

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 118 del 7 gennaio 2026 (ud. del 11 dicembre 2025)

Pres. F.F. Lamberti, Est. Rotondo

Rifiuti. Direttiva comunitaria e divieto di abbandono. Art. 36 comma 1 Direttiva 2008/98/CE. Art. 192 d. lgs. n. 152/2006.

L'art. 36, comma 1, della direttiva "Rifiuti" 2008/98/CE (pure richiamata da parte appellante) stabilisce che "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico o la gestione incontrollata dei rifiuti, ivi compreso la dispersione di rifiuti". La direttiva, invero, non specifica se il divieto di abbandono debba valere esclusivamente per i rifiuti abbandonati "sul suolo" o "nel suolo". Consegua a tanto che, l'articolo 192 del d.lgs n. 152 del 2006 non può essere interpretato in senso restrittivo, limitandone la portata oggettuale applicativa ai soli casi di abbandono di rifiuti sul suolo inteso come terreno vegetale; una tale interpretazione non solo non si ricava dai principi e dalle norme euro-unitarie ma sarebbe distonica rispetto alla stessa ratio della direttiva la cui finalità è quella di tutelare l'ambiente da qualsiasi forma di inquinamento.

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 118 del 7 gennaio 2026 (ud. del 11 dicembre 2025)

N. 00118/2026REG.PROV.COLL.

N. 04454/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4454 del 2025, proposto dal Comune di -OMISSIS-, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Leonardo Filippucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il sig. -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Mara Bergomi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del sig. -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il consigliere Giuseppe Rotondo;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda di annullamento dell'ordinanza n. 245 del 16 ottobre 2023, nella parte in cui individua il sig. -OMISSIS- (ricorrente in primo grado, oggi parte appellata) come responsabile del deposito incontrollato di rifiuti pericolosi presente nel Comune di -OMISSIS-, in solido con gli altri destinatari e, di conseguenza, ordina allo stesso:

a) di provvedere entro trenta giorni dalla notifica dell'ordinanza, mediante personale specializzato, alla classificazione dei rifiuti attualmente presenti all'interno del fabbricato;

b) di procedere, entro i successivi 60 giorni, alla rimozione dei predetti rifiuti, mediante avvio a recupero/smaltimento presso impianti di trattamento autorizzati e con trasporti iscritti ad idonea categoria dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali;

c) di trasmettere al Comune di -OMISSIS-, entro 30 giorni dall'ultimazione delle operazioni di cui al precedente punto b), la documentazione attestante l'avvenuto avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti nonché idonea relazione tecnica attestante l'insussistenza di pericoli di contaminazione delle matrici ambientali;

d) di provvedere entro 30 giorni dalla notifica della presente ordinanza, alla rimozione all'avvio a smaltimento dei residui di copertura presenti all'ingresso del lato nord.

2. Questi gli aspetti essenziali della vicenda.

Con delibera di Giunta regionale n. 1885 del 27 luglio 1998, la Regione Marche autorizzava la società -OMISSIS- all'esercizio dell'attività di deposito preliminare D15) di rifiuti pericolosi e non pericolosi nello stabilimento sito in -OMISSIS-, Via -OMISSIS-, di proprietà della società -OMISSIS- S.r.l.

Con contratto stipulato il 18 luglio 2000, la -OMISSIS-snc concedeva in affitto il ramo di azienda alla società -OMISSIS- s.r.l..

Il sig. -OMISSIS- rivestiva la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione della società "-OMISSIS- srl" dal 1 agosto 2000 sino al 22 marzo 2001.

Con determinazione dirigenziale della Provincia di Macerata n. 43/VI del 9 marzo 2001, seguita dalla delibera della giunta regionale delle Marche del 26 giugno 2001, la -OMISSIS-s.n.c. veniva dichiarata decaduta dall'autorizzazione rilasciata nel 1998, derivante dall'iscrizione n. 39, in quanto la stessa società, senza preventiva autorizzazione dell'Ente, a far tempo dal 1 agosto 2000, aveva dato in affitto il ramo di azienda ad altra società, vale a dire alla -OMISSIS- srl.; conseguiva a tanto che, l'attività svolta sino a quel momento dalla -OMISSIS- risultava priva di autorizzazione.

La Procura della Repubblica apriva, pertanto, un procedimento penale (n. 1296/01 RGNR) che vedeva quali imputati il sig. -OMISSIS- (in qualità di amministratore delegato della ditta -OMISSIS- s.r.l.), il sig. -OMISSIS- odierno appellato (in qualità di presidente del Consiglio di Amministrazione della -OMISSIS- s.r.l. dal 1° agosto 2000 al 22 marzo 2001) e il sig. -OMISSIS- (nella duplice veste di legale rappresentante della -OMISSIS-snc e responsabile tecnico della ditta -OMISSIS- s.r.l.) per il reato di cui all'art. 51, co.1, lett. a) e b), del d.lgs. 22/1997, in concorso ex art. 110 c.p., poiché avrebbero svolto, in località -OMISSIS- e via -OMISSIS-, attività di smaltimento di rifiuti pericolosi e non pericolosi in assenza della prescritta autorizzazione dell'autorità competente nell'arco temporale 1 agosto 2000 - 19 marzo 2001.

Con provvedimento n. 1296/01 del 15 marzo 2001 veniva disposto il sequestro penale preventivo del sito in questione.

In data 22 marzo 2001, il sig. -OMISSIS- si dimetteva dalla carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione della società -OMISSIS- s.r.l.

Nell'ambito del suddetto procedimento penale:

- con sentenza n. 1026/03 del 1 dicembre 2003, il Tribunale di Macerata dichiarava gli imputati (tra cui il sig. -OMISSIS-) responsabili del reato loro ascritto;

- con sentenza n. 1766/12 del 12 maggio 2012, la Corte di Appello di Ancona confermava la sentenza di primo grado;

- con sentenza n. 42135/13 del 26 giugno 2013, la Corte di Cassazione annullava la sentenza di appello per essere il reato estinto per intervenuta prescrizione, escludendo tuttavia che, ai sensi dell'art. 129, comma 2, c.p.p., potesse essere emessa una sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere.

Il Sindaco di -OMISSIS-, con ordinanza n. 44 del 4 marzo 2002, ordinava alla signora -OMISSIS-, amministratrice unica pro tempore della -OMISSIS- srl, e al sig. -OMISSIS-, curatore della -OMISSIS-snc (società medio tempore dichiarata fallita dal Tribunale di Macerata con sentenza del 6 febbraio 2002, unitamente ai soci -OMISSIS- e -OMISSIS-), “di effettuare tutte le operazioni necessarie, al fine di smaltire i rifiuti depositati nei locali siti in Via -OMISSIS-, entro 60 giorni dalla data di notifica, a mezzo di ditte specializzate del settore”.

La predetta ordinanza non aveva seguito.

In data 17 febbraio 2004, ARPAM accertava e dava atto che “sul pavimento in diversi punti erano presenti sversamenti di vernice polimerizzata derivanti da perdite di alcuni fusti contenenti il rifiuto”.

In data 1 aprile 2004, i Vigili del Fuoco di Macerata (con verbale prot. 4605/2004) rilevavano “le seguenti difformità alla normativa in materia di prevenzione incendi: - l'impianto idrico antincendio, a causa della cessazione di fornitura di energia elettrica da parte dell'ENEL, risulta inattivo; - gli

estintori presenti, benché risultanti ad un controllo esterno ancora in buone condizioni, non sono stati verificati da ditta specializzata nel settore da più di mesi sei”.

Con nota del 27 maggio 2006, ARPAM comunicava gli esiti di una nuova ispezione dalla quale risultava che “sulla base di quanto accertato, pur non sussistendo al momento pericolo immediato per la pubblica incolumità e per l’ambiente, il perdurare dello stoccaggio dei rifiuti in assenza di misure e procedure attive di controllo e sicurezza, è assolutamente sconsigliato, anche in considerazione dell’accertato parziale cedimento delle strutture di sostegno e contenimento dei rifiuti”.

In data 10 gennaio 2008, veniva dichiarata fallita dal Tribunale di Macerata anche la società -OMISSIS- srl.

Nei giorni 1 aprile 2010 e 12 aprile 2010, la polizia provinciale, Arpam e il Comune effettuavano un ennesimo, ulteriore sopralluogo all’esito del quale riscontravano: i) il cedimento per corrosione di diversi fusti, il cui materiale risultava sversato sul pavimento solidificandosi; ii) la presenza di aperture sulla serranda lato nord che avrebbero consentito sia l’accesso di animali di piccola taglia sia l’introduzione di inneschi incendiari o altro.

Con nota prot. 9944 del 14 maggio 2010, i Vigili del Fuoco di Macerata ribadivano le inadempienze antincendio già segnalate nel 2004 e accertavano la presenza di rischi per la pubblica e privata incolumità.

In data 19 ottobre 2010, la Polizia Provinciale di Macerata eseguiva, in contraddittorio, un nuovo sopralluogo presso lo stabilimento all’esito del quale accertava un aggravamento della situazione ambientale in quanto “altre cataste di fusti oleosi hanno ceduto strutturalmente causando uno sversamento dei liquidi anzidetti sul pavimento” e che “altre cataste di fusti metallici contenenti rifiuti di varia natura, a vista morchie e peci, a causa del cedimento strutturale dei contenitori posti alla base delle suddette cataste, hanno assunto una posizione di instabilità, la quale potrebbe determinare altri sversamenti nonché un effetto domino che interesserebbe gli altri fusti metallici, anch’essi abbancati a catasta presenti all’interno dell’immobile oggetto di accertamento”.

Con ordinanza n. 319 del 2 dicembre 2010, il Sindaco di -OMISSIS- ordinava alla società -OMISSIS-, “di effettuare tutte le operazioni necessarie, al fine di smaltire i rifiuti depositati nei locali siti in Via -OMISSIS-, entro 60 giorni dalla data di notifica, a mezzo di ditte specializzate del settore”.

L’ordinanza veniva successivamente revocata.

Insediatasi la nuova (attuale) amministrazione, con nota prot. 6671 del 4 marzo 2023, il Comune di -OMISSIS- comunicava al sig. -OMISSIS- (già socio e amministratore della -OMISSIS-snc nonché responsabile tecnico della -OMISSIS- srl), alla sig.ra -OMISSIS- (già socia e amministratrice della -OMISSIS-snc), alla sig.ra -OMISSIS- (già amministratore unico della -OMISSIS- srl dal 22.03.2001 al 10.01.2008), ai signori -OMISSIS- (rispettivamente coniuge e figli del Sig. -OMISSIS-, già

amministratore unico della -OMISSIS- srl deceduto in data 26.12.2021), nonché al sig. -OMISSIS-, nella qualità di Curatore del Fallimento -OMISSIS- srl, l'avvio di un procedimento ai sensi dell'art. 192 del d.lgs n. 152/2006 finalizzato all'adozione di una ordinanza sindacale tesa alla rimozione dei rifiuti depositati in maniera incontrollata presso l'immobile sito in -OMISSIS-, via -OMISSIS-, nonché al ripristino dello stato dei luoghi.

Nel corso del sopralluogo-istruttorio, alla presenza di ARPAM, dell'AST, dei VV.F. di Macerata, del Comune di -OMISSIS- e del sig. -OMISSIS- non risultava possibile compiere un'ispezione accurata, in quanto la squadra NBCR dei VV.F. rilevava elevate concentrazioni di vapori organici all'interno del fabbricato.

Il sopralluogo, ad ogni modo, evidenziava da parte delle autorità presenti:

- i rischi connessi con l'accesso all'immobile, rappresentando la necessità che fossero adottati provvedimenti a tutela della pubblica e della privata incolumità;
- la necessità di una serie di interventi ritenuti necessari per la messa in sicurezza del sito.

Con note del 12 aprile 2023 e del 27 aprile 2023, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Macerata autorizzava il Comune di -OMISSIS- a prendere visione e ad estrarre copia degli atti relativi ai procedimenti penali inerenti all'impianto in questione.

L'amministrazione (insediatasi nel 2022) prendeva cognizione del procedimento penale n. 1296/01 RGNR (che aveva visto coinvolti i Signori -OMISSIS- e -OMISSIS-, nella rispettiva qualità di Presidente del Consiglio di Amministrazione e di Amministratore Delegato della -OMISSIS- srl) e, pertanto, con nota prot. 20360 del 26 luglio 2023, avviava uno nuovo procedimento coinvolgendo anche i signori -OMISSIS- e -OMISSIS-.

All'esito dell'istruttoria, svolta in contraddittorio con i destinatari del provvedimento, il Comune di -OMISSIS-, con ordinanza sindacale n. 245 del 16 ottobre 2023 (oggetto di gravame) ordinava, in solido tra di loro, ai signori -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, nonché al Dott. -OMISSIS- quale Curatore del Fallimento -OMISSIS- srl (quest'ultimo nei limiti dell'intero attivo fallimentare):

- i) di provvedere, entro 30 giorni dalla notifica, mediante personale specializzato, alla classificazione dei rifiuti attualmente presenti all'interno del fabbricato sito in -OMISSIS-, Via -OMISSIS-, adottando tutte le necessarie cautele alla luce dei rischi segnalati dal Comando Provinciale dei VV.F. di Macerata con nota prot. 4664 del 24.03.2023;
- ii) di procedere, entro i successivi 60 giorni, alla rimozione dei predetti rifiuti, mediante avvio a recupero/smaltimento presso impianti di trattamento autorizzati e con trasportatori iscritti ad idonea categoria dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali;

iii) di trasmettere al Comune di -OMISSIS-, entro 30 giorni dall'ultimazione delle operazioni di cui al precedente punto n. 2, la documentazione attestante l'avvenuto avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti nonché idonea relazione tecnica attestante l'insussistenza di pericoli di contaminazione delle matrici ambientali;

iv) di provvedere, entro 30 giorni dalla notifica della presente ordinanza, alla rimozione e all'avvio a smaltimento dei residui di copertura presenti all'ingresso del lato nord.

3. L'ordinanza n. 245 del 16 ottobre 2023 veniva impugnata dal sig. -OMISSIS- con ricorso n. 524 del 2023 proposto innanzi al T.a.r. per le Marche.

3.1. Il gravame veniva affidato ai seguenti motivi, così riassunti.

I) Violazione e falsa applicazione dell'art. 192, commi 1 e 3 e degli artt. 255 e 256, co. 1 e 2 del T.U.A. Eccesso di potere per difetto istruttorio, illogicità, ingiustizia, irragionevolezza, insufficienza e contraddittorietà della motivazione. Violazione del principio di buona fede di cui all'art.1, co. 2 bis della l. 241/1990:

a) al sig. -OMISSIS- non sarebbe imputabile alcuna condotta di abbandono e/o di deposito incontrollato di rifiuti nel sito di -OMISSIS- in quanto:

- è stato Presidente del Consiglio di Amministrazione della -OMISSIS- srl soltanto dal 1 agosto 2000 al 22 marzo 2001, dimettendosi da tale carica in data 22 marzo 2001;

- il deposito incontrollato sarebbe sorto in epoca successiva alle dimissioni dalla predetta carica;

- il procedimento penale n. 1296/01 RGNR avrebbe visto imputato il sig. -OMISSIS- per il reato di gestione non autorizzata di rifiuti e non per il reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (previsto dall'art. 51, comma 2, del D.Lgs. 22/1997).

II) Violazione e falsa applicazione dell'art. 192, commi 1 e 3 e degli artt. 255 e 256, co. 1 e 2 del TUA sotto altro profilo. Eccesso di potere per difetto istruttorio, illogicità, ingiustizia, irragionevolezza, insufficienza e contraddittorietà della motivazione sotto altro profilo. Violazione del principio di buona fede di cui all'art.1, co. 2 bis della l. 241/1990:

a) nel lasso di tempo in cui ha ricoperto la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione della -OMISSIS- srl egli non disponeva di alcun potere gestionale, spettante esclusivamente all'Amministratore Delegato (sig. -OMISSIS-) e al responsabile tecnico (sig. -OMISSIS-);

b) dal 23 marzo 2001, l'amministrazione della -OMISSIS- srl è stata assunta in via esclusiva dalla sig.ra -OMISSIS-, alla quale sola andrebbe contestato il deposito incontrollato;

c) stante il sequestro intervenuto in data 19 marzo 2001, al sig. -OMISSIS- sarebbe rimasto precluso, da tale data, ogni intervento sul sito;

d) la situazione oggi esistente all'interno del capannone sarebbe del tutto diversa da quella lasciata dal Sig. -OMISSIS- il 22 marzo 2001.

III) Violazione dell'art. 3 l. 241/1990; violazione dell'art 1 l. 241/1990, per contrasto con i principi generali di imparzialità, trasparenza e buona fede. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a. ex art 97 cost. Violazione del principio del contraddittorio. Eccesso di potere per sviamento. Violazione e/o falsa applicazione art. 192 TUA. Violazione del principio di buona fede di cui all'art. 1, co. 2 bis della l. 241/1990.

IV) Violazione dell'art. 50 e 54 del TUEL. Violazione dei principi di proporzionalità, buona fede e leale collaborazione:

a) incompetenza del Sindaco, impossibilità per l'Ente di fare uso dei poteri extra ordinem.

V) Responsabilità del Comune di -OMISSIS- per mancata attivazione dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 192, comma 3, TUA e sul concorso colposo del comune a fronte della condotta inerte da quest'ultimo serbata.

3.2. Il T.a.r. per le Marche, con la sentenza n. -OMISSIS-, accoglieva il ricorso, ritenendo fondati i motivi primo, secondo e quarto, e compensava le spese.

In particolare, il giudice di primo grado.

a) riteneva erroneo l'addebito di responsabilità addossato al sig. -OMISSIS- siccome basato sulla posizione ricoperta dal medesimo nell'organigramma societario, senza che fosse stata accertata in concreto la colpa o il dolo ascrivibile all'interessato;

b) rilevava che l'abbandono dei rifiuti non sarebbe avvenuto "sul suolo" o "nel suolo", bensì all'interno di un capannone pavimentato;

c) evidenziava la mancanza di prova in ordine al fatto che i rifiuti presenti all'interno del capannone de quo coincidessero con quelli ivi abbandonati nel 2001;

d) riteneva illegittimo l'uso dei poteri extra ordinem da parte del Sindaco.

4. Ha appellato il Comune di -OMISSIS-, che censura la sentenza ritenendola erronea in punto di fatto e di diritto.

4.1. Si è costituito, per resistere, il sig. -OMISSIS-.

4.2. In data 10 novembre 2025, parte appellata ha depositato memoria.

In pari data, sempre il sig. -OMISSIS- ha presentato istanza di rimessione in termini, al fine di regolarizzare il deposito della memoria, così motivata: "In data odierna, la scrivente difesa provvedeva al deposito della memoria in vista dell'udienza dell'11 dicembre 2025, R.G. 4454/2025, con PEC inviata alle ore 11.27, certamente nel pieno rispetto del termine del deposito alle ore 12.00.

Il sistema del PAT comunicava solo alle ore 11.48 la mancata registrazione – con questa dicitura: Respinto in quanto: E009-Il ricorso indicato non esiste.

L'assistente di studio, avvedutasi dell'errore in cui era incorsa, ossia nell'inversione tra anno e numero di ruolo, si attivava immediatamente rinnovando il deposito".

5. All'udienza dell'11 dicembre 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. Preliminarmente, il Collegio rimette in termini parte appellata per il deposito della memoria, riconoscendole l'errore scusabile dovuto a un mero refuso nella indicazione (inversione) dell'anno e del numero di registro del ricorso.

7. Nel merito, l'appello è fondato.

7.1. L'incedere di fatti, come sopra esposti, depone ad avviso del Collegio nel senso di un addebito di responsabilità in capo al sig. -OMISSIS-.

La ricostruzione della vicenda, come sopra operata, ha evidenziato, in modo oggettivo e inconfutabile, i seguenti elementi fattuali.

La società -OMISSIS- srl ha condotto in affitto, a far data dal 1 agosto 2000, il ramo di azienda relativo al trattamento dei rifiuti relativo all'impianto di -OMISSIS-.

Tale attività è stata svolta in modo illegittimo, senza la necessaria, preventiva volturazione delle autorizzazioni regionali e provinciali all'esercizio delle attività di trattamento dei rifiuti.

Il sig. -OMISSIS- ha ricoperto la carica di presidente del Consiglio di amministrazione della società "-OMISSIS-" dal 1 agosto 2000 al 22 marzo 2001.

Nel lasso temporale suddetto, l'attività è stata esercitata in modo illegittimo.

Il sito è stato posto sotto sequestro in data 15 marzo 2001, in pieno periodo di esercizio della carica da parte del sig. -OMISSIS- e i rifiuti presenti nello stabilimento di -OMISSIS- a marzo del 2001 sono rimasti ivi depositati senza che venissero rimossi (per oltre un ventennio).

Il sig. -OMISSIS-, nella carica di presidente e nel periodo in cui egli ha ricoperto tale ruolo di responsabilità, non si è mai attivato presso le competenti autorità (id est, Procura, Tribunale) per porre rimedio alla situazione venutasi a creare.

Le sentenze penali hanno accertato, in fatto, la condotta del sig. -OMISSIS- di esercizio abusivo (senza autorizzazione) dell'attività di deposito rifiuti all'interno dell'impianto, ciò che consente di ritenere sufficientemente comprovato il nesso eziologico tra la condotta dell'appellato (a lui ascrivibile quanto meno a titolo di culpa in vigilando) e il deposito di rifiuti accumulatosi nel periodo in cui egli ricopriva la carica di presidente.

La circostanza che la Corte di cassazione abbia, con la sentenza n. 42135/13 del 26 giugno 2013, annullato la sentenza di appello per essere il reato estinto per intervenuta prescrizione non esclude la rilevanza sul piano storico dei fatti comunque accertati, di cui se ne può inferire la causalità ad altri fini che non siano quelli strettamente penali, tanto più che la stessa sentenza ha escluso che, ai sensi dell'art. 129, comma 2, c.p.p., potesse essere emessa una decisione di assoluzione o di non luogo a procedere ovvero emergessero cause di non punibilità.

7.2. Sul piano amministrativo, la presenza dei rifiuti presso l'impianto in parola già nel periodo in cui il sig. -OMISSIS- ricopriva la carica di Presidente del Consiglio di amministrazione è testimoniata dall'ordinanza n. 44 del 4 marzo 2002 con la quale il Sindaco ordina di "effettuare tutte le operazioni necessarie, al fine di smaltire i rifiuti depositati nei locali siti in Via -OMISSIS-, entro 60 giorni dalla data di notifica, a mezzo di ditte specializzate del settore".

A far data 2001 e senza soluzione di continuità, i rifiuti in questione sono rimasti, dunque, presenti e giacenti presso l'impianto di -OMISSIS- senza che i vari responsabili si facessero carico, ratione temporis, della loro rimozione e ciò nonostante gli addebiti agli stessi ascritti.

7.3. Il Collegio ritiene, sulla base della ricostruzione dei fatti, che il Comune di -OMISSIS- non abbia addossato al sig. -OMISSIS- alcuna responsabilità oggettiva, ovvero basata semplicemente sulla posizione ricoperta dallo stesso nell'organigramma societario.

7.4. Contrariamente a quanto sostenuto dall'appellato, e condiviso dal T.a.r., il Comune ha accertato in concreto la colpa ascrivibile all'interessato sulla base dell'apporto causale imputabile alla carica ricoperta nel periodo in cui si è formato il deposito di rifiuti, da cui discendevano precisi obblighi (omessi) di vigilanza sulla gestione societaria: il sequestro dell'impianto, la revoca delle autorizzazioni, il conseguente abbandono dei rifiuti all'interno dell'impianto il tutto verificatosi nel contesto temporale tra il 1 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 consentono di ritenere congruamente e sufficientemente comprovata la (co)responsabilità del sig. -OMISSIS-.

7.5. Riprova ne è che, l'appellato si è dimesso soltanto dopo che la Provincia aveva dichiarato la decadenza dell'autorizzazione rilasciata alla -OMISSIS-snc (9 marzo 2001) e dopo il sequestro dell'impianto disposto dal GIP del Tribunale di Macerata (15 marzo 2021).

8. Parte appellata sostiene di non avere svolto, all'interno della società, compiti gestionali nel periodo in questione essendo la gestione affidata al sig. -OMISSIS- quale amministratore delegato.

8.1. Il Collegio osserva che, dalla visura camerale depositata in atti (v. doc. 1, all. 2 al fascicolo di primo grado) si evincono i poteri assegnati dallo Statuto agli organi di amministrazione.

8.2. In particolare, è stabilito che "qualora l'organo amministrativo sia composto da un consiglio di amministrazione, esso sarà investito dei più ampi ed illimitati poteri per l'ordinaria e la straordinaria amministrazione della società, essendo di sua competenza tutti gli atti e provvedimenti che la legge e lo statuto espressamente non riservino all'assemblea. Qualora la gestione sia affidata ad un amministratore unico, allo stesso saranno conferiti i poteri di rappresentanza legale della società, nonché quelli relativi agli atti di ordinaria amministrazione della stessa; intendendo per tali tutte quelle operazioni strettamente collegate al buon funzionamento organizzativo ed amministrativo".

8.3. Sempre dalla visura camerale risulta che la signora -OMISSIS- è stata nominata amministratrice unica mentre il sig. -OMISSIS- è stato nominato responsabile tecnico della società. In qualità di responsabile tecnico, sono stati al medesimo riservati, tra gli altri i seguenti poteri e responsabilità:

- “provvedere allo studio dei problemi attinenti alla sicurezza ed igiene del lavoro e alla valutazione dei rischi ivi esistenti e al programma di eliminazione dei medesimi, nell'impianto a lui affidato, nonché alla soluzione di tutti i problemi attinenti alla sicurezza e salubrità dell'ambiente sia interno che esterno;
- provvedere affinché vengano attuate tutte le disposizioni relative alla protezione ambientale, tutela dell'aria, delle acque, alla gestione dei rifiuti, all'inquinamento ambientale, alla sicurezza ed all'igiene industriale del lavoro;
- controllare e richiedere che le suddette disposizioni siano applicate e rispettate da tutti nell'ambito dell'attività del loro settore di competenza;
- curare che i luoghi e le attività a lui affidati, siano in possesso di tutte le autorizzazioni prescritte e previste per il loro esercizio;
- curare che i luoghi e le attività a lui affidate siano in regola e non violino le norme di inquinamento di qualsiasi tipo;
- curare in ogni fase delle lavorazioni le conformità dell'attività industriale e della produzione alle autorizzazioni concesse;
- in applicazione delle norme previste dal decreto legislativo 5.2.1997 nr. 22 e dei successivi corollari applicativi, provvedere a quanto necessario per la regolare tenuta dei registri dei rifiuti, della redazione e della registrazione delle bolle di accompagnamento dei rifiuti;
- provvedere alle analisi necessarie per la presa in carico dei rifiuti, provvedendo alla loro classificazione e rifiutando qualsivoglia rifiuto sia liquido che solido che non sia conforme a quelli previsti dalla autorizzazione dell'impianto ...”.

8.4. Dall'esame dello Statuto, degli atti societari e dei connessi compiti e responsabilità si evince per tabulas che, stante la presenza del consiglio di amministrazione, tale organo, e per esso naturalmente il suo presidente, è stato investito dei più “ampi ed illimitati poteri per l'ordinaria e la straordinaria amministrazione della società, essendo di sua competenza tutti gli atti e provvedimenti che la legge e lo statuto espressamente non riservino all'assemblea”.

8.5. La presenza dell'amministratrice unica non esonera né esime o esclude la responsabilità del consiglio di amministrazione, e quindi del suo presidente, dal compimento degli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione quale devono intendersi quelli per cui è causa.

8.6. Peraltro, il sig. -OMISSIS- si è dimesso il 22 marzo 2001 dalla carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione della società -OMISSIS- s.r.l., e soltanto dopo le sue dimissioni è subentrata nel

ruolo di presidente ed amministratore unico della società “-OMISSIS- s.r.l.” la sig.ra -OMISSIS-; sicché, deve inferirsi che il sig. -OMISSIS- ha condiviso la responsabilità almeno fino al 22 marzo 2001, epoca in cui i rifiuti erano già giacenti in modo illegittimo (senza autorizzazione) presso l’impianto e da allora, e per oltre un ventennio, non più rimossi.

8.7. Gravava, pertanto, sul sig. -OMISSIS- l’onere di curare lo smaltimento dei rifiuti presenti nel sito trattandosi di compiti e responsabilità rivenienti dalla sua carica.

Onere poi trasferito alla signora -OMISSIS- subentrata al sig. -OMISSIS-.

Sul punto, l’articolo l’art. 2392 Cod civ., nel testo *ratione temporis* vigente, prevedeva che “Gli amministratori devono adempiere i doveri ad essi imposti dalla legge e dall’atto costitutivo con la diligenza del mandatario, e sono solidalmente responsabili verso la società dei danni derivanti dall’inosservanza di tali doveri, a meno che si tratti di attribuzioni proprie del comitato esecutivo o di uno o più amministratori. In ogni caso gli amministratori sono solidalmente responsabili se non hanno vigilato sul generale andamento della gestione o se, essendo a conoscenza di atti pregiudizievoli, non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose. La responsabilità per gli atti o le omissioni degli amministratori non si estende a quello tra essi che, essendo immune da colpa, abbia fatto annotare senza ritardo il suo dissenso, nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio, dandone immediata notizia per iscritto al presidente del collegio sindacale”.

9. Parte appellante censura la sentenza anche nella parte in cui il T.a.r. ha escluso l’applicazione dell’art. 192 del d.lgs 152 del 2006 sul rilievo che l’abbandono dei rifiuti non sarebbe avvenuto “sul suolo” o “nel suolo”, bensì all’interno di un capannone pavimentato. Il giudice di primo grado ha richiamato, a sostegno di tale tesi, un precedente giurisprudenziale rappresentato da Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 439/2006.

9.1. Il motivo di appello è fondato.

L’art. 36, comma 1, della direttiva “Rifiuti” 2008/98/CE (pure richiamata da parte appellante) stabilisce che “Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare l’abbandono, lo scarico o la gestione incontrollata dei rifiuti, ivi compreso la dispersione di rifiuti”.

La direttiva, invero, non specifica se il divieto di abbandono debba valere esclusivamente per i rifiuti abbandonati “sul suolo” o “nel suolo”.

Consegue a tanto che, l’articolo 192 del d.lgs n. 152 del 2006 non può essere interpretato in senso restrittivo, limitandone la portata oggettuale applicativa ai soli casi di abbandono di rifiuti sul suolo inteso come terreno vegetale; una tale interpretazione non solo non si ricava dai principi e dalle norme euro-unitarie ma sarebbe distonica rispetto alla stessa ratio della direttiva la cui finalità è quella di tutelare l’ambiente da qualsiasi forma di inquinamento.

Il precedente evocato dal T.a.r. appare, peraltro, inconferente poiché la questione controversa riguardava il silenzio serbato dal Comune su una istanza del privato volta a ottenere la rimozione di rifiuti che occupavano un immobile dato in locazione; una questione che il giudice d'appello ha qualificato come di natura privatistica siccome fondata su un contratto di locazione a fronte del quale il proprietario locatore avrebbe dovuto rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria al fine di obbligare il conduttore allo sgombero del locale e a restituire la cosa locata nello stato medesimo in cui era stata ricevuta.

In disparte quanto sopra, va osservato che, in data 19 ottobre 2010, a seguito di sopralluogo della Polizia provinciale, in contraddittorio con i presunti responsabili, è stato accertato che “la situazione si era aggravata rispetto al precedente sopralluogo effettuato ad aprile dello stesso anno in quanto altre cataste di fusti oleosi hanno ceduto strutturalmente causando uno sversamento dei liquidi anzidetti sul pavimento e che altre cataste di fusti metallici contenenti rifiuti di varia natura, a vista morchie e peci, a causa del cedimento strutturale dei contenitori posti alla base delle suddette cataste, hanno assunto una porzione di instabilità la quale potrebbe determinare altri sversamenti nonché un effetto domino che interesserebbe altri fusti metallici, anch'essi abbancati a catasta presenti all'interno dell'immobile oggetto di accertamento”.

La circostanza di fatto appena sopra descritta evidenzia de plano una oggettiva criticità che interessa il suolo in ragione dell'accertato sversamento sul pavimento (id est, terreno) di rifiuti (pericolosi) oleosi, peci, morchie e di altra varia natura la cui penetrazione nelle falde potrebbe non essere impedita dalla permeabilità del pavimento medesimo.

Circostanza questa che ascrive la fattispecie al paradigma dell'articolo 192 del d.lgs n. 152 del 2006.

10. Con il secondo motivo di appello, il Comune censura la sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto illegittima l'ordinanza per incompetenza del Sindaco, stante l'impossibilità per l'Ente di fare uso, in fattispecie, dei poteri extra ordinem.

10.1. Il motivo è fondato.

Il Collegio osserva che le competenze sul punto vanno tenute distinte in ragione dei poteri in concreto esercitati.

In via generale, il responsabile dell'ufficio comunale è competente ad adottare l'ordinanza recante l'ingiunzione alla rimozione dei rifiuti depositati al suolo, quando si tratta di esercitare gli ordinari poteri di controllo del territorio la cui titolarità resta in capo agli organi di gestione dell'Ente secondo il modello di riparto delle competenze delineato dal d.gs n. 267 del 2000.

Il medesimo responsabile è, tuttavia, incompetente ad adottare l'ordinanza quando questa sia espressione, invece, dei poteri di cui all'art. 192 del d.lgs n. 152 del 2006, ovvero recanti l'ordine di bonifica, decontaminazione, risanamento igienico, messa in sicurezza o riqualificazione ambientale

del sito, trattandosi di adempimenti che eccedono l'ordinario controllo e vigilanza del territorio, in quanto strettamente espressione di un rimedio sanzionatorio per la violazione del divieto dell'abbandono dei rifiuti e della creazione di una discarica incontrollata o abusiva, come tale rientrante nell'ambito di operatività della norma speciale e derogatoria (al regime ordinario delle competenze) dell'art. 192 del d.lgs n. 152 del 2006.

Il comma 3 dell'art. 192 contempla tale competenza, e solo quest'ultima, in capo al Sindaco trattandosi di uno strumento di natura non ordinaria, di tipo non gestionale, ovvero non rientrante nei compiti fisiologici degli organi di gestione dell'ente, assimilabile piuttosto agli interventi extra ordinem.

10.2. Nel caso di specie, il Sindaco ha inteso esercitare i poteri conferiti dall'art. 192 del d.lg n. 152 del 2006 (richiamati a fondamento del provvedimento), avendo egli ordinato: i) "la classificazione dei rifiuti"; ii) l'adozione "di tutte le necessarie cautele alla luce dei rischi segnalati dal Comando dei VVFF."; iii) il recupero e lo smaltimento dei rifiuti pericolosi presso impianti di trattamento autorizzati; iv) la presentazione di una relazione attestante il grado di contaminazione delle matrici ambientali.

10.3. In pratica, il Sindaco non si è limitato a disporre il semplice trasporto a discarica autorizzata dei rifiuti né ad impartire un mero ordine di rimozione dei materiali, bensì ha ordinato la messa in sicurezza del sito e la riqualificazione ambientale del suolo.

Poteri questi, non ascrivibili ai normali e doverosi controlli e vigilanza del territorio in quanto connessi e consequenziali alle verifiche sul corretto svolgimento dell'attività, come tali rientranti nei compiti ordinari dell'organo di gestione dell'ente, bensì espressione di un intervento extra ordinem, funzionale all'esercizio di un rimedio sanzionatorio per la violazione del divieto di abbandono dei rifiuti ovvero di deposito incontrollato di rifiuti all'interno di un fabbricato, come tale rientrante nell'ambito di operatività della norma speciale e derogatoria (al regime ordinario delle competenze) dell'art. 192 del d.lgs n. 152 del 2006.

11. In conclusione, per quanto sin qui esposto, l'appello è fondato e va, pertanto, accolto. Per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso di primo grado nrg 524 del 2023 proposto dal sig. -OMISSIS-.

12. Valutati complessivamente tutti i fatti di giudizio, può equitativamente disporsi la compensazione fra le parti delle spese relative al doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere