

## **ORDINANZA DI RIMOZIONE E SMALTIMENTO RIFIUTI: I LIMITI INDIVIDUATI DAL TAR LOMBARDIA CON RIFERIMENTO ALLA RESPONSABILITÀ DI TIPO COLPOSO OMISSIVO DEL PROPRIETARIO**

**DI PAOLO BERTOLINI**

**Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Milano), Sez. III, 3 febbraio 2023, n. 302 – Pres. Bignami, Est. Cozzi – [Omissis] (Avv.to Fusco) c. Comune di Cornaredo (Avv. Andena) e nei confronti di Fallimento Winsystem Group S.r.l. (Avv. Giuseppe Franco Ferrari)**

*Ai sensi dell'articolo 192 del d.lgs.3 aprile 2006, n. 152, costituisce principio indefettibile, per poter configurare una responsabilità di tipo colposo omissivo del proprietario, la dimostrazione, da parte dell'amministrazione procedente, anche mediante elementi logici meramente presuntivi, purché precisi e concordanti, della consapevolezza del medesimo proprietario dello svolgimento dell'attività di illecito abbandono di rifiuti da parte del conduttore, o, perlomeno, la sussistenza di un suo comportamento negligente di disinteresse riguardo al proprio bene.*

La sentenza in commento trae origine dall'emanazione di un'ordinanza ai sensi dell'articolo 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 mediante la quale il Comune di Cornaredo aveva ordinato ai comproprietari di un immobile, all'interno del quale erano stati stoccati rifiuti indifferenziati urbani, di presentare un piano finalizzato alla classificazione e caratterizzazione dei rifiuti, di procedere al loro smaltimento e, infine, di presentare un piano per la verifica delle eventuali passività ambientali di suolo e sottosuolo<sup>1</sup>.

L'immobile, un capannone ad uso industriale, era stato locato a una società conduttrice, successivamente fallita, che si era accertato essere il soggetto autore materiale del deposito dei rifiuti.

Sotto il profilo fattuale, dalla lettura della sentenza emerge come il contratto di locazione tra le parti prevedesse la facoltà per il locatore – considerata l'attività pericolosa effettuata dal conduttore – di svolgere ispezioni a sorpresa in costanza di rapporto, al fine di verificare la modalità di utilizzo del bene locato. Infine, per completare il quadro fattuale, occorre osservare come l'ingente quantitativo di rifiuti rinvenuti nel capannone di proprietà dei ricorrenti fosse stato stoccato in un tempo molto

contenuto, giacché il sopralluogo svolto dal Nucleo Carabinieri per la Tutela dell’Ambiente di Milano era avvenuto a distanza di appena tre mesi dalla stipula del contratto di locazione.

Il Comune di Cornaredo ha ritenuto sussistente la responsabilità dei comproprietari<sup>2</sup> a titolo di cooperazione colposa poiché, ad avviso dell’amministrazione comunale, i medesimi avrebbero mantenuto la disponibilità giuridica del bene locato, avendo omesso i controlli che la natura pericolosa dell’attività esercitata dal conduttore avrebbe reso doverosi.

La sentenza del TAR Lombardia, pur inserendosi nel solco di quella giurisprudenza che ha esteso il contenuto del dovere di diligenza esigibile dal proprietario<sup>3</sup> (ai sensi dell’articolo 192, comma terzo, del d.lgs. n. 152/2006<sup>4</sup>), comprendendo quelle ipotesi in cui si possa configurare per lo stesso una responsabilità di tipo colposo omissivo quando vi sia trascuratezza o incuria nella gestione del bene, ha individuato degli specifici limiti onde evitare che si configuri, per il medesimo, una mera responsabilità “da posizione”.

Più precisamente, il TAR Lombardia ha sancito che per poter configurare una responsabilità di tipo omissivo colposo in capo al proprietario occorre dimostrare, anche mediante elementi meramente presuntivi, purché precisi e concordanti: (i) la consapevolezza del medesimo in merito allo svolgimento dell’attività di illecito abbandono di rifiuti da parte del conduttore (c.d. consapevole tolleranza) o (ii) la sussistenza di un suo comportamento negligente di disinteresse riguardo al proprio bene.

Nel caso di specie, i Giudici Amministrativi non hanno ravvisato la sussistenza dei cennati presupposti per le seguenti ragioni.

Anzitutto, il brevissimo lasso di tempo trascorso tra la stipula del contratto di locazione e il rinvenimento, da parte del Nucleo Carabinieri per la Tutela dell’Ambiente di Milano, dei rifiuti (solo tre mesi) non consentirebbe, ad avviso del Tribunale, di ritenere sussistente in capo ai comproprietari un comportamento connotato da trascuratezza e/o disinteresse, anche laddove i medesimi, nel cennato periodo, non avessero condotto alcun controllo sul bene di loro proprietà.

Inoltre, nonostante il contratto di locazione prevedesse una clausola specifica in merito alla facoltà dei proprietari di svolgere ispezioni “a sorpresa” al fine di verificare le modalità di utilizzo del bene, il TAR Lombardia chiarisce come tale facoltà non si possa trasformare nel dovere di presidiare costantemente il bene, giacché ciò rappresenterebbe una indebita ingerenza da parte dei proprietari medesimi nell’attività del conduttore. È difatti principio più che consolidato quello per cui la concessione di un immobile in locazione comporti il trasferimento della detenzione e del godimento dello stesso in capo al conduttore, senza alcuna interferenza – nel caso di immobili ad uso non abitativo – tra il locatore e l’attività aziendale del conduttore.

La sentenza, peraltro, offre lo spunto per svolgere qualche considerazione in merito ai rapporti civilistici tra locatore e conduttore, soprattutto nei casi in cui quest’ultimo effettui attività pericolose che potrebbero comportare l’abbandono e/o il deposito incontrollato di rifiuti.

Pare, invero, particolarmente gravoso l’onere che l’interpretazione giurisprudenziale dell’articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006 intenderebbe imporre ai proprietari, al fine di condurre verifiche e controlli sulle attività dei conduttori ed è fortemente lecito dubitare che, nella pratica degli affari, il locatore

possa imporre al conduttore una facoltà di controllo sul modo del godimento del bene locato. A mente dell'articolo 1587 Cod. Civ., infatti, costituisce obbligazione essenziale del conduttore, oltre a quella di provvedere al pagamento del canone, l'impegno a prendere in consegna la cosa e osservare la diligenza del buon padre di famiglia nel servirsene per l'uso contrattualmente pattuito. Ora, se è vero che al locatore spetta certamente un potere residuale di controllo e vigilanza sull'operato del conduttore e se – parimenti – è vero che in taluni casi il locatore ha un vero e proprio dovere di attivarsi per prevenire danni a terzi, è anche vero che tale potere-dovere attiene sempre e comunque ad elementi fisici del bene, e non certamente all'attività del conduttore.

Ci si domanda, a tal proposito, se la previsione di un'attività di *reporting* del conduttore in merito alle condizioni di utilizzo del bene, magari accompagnata da documentazione fotografica, possa essere sufficiente a far ritenere non configurabile in capo al proprietario la sussistenza di un comportamento negligente di disinteresse riguardo al proprio bene. È probabile che la combinazione dell'obbligo di reportistica in capo al conduttore e la possibilità per il locatore di svolgere dei sopralluoghi periodicamente concordati, per verificare che lo stato dei luoghi corrisponda a quanto rappresentato documentalmente dal conduttore, sia potenzialmente sufficiente per ritenere non configurabile in capo al proprietario una responsabilità di tipo colposo omissivo. Si dubita, tuttavia, in pratica, che tali facoltà siano agevolmente negoziabili con il conduttore e, soprattutto, anche qualora i proprietari riuscissero a imporre tali previsioni contrattuali al conduttore, è probabile che l'unico rimedio all'eventuale inadempimento di quest'ultimo, sempre al fine di non incorrere nella potenziale responsabilità di cui all'articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006, possa essere l'esercizio, da parte del locatore, del diritto di risolvere il contratto di locazione, con inevitabile rischio di innescare un complesso e lungo contenzioso.

---

<sup>1</sup> In merito alla solidarietà dell'obbligo di rimozione si rinvia a L. PRATI, *Abbandono di rifiuti e solidarietà nell'obbligo di rimozione* in questa *Rivista*.

<sup>2</sup> In merito alla responsabilità dei comproprietari si rinvia a E. M. VOLONTÈ, *Ordinanza di rimozione di rifiuti e comproprietà dell'Area*, in questa *Rivista*.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'articolo 192, comma terzo, del d.lgs. n. 152/2006 “[f]atta salva l'applicazione della 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”.

<sup>4</sup> In merito a un'analisi della giurisprudenza in materia di condotte omissive del proprietario si rinvia a C. GALDENZI e F. BOEZIO, *Ancora sulla responsabilità e sugli obblighi del proprietario di un'area su cui insistono rifiuti abbandonati*, in questa *Rivista*.