

SULLA RESPONSABILITÀ NELL' ABBANDONO DI RIFIUTI IN CAPO ALL' IMPRESA INCARICATA DEL TRASPORTO

DI CLAUDIA GALDENZI E FEDERICO BOEZIO

Tar Lombardia (Milano), sez. III – 14.04.2023, n. 940 – Pres. M. Bignami, Est. S. C. Cozzi – Omissis s.r.l. (Avv. R. Tumbiolo) c. Comune di Azzate (Avv. E. Boscolo)

Responsabile dell' abbandono dei rifiuti può essere solo chi ne abbia di fatto la disponibilità materiale e, quindi, la detenzione. Ne consegue che il soggetto obbligato a rimuovere e a smaltire il rifiuto in base a un titolo contrattuale non può essere considerato responsabile dell' abbandono ai sensi dell' art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 fintantoché non prenda in carico il rifiuto stesso.

La sentenza in esame concerne un' ordinanza di rimozione rifiuti adottata ai sensi dell' art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 (anche) nei confronti dell' impresa cui era stato affidato l' incarico di trasportare i rifiuti abbandonati per conferirli presso un centro di smaltimento.

In particolare, nella fattispecie concreta i rifiuti abbandonati consistevano in materiale derivante dall' attività di demolizione eseguita da altra impresa su un' area di proprietà di terzi. Di conseguenza, l' ordine di rimozione era stato rivolto nei confronti di un soggetto che non era né qualificabile come “produttore di rifiuti”, ai sensi dell' art. 183, lett. f), D.Lgs. n. 192/2006, né era proprietario dell' area sulla quale i rifiuti erano stati da altri depositati.

Con la sentenza in commento il TAR Lombardia – Milano ha annullato l' ordinanza di rimozione in quanto, in accoglimento dell' unico e assorbente motivo di ricorso, ha escluso che l' impresa incaricata del trasporto dei rifiuti potesse ritenersi soggetto responsabile del loro abbandono, non avendone assunto di fatto la disponibilità. A questa conclusione il TAR è giunto attraverso un *iter* argomentativo chiaro e coerente, così schematizzabile:

- ai sensi dell' art. 192 D.Lgs. n. 152/2006, l' ordine di rimozione può essere destinato esclusivamente a chi abbia realizzato una condotta di “abbandono”;

- la condotta di “abbandono” del rifiuto presuppone la disponibilità materiale del rifiuto stesso, ossia la sua detenzione. Ciò è quanto emerge anche dall' art. 188, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, secondo cui solo chi è detentore del rifiuto¹, avendone quindi la disponibilità di fatto, è responsabile della sua corretta gestione e può essere chiamato a rispondere in caso di abbandono;

- in questa prospettiva, anche il soggetto che si è contrattualmente obbligato a gestire il rifiuto prodotto da terzi – come è nel caso deciso dalla pronuncia in esame – ne diviene responsabile esclusivamente dopo averlo preso in carico, così acquisendone la disponibilità materiale e quindi la necessaria detenzione.

Le questioni sono ormai note, ma la sentenza in esame è interessante in quanto risolve la controversia inquadrando e rileggendo il caso alla luce di alcuni dei principali paradigmi interpretativi in tema di gestione dei rifiuti.

Tra questi vi è il principio per cui la gestione dei rifiuti è un'attività disciplinata da norme di diritto pubblico, dirette a tutelare l'interesse della collettività alla protezione dell'ambiente e della salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi derivanti dalla produzione dei rifiuti e dalla loro gestione.

La natura pubblicistica della disciplina in materia di rifiuti comporta che gli atti di diritto privato non possano introdurre deroghe e che, come evidenziato nella sentenza in esame, *“l'Amministrazione preposta al controllo in ordine alla corretta gestione dei rifiuti non possa e non debba intromettersi nei rapporti giuridici privatistici che intercorrono tra il produttore ed altri soggetti, ma debba limitarsi a verificare chi sia il soggetto che abbia avuto la materiale disponibilità del rifiuto nel momento dell'abbandono e sia perciò individuabile quale autore dell'abbandono stesso”*. Muovendo da questa prospettiva, il TAR Lombardia considera irrilevante stabilire se – nel caso concreto – la mancanza di presa in carico dei rifiuti da parte dell'impresa che avrebbe dovuto eseguirne il trasporto costituisca o meno inadempimento contrattuale: si tratta infatti di profili che, se sussistenti, darebbero diritto a pretese risarcitorie nei confronti dell'impresa inadempiente o che comunque potrebbero essere posti a fondamento di iniziative giudiziali avanti al giudice ordinario, ma in ogni caso non possono determinare la traslazione delle responsabilità ambientali e dei conseguenti obblighi legali nello smaltimento dei rifiuti abbandonatiⁱⁱ.

Un altro criterio generale, applicato nella sentenza in esame, consiste nel considerare la “detenzione” del rifiuto come presupposto necessario della co-responsabilità per l'illecito abbandono commesso da altri, ai sensi dell'art. 192 D.Lgs. n. 152/2006.

In particolare, va rilevato come – soprattutto dopo la posizione assunta dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato a inizio 2021 con riferimento alle responsabilità della curatela fallimentare ex art. 192 D.Lgs. n. 152/2006ⁱⁱⁱ – la giurisprudenza amministrativa sia orientata a valorizzare il requisito della “detenzione” del rifiuto, interpretandolo come fatto da solo necessario e sufficiente a fondare le responsabilità conseguenti all'abbandono di rifiuti realizzato da altri. Questo orientamento interpretativo comporta l'ampliamento della sfera dei soggetti che possono essere chiamati a farsi carico delle passività ambientali causate da terzi, ma al tempo stesso però ne circoscrive l'estensione a coloro che si trovino con l'area o con i rifiuti da smaltire in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentire un intervento a salvaguardia dell'ambiente^{iv}.

La sentenza in esame è quindi in linea con queste premesse interpretative: l'impresa ricorrente – di fatto e indipendentemente dai propri obblighi contrattuali – non avendo acquisito la disponibilità materiale dei rifiuti e non avendo neanche la proprietà/disponibilità dell'area in cui i rifiuti si trovano – non può essere considerata corresponsabile del loro abbandono e quindi non può neanche rientrare nell'alveo dei soggetti obbligati allo smaltimento ex art. 192 D.Lgs. n. 152/2006.

ⁱ Compreso il “produttore del rifiuto”: cfr. art. art. 188, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 (“*Il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti*”) e l’art. 183, lett. h, D.Lgs. n. 152/2006, che definisce il “detentore dei rifiuti” nei seguenti termini: “*Il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso*”.

ⁱⁱ L’irrelevanza delle pattuizioni contrattuali ai fini dell’accertamento e della ripartizione delle responsabilità ambientali è un principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa: cfr., ad esempio, TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 8 settembre 2022, n. 829, in questa *Rivista*, n. 36, novembre 2022, con nota di E. Pomini; TAR Lazio, Sez. II bis, 21 maggio 2019, n. 6253; in materia di bonifica dei siti contaminati: Cons. Stato, Sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225.

ⁱⁱⁱ Cons. Stato, Ad. Plen. 26 gennaio 2021, n. 3, in questa *Rivista*, n. 18, febbraio 2021, con nota di F. Vanetti.

^{iv} Cons. Stato, sez. V, 14 marzo 2022, n. 1763, in questa *Rivista*, n. 32, giugno 2022, con nota di E. Felici, V. Brovedani, M. Saccon; TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 8 settembre 2022, n. 829, in questa *Rivista*, n. 36, novembre 2022, con nota di E. Pomini; Cons. Stato, Ad. Plen. 26 gennaio, 2021 n. 3; TAR Bari, Sez. I, 11 novembre 2021 n. 1627; TAR Parma, Sez. I, 26 maggio 2017, n. 187; TAR Reggio Calabria, sez. I, 3 agosto 2015, n. 809.