

AMBIENTE: Siti inquinati – Bonifica – Ordinanza nei confronti del soggetto obbligato a rimuovere ed a smaltire il rifiuto in base ad un titolo contrattuale – Ove il destinatario non abbia preso in carico i rifiuti, non ne abbia la disponibilità di fatto, e non sia, quindi, il detentore – Illegittimità.

Tar Lombardia - Milano, Sez. III, 14 aprile 2023, n. 940

“[...] siccome il concetto di detenzione implica una relazione materiale con il bene, per individuare l'autore dell'abbandono occorre far riferimento al dato fattuale e non al dato giuridico. Ne consegue che il soggetto obbligato a rimuovere e a smaltire il rifiuto in base ad un titolo contrattuale non può essere considerato responsabile dell'abbandono ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 fintantoché egli non prenda in carico il rifiuto stesso: solo dopo la presa in carico, il rifiuto entra nella sua disponibilità di fatto, e solo da questo momento egli ne diviene detentore ed assume, quindi, la responsabilità in ordine alla corretta gestione, compresa quella scaturente da un eventuale abbandono da lui posto in essere.

Non è invece possibile ritenere autore dell'abbandono in base alla suddetta norma colui che, pur avendo assunto l'obbligo di rimozione e trattamento, non vi abbia provveduto senza prendere in carico il rifiuto prodotto da altri. Del resto molteplici possono essere le ragioni per le quali un obbligo contrattuale non viene eseguito, e non è detto che la mancata esecuzione della prestazione sia imputabile al debitore. Talvolta poi neppure è certo che l'obbligo contrattuale sussista.

Quel che è certo invece è che l'Amministrazione preposta al controllo in ordine alla corretta gestione dei rifiuti non può e non deve intromettersi nei rapporti giuridici privatistici che intercorrono fra il produttore ed altri soggetti, ma deve 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 [...]”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Azzate, di Fallimento i Sette Laghi s.p.a. in Liquidazione, di Immobiliare Panzeri s.r.l. e di Massimiliano Annoni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 gennaio 2023 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, CAM s.r.l. (d'ora innanzi anche "CAM") impugna principalmente l'ordinanza n. 66 del 23 maggio 2022 con la quale il Comune di Azzate ha ordinato alla stessa CAM, al Fallimento i Sette Laghi s.p.a. in Liquidazione (d'ora innanzi anche "Fallimento"), a Prisma 2020 s.p.a. (d'ora innanzi anche "Prisma"), ad Immobiliare Panzeri s.r.l. (d'ora innanzi anche "Immobiliare") e al sig. Massimiliano Annoni di provvedere alla messa in sicurezza, alla rimozione ed al trattamento dei rifiuti presenti su un'area situata nel territorio del predetto Comune, inizialmente di proprietà della società I Sette Laghi s.p.a. poi ceduta, in data 13 dicembre 2021, ad Immobiliare Panzeri s.r.l. In particolare, i rifiuti di cui si discute sono il risultato dell'intervento effettuato per dare esecuzione all'ordinanza n. 182 del 18 ottobre 2011, con la quale il Comune di Azzate ha ordinato, ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, alla società I Sette Laghi s.r.l. l'abbattimento di opere e manufatti (soprattutto case mobili e roulotte) abusivamente destinati (invece che a funzione turistica come autorizzato) alla funzione abitativa. L'ordinanza impugnata è stata emanata in quanto l'Amministrazione ha accertato che parte del materiale di risulta derivante dalla demolizione è ancora presente in loco.

In punto di fatto deve essere ancora precisato che, successivamente alla dichiarazione di fallimento della società I Sette Laghi s.r.l., avvenuta in data 17 giugno 2019, il Fallimento ha incaricato Prisma di effettuare i lavori di demolizione. Al sig. Massimiliano Annoni è stato affidato l'incarico di direttore lavori. CAM riferisce di essere stata a sua volta incaricata, dapprima da Prisma e successivamente dal Fallimento, di provvedere al trasporto ed al conferimento di parte dei rifiuti prodotti a seguito dell'abbattimento dei manufatti abusivi ai centri autorizzati per il recupero e/o smaltimento.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Azzate, il Fallimento i Sette Laghi s.p.a. in Liquidazione, Immobiliare Panzeri s.r.l. ed il sig. Massimiliano Annoni.

La Sezione, con ordinanza n. 1069 del 12 settembre 2022, ha fissato l'udienza di trattazione del merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.

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 31 gennaio 2023.

Il Collegio deve innanzitutto respingere l'eccezione di improcedibilità sollevata dal Comune di Azzate il quale sostiene che l'interesse alla decisione sarebbe venuto: a) a seguito dell'ottenimento, da parte di Immobiliare, dell'autorizzazione della Procura ad intervenire sul fondo sequestrato; b) a seguito della successiva presentazione, da parte della stessa Immobiliare, di un piano di intervento che ha riscosso l'approvazione delle amministrazioni competenti.

Va invero osservato che, fintantoché l'ordine impartito con gli atti impugnati non sarà completamente eseguito, la ricorrente è tenuta darvi esecuzione. E' dunque evidente la persistenza dell'interesse ad ottenere l'annullamento di tali atti, e ciò a prescindere dai rilievi che essi possono avere riguardo a responsabilità di carattere penale o civilistico.

Ciò stabilito, ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato essendo meritevole di accoglimento la censura contenuta nell'unico motivo di ricorso, avente carattere radicale e perciò assorbente, con la quale si deduce la violazione degli artt. 178, 183, 188 e 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, posto che CAM non potrebbe ritenersi soggetto responsabile dell'abbandono dei rifiuti e, per questa ragione, non potrebbe essere individuata quale destinataria dell'ordine di rimozione.

In proposito si osserva quanto segue.

Stabilisce l'art. 192, primo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006 che l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. In base al terzo comma del medesimo articolo, chiunque viola tale divieto è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi. Aggiunge poi lo stesso terzo comma che 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.

Come si vede, tali norme sono chiare nel prevedere che l'ordine di rimozione e trattamento impartito dal sindaco deve essere rivolto a colui che ha violato il divieto di abbandono rifiuti (questa responsabilità si estende peraltro anche al proprietario dell'immobile interessato dall'abbandono qualora vi abbia concorso con dolo o con colpa).

Per dare soluzione alla presente controversia, occorre quindi stabilire se la ricorrente (pacificamente non proprietaria del sito sul quale sono stati rivenuti i rifiuti) può essere considerata soggetto che ha violato il divieto di abbandono.

Ritiene il Collegio che al quesito si debba dare risposta negativa per le ragioni di seguito illustrate.

L'abbandono presuppone che vi sia una relazione di fatto fra colui che lo pone in essere e la cosa abbandonata. Solo chi possiede o detiene la cosa può quindi abbandonarla. Il concetto di possesso e detenzione implicano infatti la sussistenza di una relazione di fatto: il detentore è in particolare colui al quale la cosa viene affidata dal possessore affinché ne disponga nel proprio interesse o nell'interesse altrui. Se non vi è questa relazione di fatto, non può esservi detenzione e, di conseguenza, neppure abbandono.

Anche la normativa in materia di rifiuti contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006 si basa sull'evidente constatazione che responsabile della corretta gestione dei rifiuti stessi può essere solo chi ne abbia

di fatto la disponibilità e, quindi, la detenzione. L'art. 188, primo comma, prevede invero che la responsabilità nella gestione compete al produttore o ad altro detentore (il produttore, ai sensi dell'art. 183, lett. h, del d.lgs. n. 152 del 2006, è considerato a sua volta detentore). Ne consegue che solo a colui che, essendo detentore ha l'effettiva disponibilità del rifiuto, può essere imputato l'abbandono: solo il detentore può quindi essere individuato quale destinatario dell'ordine di rimozione previsto dall'art. 192, terzo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006.

A questo punto diviene agevole precisare che, siccome il concetto di detenzione implica una relazione materiale con il bene, per individuare l'autore dell'abbandono occorre far riferimento al dato fattuale e non al dato giuridico. Ne consegue che il soggetto obbligato a rimuovere e a smaltire il rifiuto in base ad un titolo contrattuale non può essere considerato responsabile dell'abbandono ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 fintantoché egli non prenda in carico il rifiuto stesso: solo dopo la presa in carico, il rifiuto entra nella sua disponibilità di fatto, e solo da questo momento egli ne diviene detentore ed assume, quindi, la responsabilità in ordine alla corretta gestione, compresa quella scaturente da un eventuale abbandono da lui posto in essere.

Non è invece possibile ritenere autore dell'abbandono in base alla suddetta norma colui che, pur avendo assunto l'obbligo di rimozione e trattamento, non vi abbia provveduto senza prendere in carico il rifiuto prodotto da altri. Del resto molteplici possono essere le ragioni per le quali un obbligo contrattuale non viene eseguito, e non è detto che la mancata esecuzione della prestazione sia imputabile al debitore. Talvolta poi neppure è certo che l'obbligo contrattuale sussista.

Quel che è certo invece è che l'Amministrazione preposta al controllo in ordine alla corretta gestione dei rifiuti non può e non deve intromettersi nei rapporti giuridici privatistici che intercorrono fra il produttore ed altri soggetti, ma deve 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.

Ciò precisato, va ora osservato che, come si è detto, la ricorrente ha stipulato con Prisma e con il Fallimento contratti che la obbligavano a rimuovere e a trasportare presso centri autorizzati allo smaltimento i rifiuti prodotti a seguito della demolizione dei manufatti abusivi presenti sull'area di cui è causa.

Non essendo autrice delle demolizioni, la ricorrente non può essere considerata produttrice dei rifiuti. Inoltre, nel provvedimento principalmente impugnato neppure è stato allegato che i rifiuti lasciati in loco siano stati presi in carico dalla ricorrente medesima la quale, pertanto, non può ritenersi esserne divenuta detentrica. Quest'ultima è stata individuata quale destinataria dell'ordine previsto dall'art. 192, terzo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006, per aver effettuato lo smaltimento

“in modo non conforme al rapporto contrattuale in essere” (cfr. ordinanza n. 66/2022). Si è detto tuttavia (al di là di ogni disquisizione in merito alla sussistenza di un reale inadempimento contrattuale che la ricorrente comunque contesta) che la sussistenza di un obbligo contrattuale non è di per sé sufficiente a fondare la responsabilità prevista da tale norma.

Si deve dunque affermare, in tale quadro, che, come correttamente sostenuto nel ricorso, l'atto impugnato è illegittimo nella parte in cui si rivolge contro la ricorrente.

Va pertanto ribadita la fondatezza della censura in esame.

In conclusione, per tutte le ragioni illustrate, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento degli atti impugnati nella parte in cui rivolgono alla ricorrente gli ordini con essi impartiti.

La complessità delle questioni affrontate induce il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Roberto Lombardi, Consigliere

IL SEGRETARIO
