla bonifica del sito, se contaminato dalla presenza dei rifiuti abbandonati da terzi. Secondo il TAR, l'illegittimità dipende dal fatto che l'ordine è stato adottato senza che fosse stato previamente accertato il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e, più in generale, senza che le Amministrazioni competenti avessero seguito i passaggi del procedimento di bonifica, così come disciplinato dall'art. 242 D.Lgs. n. 152/2006. Il TAR chiarisce esattamente quali siano le verifiche ambientali che possono essere richieste con l'ordinanza che dispone la rimozione dei rifiuti abbandonati: *“indagine preliminare, adozione delle misure necessarie di prevenzione e presentazione del piano di caratterizzazione, per il caso in cui l'indagine preliminare accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro trattandosi di adempimenti che la legge direttamente ed automaticamente pone in capo al soggetto che ha la responsabilità della rimozione dei rifiuti e quindi il compito di effettuare gli accertamenti*

preliminari per il caso di sospetto inquinamento^{vi}. I giudici richiamano la disciplina di cui agli articoli 239 e 242 D.Lgs. n. 152/2006, affermando che se i rifiuti abbandonati da terzi si rivelano causa di una potenziale contaminazione del sito, sul proprietario che ne abbia omesso la rimozione ricadono tutti gli obblighi (dall'indagine preliminare fino all'eventuale bonifica) che la suddetta normativa pone a carico del responsabile di un evento (in questo caso, l'“abbandono” o il “deposito incontrollato dei rifiuti”) potenzialmente in grado di inquinare il sito^{vii}.

ⁱ Per un'analisi della sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 3/2021, cfr. F. Vanetti, *RGA on line*, n. 18, febbraio 2021. Sulla distinzione tra bonifica e abbandono di rifiuti e le sovrapposizioni giurisprudenziali tra le due discipline, cfr. anche F. Peres, *RGA on line*, n. 29, febbraio 2022.

ⁱⁱ Si fa riferimento al terzo comma dell'art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 che prevede che alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi debba procedere il trasgressore “*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*”.

ⁱⁱⁱ Cfr.: Cons. Stato, Sez. II, 1 settembre 2021, n. 6179, con nota di A.L. De Cesaris e E. Gregori Ferri, in *RGA on line*, n. 26, novembre 2021; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 8 ottobre 2021, n. 2191, con nota di E. Felici e V. Brovedani, in *RGA on line*, n. 27, dicembre 2021).

^{iv} Cons. Stato, Sez. n. IV, 8 giugno 2021, n. 4383.

^v Per i possibili rischi connessi all'estensione degli obblighi a carico del “proprietario incolpevole” dell'abbandono di rifiuti nel sistema italiano, cfr. A.L. De Cesaris e E. Gregori Ferri, “*Responsabilità e obblighi del proprietario di un'area su cui insistono rifiuti abbandonati*”, in *RGA on line*, n. 26, novembre 2021.

^{vi} Sul tema cfr. la nota di E. Pomini, in *RGA on line*, n. 15, ottobre 2020.

^{vii} Se la ricorrente non fosse stata ritenuta responsabile ex art. 192 D.Lgs. n. 152/2006, le conseguenze, anche sotto questo profilo, sarebbero state diverse, a partire dal fatto che in base alla disciplina in materia di bonifica al proprietario incolpevole può essere richiesta l'adozione delle misure di prevenzione ed eventualmente anche delle misure di messa in sicurezza (così secondo la giurisprudenza più recente), ma sicuramente lo stesso non è tenuto a procedere fino alla bonifica.