

*Ufficio del massimario  
della Giustizia amministrativa*



**RASSEGNA MONOTEMATICA DI GIURISPRUDENZA**

a cura di Gabriele Serra – 25 maggio 2026

**I RIFIUTI: CICLO DI GESTIONE, ABBANDONO, INQUINAMENTO.**

**Premessa. Sezione I – §1. Il ciclo dei rifiuti e la sua gestione.** §1.1 Riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. §1.2. Il sistema del ciclo di gestione dei rifiuti. §1.3. Riparto di competenze amministrative tra i diversi livelli di governo. §1.3.1. Disposizioni normative. §1.3.2. Il ruolo dei diversi livelli di governo. §1.3.3. La pianificazione regionale della gestione dei rifiuti. §1.3.4. Il Commissario straordinario del Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica. §1.4. I poteri regolatori di ARERA in materia di rifiuti. §1.4.1. I poteri di ARERA in materia di rifiuti nel sistema normativo. §1.4.2. Il metodo tariffario e i poteri di ARERA. §1.4.3. I limiti ai c.d. poteri impliciti di ARERA in materia di rifiuti. **§2. L’Autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.** §2.1. I principi eurounitari sulle discariche di rifiuti. §2.1.1. Il principio di gerarchia dei rifiuti. La compatibilità dei termovalorizzatori. §2.1.2. Il principio di prossimità. §2.1.3. Altri principi. §2.2. La competenza al rilascio dell’autorizzazione e il rapporto con il SUAP. §2.3. La determinazione conclusiva della conferenza di servizi adottata a maggioranza. §2.4. Variante agli strumenti urbanistici. §2.5. Le prescrizioni e le condizioni dell’autorizzazione. §2.6. Rapporti con altre autorizzazioni. **Sezione II – §3. L’art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006: abbandono o deposito incontrollato dei rifiuti e ordinanza di rimozione.** §3.1. Disposizioni normative. §3.2. Fattispecie escluse per oggetto o tipologia di attività. §3.2.1. I sottoprodotti. §3.2.2. Il deposito temporaneo. §3.3. La competenza all’adozione

dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti. §3.4. Il rapporto con l'ordinanza *ex artt.* 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000. §3.5. Il rapporto tra procedimento di rimozione dei rifiuti abbandonati (art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006) e procedimento di bonifica (artt. 240 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006). §3.6. La partecipazione al procedimento. §3.7. La natura della responsabilità solidale del proprietario dell'area. Casistica. §3.8. La responsabilità degli amministratori di persona giuridica. **§4. Obbligo di rimozione dei rifiuti e società fallita: la posizione del curatore fallimentare.** **§5. Rimozione dell'amianto.** §5.1. Disposizioni normative. §5.2. Principi giurisprudenziali. **§6. Profili penalistici.** §6.1. Fattispecie di reato configurabili. §6.2. Sequestro e confisca di un immobile per ragioni ambientali. L'ordine di ripristino. **Sezione III – §7. Inquinamento e bonifica dei siti contaminati: normativa di riferimento e principali definizioni.** **§8. Nozione di inquinamento.** §8.1. Disposizioni normative. §8.2. Giurisprudenza penale. **§9. Sintesi della disciplina in materia di bonifica.** **§10. Il rapporto tra responsabilità da abbandono di rifiuti (art. 192) e da inquinamento (artt. 240 e ss.).** **§11. Motivazione.** **§12. Natura della responsabilità da inquinamento e sue conseguenze.** **§13. Il proprietario del suolo non responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole).** §13.1. Gli obblighi del proprietario incolpevole. §13.2. Assunzione volontaria degli obblighi bonifica da parte del proprietario incolpevole. **§14. La persona giuridica responsabile dell'inquinamento.** §14.1. La responsabilità degli amministratori di persona giuridica. §14.2. Pluralità di persone giuridiche e responsabilità da inquinamento: gruppi e successione societarie. **§15. Responsabilità da inquinamento degli eredi di persone fisiche.** **§16. Responsabilità da inquinamento degli enti pubblici.** **§17. Contaminazioni storiche e prova della responsabilità.** **§18. Bonifica dei siti di interesse nazionale.** §18.1. Nozione e disciplina. §18.2. Inclusione di un'area in un SIN: natura dell'attività e conseguenze. **Sezione IV §19. Riparto di giurisdizione.** §19.1. La giurisdizione esclusiva del g.a. in materia di danno ambientale: profili generali. §19.2. Controversie relative al recupero dei costi sostenuti per il ripristino ambientale. §19.3. La giurisdizione esclusiva del g.a. sulla gestione del ciclo dei rifiuti. **§20. Legittimazione e interesse.** §20.1. Legittimazione all'azione risarcitoria per danno ambientale. §20.2. Legittimazione e interesse all'impugnazione di autorizzazioni in materia di rifiuti. **§21. Rito applicabile alle controversie relative all'impugnativa del provvedimento di autorizzazione unica.** **§22. Termini.** **§23. Limiti del sindacato giurisdizionale.** **§24. Conclusioni.** §24.1. Aspetti sostanziali. §24.2. Aspetti processuali.

## **Premessa**

La presente rassegna aggiorna e integra le precedenti rassegne dell'Ufficio del massimario – “Inquinamento del suolo da rifiuti e misure di ripristino”, del 22 novembre 2023 e “Infrastrutture energetiche e impianti industriali”, del 1 agosto 2023, limitatamente al §1 – esaminando, con brevi riferimenti alla normativa più significativa e alla giurisprudenza europea, le principali pronunce delle giurisdizioni superiori, relative alla tematica dei rifiuti. La rassegna si articola in una prima sezione dedicata alla fisiologica gestione del ciclo dei rifiuti mediante gli impianti dedicati; una seconda sezione relativa alla patologica fattispecie dell'abbandono e rimozione dei rifiuti; una terza sezione dedicata alla

patologica fattispecie dell'inquinamento del suolo da rifiuti e conseguenti obblighi di bonifica; una quarta sezione dedicata alle questioni processuali comuni alla materia.

## SEZIONE I

### 1. Il ciclo dei rifiuti e la sua gestione.

#### 1.1. Riparto di competenze legislative tra Stato e regioni.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, ripresa anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, ha enucleato i seguenti principi nella ripartizione delle competenze legislative nella materia dei rifiuti:

- a) la disciplina dei rifiuti – e dunque le scelte inerenti alle politiche da perseguire e gli strumenti da utilizzare in concreto – attiene in linea generale alla materia «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*», riservata, in base all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato, ferme restando per le regioni ad autonomia differenziata le previsioni statutarie. In tale materia, lo Stato può dettare una disciplina di protezione uniforme valida per tutte le regioni e non derogabile da queste (Corte cost., n. 2 del 2024; n. 50 del 2023; n. 222 del 2022; n. 86 del 2021 e n. 227 del 2020);
- b) in tale ottica spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (Corte cost., n. 77 del 2017; Corte cost., n. 249 del 2009; Corte cost., n. 151 e n. 407 del 2002). Tali determinazioni fungono pertanto da limite invalicabile per quegli interventi normativi che le regioni e le province autonome dettano in materie di loro competenza, interferenti con tale attribuzione dello Stato ed ammissibili alla condizione che siano garantiti i livelli di tutela dell'ambiente previsti dalla legislazione statale (Corte cost., n. 180 e n. 58 del 2015; n. 67 del 2014; n. 314 del 2009);
- c) deve intendersi pertanto riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali; per i rifiuti, dunque, necessita una normazione generale, valevole sull'intero territorio nazionale, non potendo l'ordinamento tollerare che le caratteristiche intrinseche di un rifiuto, ai fini del suo trattamento, possano essere diversificate a seconda della diversa convenienza, opportunità o percezione avvertita dai singoli enti territoriali (Cons. Stato, sez. IV, n. 1349 del 2024; sez. II, n. 1055 del 2023; sez. IV, n. 3870 del 2022);
- d) la potestà legislativa esclusiva in materia ambientale comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative; va quindi escluso che le dette funzioni amministrative, che siano state conferite dallo Stato alla Regione, possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale, non potendo la legge regionale

modificare l'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale (Corte cost., n. 189 del 2021, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima, a far data dal 29 aprile 2006, l'art. 6, comma 2, lett. b) e c), l.r. Lazio 9 luglio 1998, n. 27, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., in relazione agli artt. 196, comma 1, lett. d) ed e), e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui delega ai comuni il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti);

e) la trasversalità della legislazione statale caratterizza non soltanto le disposizioni di natura sostanziale, ma anche quelle aventi contenuto organizzativo, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente. Ciò in quanto la cura dell'interesse ambientale non si limita alla definizione degli obiettivi di protezione, all'attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio, ma, proprio per rendere effettivi i livelli di tutela stabiliti dal legislatore statale, si spinge fino all'individuazione di specifiche competenze amministrative, il cui riparto si presta ad essere inquadrato nell'ambito di una necessaria differenziazione dei diversi attori, i cui rispettivi ruoli vanno coordinati nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell'intervento. Esse pure, pertanto, integrano i "livelli di tutela uniforme" che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale (Cons. Stato, sez. II, n. 1055 del 2023).

Sul piano casistico, applicando tali principi, la Corte costituzionale ha ritenuto che: f) è incostituzionale la norma regionale che prevede che le variazioni non sostanziali degli impianti autorizzati comportanti l'esclusione di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), non necessitano altresì di alcuna nuova autorizzazione regionale e non possono essere subordinate a ulteriori pareri, ivi compresi le autorizzazioni e i pareri previsti dalla legislazione statale sulla tutela del paesaggio (Corte cost., n. 106 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 l.r. Abruzzo 18 maggio 2021 n. 10 per contrasto con l'art. 117 comma 2 lett. s) Cost);

g) è incostituzionale, per violazione dell'art. 117, comma, 2 lett. s), Cost. e della norma interposta contenuta nell'art. 208, comma 12, del d.lgs., n. 152 del 2006 - secondo cui in prossimità della scadenza del titolo, s'imporrebbe l'attivazione, da parte del gestore, dell'iter volto a ottenere il rinnovo dell'autorizzazione - la norma regionale che prevede la proroga *ex lege* delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica (Corte cost., n. 21 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, comma 3, l.r. Valle d'Aosta 13 luglio 2020 n. 8);

h) è consentito al legislatore regionale, innalzando i livelli di tutela previsti dal legislatore statale, dettare una norma che, nel prevedere la localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti a monte dei punti di captazione di acque destinate al consumo umano, individui un'estensione della zona di rispetto superiore a quella indicata dall'art. 94, comma 1 del d.lgs. n. 152 del 2006, così elevando lo standard di tutela dell'ambiente, venendo in rilievo il più specifico

aspetto della tutela della salute in relazione alla prevenzione del rischio di inquinamento delle falde acquifere (Corte cost., n. 215 del 2018);

i) è consentito ad una norma regionale prevedere la sospensione dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti nelle more dell'aggiornamento del piano regionale di gestione di cui all'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 e comunque per un tempo delimitato, non comportando, di per sé detta norma, alcun decremento del livello di protezione ambientale, essendo finalizzata unicamente a mantenere lo *status quo ante* nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti ed essendo anzi ispirata alla esigenza di impedire che, durante l'adeguamento dello strumento regionale di pianificazione, siano adottati provvedimenti che possano arrecare un pregiudizio all'integrità ambientale, rivista all'esito di tale adeguamento; detta disposizione presenta il contenuto tipico di una «misura di salvaguardia»; essa, pertanto, non viola la legislazione nazionale, ma introduce una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare, da ritenersi legittima laddove l'effetto tipico sia contenuto in un termine ragionevole (Corte cost., n. 150 e n. 151 del 2018, con le quali è stata rispettivamente ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 l.r. Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 e dell'art.1, comma 1, l.r. Basilicata 5 agosto 2016 n. 19);

l) è incostituzionale la norma regionale che consente di effettuare, negli impianti a servizio dell'attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave, che derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti, previa la semplice presentazione allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo le modalità stabilite all'uopo dalla giunta regionale, trattandosi di disposizione violativa dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in quanto la regolamentazione della materia spetta, in via esclusiva, alla Stato e non è consentito alle regioni di introdurre norme che derogino la normativa statale in senso peggiorativo, permettendo di effettuare negli impianti a servizio dell'attività di cava il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, senza richiamare, in modo analitico, le condizioni poste in materia dalla disciplina statale (Corte cost., n. 210 del 2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 2, l.r. Liguria 6 marzo 2015, n. 6);

m) non è consentito ad una norma regionale, pena la violazione del combinato disposto degli artt. 117, comma 2, lett. s), Cost., 195, comma 1, lett. f) - che assegna allo Stato il potere di localizzare gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti di preminente interesse nazionale - 195, comma 1, lett. p), 196, comma 1, lett n) e o) del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui spetta allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti», precludere allo Stato, con procedure difformi da quelle disposte dalla norma statale, di individuare impianti di preminente interesse nazionale, con la tecnica del trattamento a caldo dei rifiuti, nell'intera Regione

(Corte cost., n. 285 del 2013 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo unico, l.r. Valle d'Aosta n. 33 del 2012); ciò in quanto il legislatore regionale non può prevedere, «sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della regione medesima, interventi preclusivi suscettibili [...] di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio» (Corte cost., n. 54 del 2012).

## 1.2. Il sistema del ciclo di gestione dei rifiuti.

Ciò posto in ordine al riparto di competenze legislative in materia di rifiuti – e prima di esaminare le questioni che possono porsi a valle nell'intersecarsi delle competenze sul piano amministrativo tra i diversi livelli di governo, giova ricostruire, con la giurisprudenza del Consiglio di Stato, le modalità di funzionamento del ciclo di gestione dei rifiuti.

In particolare, la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi ricostruttivi del sistema:

- a) i rifiuti – definiti come «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi» – sono classificati dalla legge sulla base di due elementi discretivi: l'origine e la pericolosità, ex art. 183 del d.lgs. n. 152 del 2006: la distinzione assume rilievo a vari fini, anzitutto in relazione ai regimi autorizzatori, alle modalità di affidamento della gestione e all'individuazione del soggetto che ha il compito di provvedere allo loro smaltimento;
- b) la gestione dei rifiuti costituisce un'«attività di pubblico interesse» (art. 177, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006) per la quale l'ordinamento ha assegnato all'amministrazione funzioni di regolazione e di prestazione;
- c) la gestione dei rifiuti si ripartisce in fasi, quali: «la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti» (art. 183, comma 1, lettera n, del d.lgs. n. 152 del 2006). Tali fasi si differenziano tra loro sul piano tecnico e della struttura del relativo mercato;
- d) l'attività di raccolta – comprendente il prelievo, la cernita preliminare e il deposito (art. 183, comma 1, lettera o, del d.lgs. n. 152 del 2006) – consente di distinguere i rifiuti in frazione indifferenziata e differenziata (ovvero in base a frazioni merceologiche omogenee);
  - d1) pur non presentando «economie di scala» significative (essendo prevalentemente *labour intensive* e con un livello di capitale piuttosto basso), l'attività di raccolta presenta «economie di densità» che rendono conveniente il suo svolgimento in regime monopolistico (nelle zone più popolate dove, concentrando il volume di rifiuti da raccogliere, i costi unitari di produzione si riducono);
  - d2) la privativa è giustificata anche dall'impossibilità di escludere dalla fruizione del servizio coloro che non lo pagano, impedisce al mercato di raggiungere una produzione ottimale della raccolta nei cassonetti; essa include la raccolta e l'avvio a recupero o smaltimento in discarica (da intendersi come attività di trasferimento dei rifiuti agli impianti di

selezione), con esclusione dell'attività di recupero e smaltimento, che costituiscono altre fasi della filiera;

e) le due tipologie di raccolta, differenziata e indifferenziata, danno luogo a distinte filiere di gestione, che si distinguono per le differenti destinazioni funzionali: da un lato, il «recupero», ovvero «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile» (art. 183 lettera t, del d.lgs. n. 152 del 2006); dall'altro, lo «smaltimento», cioè qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia (art. 183, lettera z, del d.lgs. n. 152 del 2006);

e1) i materiali che risultano dalla raccolta differenziata sono ulteriormente differenziati tra la frazione organica (denominata frazione organica del rifiuto solido urbano, FORSU, trattata in impianti di compostaggio) e i rifiuti da imballaggio raggruppati per frazioni merceologiche e poi avviati a riciclo per la trasformazione;

e2) i rifiuti indifferenziati sono, invece, sottoposti a trattamento (quello meccanico-biologico, in cui si produce combustibile derivato e altri compost di bassa qualità) per poi essere avviati a recupero energetico (attraverso impianti di termotrattamento, che mirano al recupero energetico attraverso la combustione o la gassificazione) oppure smaltiti in discarica;

f) il servizio di smaltimento (collocato sull'ultimo gradino della scala gerarchica del ciclo), pur essendo un'attività in cui non ricorrono le condizioni tecnologiche che conducono alla configurazione di un monopolio naturale (in quanto i costi fissi non risultano particolarmente elevati e i costi irrecuperabili sono modesti), comporta rilevanti esternalità negative sotto il profilo ambientale, giustificando una regolazione pubblica a protezione dell'ambiente e della salute pubblica (su queste basi, è previsto, ad esempio, un regime autorizzatorio per la realizzazione di nuovi impianti per il trattamento meccanico-biologico e di termovalorizzazione, caratterizzati da particolare complessità tecnologica);

g) la regolazione delle fasi a valle della raccolta si fonda sui seguenti principi:

g1) autosufficienza, in ordine allo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento in ambiti territoriali ottimali (il quale comporta il divieto di smaltire rifiuti urbani presenti in Regioni diverse da quella di appartenenza);

g2) prossimità, attraverso il ricorso alla rete di impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi (art. 182-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006). I rifiuti speciali sono gestiti senza vincoli territoriali;

h) il ciclo dei rifiuti, oltre che essere un'attività economica, costituisce anche l'oggetto del servizio (di interesse economico generale) di «gestione integrata dei rifiuti» – ossia «il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade [...], volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti» (art. 183 lettera ll, del d.lgs. n. 152 del 2006) – che si articola in una pluralità di attività coordinate rispetto alle quali gli utenti si collocano 'a monte';

- i) l'integrazione del servizio assume due direzioni:
- i1) sul piano orizzontale, l'integrazione mira al superamento della frammentazione territoriale delle gestioni, con la riorganizzazione per ambiti territoriali ottimali (ATO) in grado di incrementarne l'economicità e l'efficienza (art. 200, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 152 del 2006). Il legislatore ha voluto superare la tendenza storica, dovuta all'accentuato decentramento amministrativo italiano, di un dimensionamento dei bacini di affidamento inferiore alla scala minima ottimale per l'erogazione del servizio. L'ampiezza della scala gestionale del servizio incentiva la crescita dimensionale degli operatori economici;
  - i2) sul piano verticale, la gestione integrata del servizio ricomprende le diverse attività in cui lo stesso si articola, anche quelle a valle della raccolta, e in particolare il recupero e lo smaltimento in discarica, che possono quindi costituire oggetto di un unico affidamento. L'operatore integrato, in quanto sussidiato dalla compensazione economica ricevuta per l'attività svolta in privativa, pone il problema di mitigare le interferenze sulle dinamiche concorrenziali delle altre fasi del ciclo;
- j) nessuna dei due tipi di integrazione del servizio è rigidamente imposta dal legislatore.
- j1) quanto all'integrazione orizzontale del servizio, le singole regioni, a date condizioni, possono adottare «*modelli alternativi o in deroga*» al modello degli ATO (art. 200, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006). Da qui la presenza sul territorio nazionale di assetti organizzativi variegati, per quanto riguarda l'ampiezza degli ATO e la scelta di frazionare il territorio in ambiti inferiori;
  - j2) anche sul piano verticale, le norme consentono ma non impongono l'affidamento dell'intero ciclo dei rifiuti, ben potendo gli enti territoriali affidare solo singole fasi di gestione dei rifiuti, mantenendo separate le attività a monte (di raccolta, spazzamento e trasporto) da quelle a valle (di trattamento, smaltimento e recupero). Ne consegue, anche sotto questo profilo, il permanere di forti disomogeneità regionali nella perimetrazione del servizio (Cons. Stato, sez. II, n. 2255 del 2024).

### 1.3. Riparto di competenze amministrative tra i diversi livelli di governo.

#### 1.3.1. Disposizioni normative.

Il legislatore statale ha regolato la materia della gestione dei rifiuti nella parte quarta, titolo I (norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La normativa statale individua poteri e funzioni dei diversi livelli di governo, che devono essere esercitati «*in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto*» (art. 177, comma 5, d.lgs. n. 152 del 2006).

Allo Stato, oltre alle attività già indicate nel resto della parte quarta del titolo I del d.lgs. n. 152 del 2006, spettano numerose competenze (art. 195), tra le quali l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, sentita la conferenza unificata, procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lett. f), e l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. p). Queste attività si connettono con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, comma 1, lett. a), la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. b), l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. l).

Inoltre, l'art. 196 dispone che *«sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'art. 195»* una serie di poteri, tra i quali la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'art. 195, comma 1, lett. p) (art. 196, comma 1, lett. n), nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento (art. 196, comma 1, lett. o). In questi casi, la regione deve quindi procedere nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale.

Alle regioni è demandato, altresì, di individuare, quanto alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, le aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano, distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto, nonché le zone di protezione (art. 94).

Altresì, ancora con riferimento alla disciplina dei rifiuti contenuta nella parte quarta del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, le regioni e le province autonome sono state chiamate ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenute in tale parte (art. 177, comma 7). Il successivo art. 196 cataloga in dettaglio le competenze delle regioni, demandando ad esse, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, tra l'altro, *«la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentite le province, i comuni e le autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti»*; *«la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani»*; *«l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti»*; *«l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi»*; *«la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei»* al loro smaltimento

### 1.3.2. Il ruolo dei diversi livelli di governo.

La giurisprudenza, posta la ricostruzione del ciclo di gestione dei rifiuti sopra delineata (retro §1.2.), ha così ricostruito il sistema di *governance* articolato e distribuito su plurimi livelli di governo:

a) la legge riserva allo Stato le principali funzioni di coordinamento generale del sistema, di indirizzo dell'attività pianificatoria delle regioni, di uniformazione della normativa tecnica e dei contenuti autorizzatori (art. 195 del d.lgs. n. 152 del 2006);  
b) tali funzioni sono esercitate, in buona parte, dal Ministro dell'ambiente, di concerto con altri Ministri e sentita la Conferenza unificata, attraverso due strumenti di tipo programmatico, e segnatamente:

b1) il «*Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*», il quale fissa idonei indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi per la valutazione dell'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti in esso stabilite (art. 180);

b2) il «*Programma nazionale di gestione dei rifiuti*», il quale costituisce il principale atto di indirizzo dell'economia circolare che fissa i macro-obiettivi, i criteri e le linee strategiche cui regioni e province autonome si attengono nella elaborazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti (art. 198-bis).

b3) in sede di Conferenza unificata vengono individuati gli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale «*da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese*», secondo criteri di equilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, e secondo una quantificazione di risorse pubbliche da inserire nei documenti di programmazione finanziaria nazionale (cfr. l'art. 195, comma 1, lettera f, del d.lgs. n. 152 del 2006);

b4) al programma nazionale di gestione dei rifiuti è affidata «*la ricognizione impiantistica nazionale, per tipologia di impianti e per regione*» (comma 1, lettera b), nonché «*l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti [...], i relativi fabbisogni impiantistici da soddisfare, anche per macroaree, tenendo conto della pianificazione regionale, e con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale*» (art. 198-bis, comma 1, lettera f);

c) le regioni, in attuazione del programma nazionale, curano a loro volta «*la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti*» (art. 196, del d.lgs. n. 152 del 2006);

c1) I «*Piani regionali di gestione dei rifiuti*» (art. 199, del d.lgs. n. 152 del 2006), tra le altre cose, prevedono: i) «*la ricognizione degli impianti di trattamento, smaltimento e recupero esistenti [...]*» (lettera b); ii) «*una valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformità del principio di autosufficienza e prossimità [...]*» (lettera c); iii) «*il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali [...]*» (lettera g); iv) «*i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero*

*e smaltimento dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti» (lettera l);*

d) anche le province hanno competenze di programmazione e organizzazione delle attività di recupero e di smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché funzioni di controllo periodico sulle attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti (ai sensi dell'art. 197 d.lgs. n. 152 del 2006);

e) i comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti (art. 198 del d.lgs. n. 152 del 2006). Al fine di evitare la frammentazione nello svolgimento dei servizi e di raggiungere una scala di operatività ottimale, i comuni esercitano tali competenze in forma collettiva (le Autorità d'ambito) all'interno degli ATO (ai sensi dell'art. 200 TUA);

f) dunque, la rete degli impianti riveste una rilevanza regolatoria che supera i confini locali, costituendo oggetto della programmazione nazionale (come rafforzata dal d.lgs. n. 116 del 2020, in recepimento delle direttive europee in materia di economia circolare) e territoriale. La disciplina è ispirata alla logica della sussidiarietà economica, coerentemente alla disciplina generale di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui al d.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2021. In assenza di una riserva pubblica, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani non differenziati sono oggetto di regolazione, al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento e trattamento dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ATO, ed il rispetto del principio di prossimità. Laddove l'iniziativa privata sia insufficiente, la costruzione e gestione degli impianti stessi viene attratta nell'orbita della gestione integrata del ciclo dei rifiuti (Cons. Stato, sez. II, n. 2255 del 2024);

g) l'art. 198 del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui al superiore punto e), deve essere interpretato nel senso che esso assoggetta a privativa (comunale) esclusivamente la gestione dei rifiuti destinati allo smaltimento, non anche l'esercizio delle attività di trattamento e recupero dei rifiuti che è, invece, affidata al rispetto del principio di libera concorrenza, in quanto:

g1) nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 117 Cost., vige il principio di concorrenza previsto negli artt. 101-109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, perciò un regime di privativa e dunque di "riserva di attività", per essere ammesso nel sistema, deve essere sia previsto da una esplicita norma di legge senza che possa essere ricavato o esteso in via interpretativa, sia giustificato alla luce del principio di concorrenza;

g2) le uniche norme di legge che richiamano espressamente la "privativa" sono quelle dell'art. 21 del d. lgs. n. 22 del 1997 e dell'art. 198 d.lgs. n. 152 del 2006, che, nel primo caso, ne eccettua espressamente il recupero e, nel secondo, non ne parla affatto;

g3) la scelta di un regime autorizzatorio, per di più derogabile, è di per sé contraria alla previsione di una privativa in materia, sia di carattere generale, sia nel caso particolare del recupero, che potrebbe svolgersi anche

senza autorizzazione e ciò, si aggiunge, anche sulla base dei principi europei di proporzionalità e adeguatezza;

g4) la logica della disciplina europea, e della conforme disciplina nazionale, è allora quella per cui l'attività in esame può esser svolta da più soggetti, purché nel rispetto degli interessi pubblici coinvolti, mentre non vi è spazio per ricavare l'esistenza di una privativa, là dove non espressamente prevista (Cons. Stato, sez. IV, n. 1976 del 2026).

### 1.3.3. La pianificazione regionale della gestione dei rifiuti.

La giurisprudenza ha approfondito i profili di competenza regionale in merito alla pianificazione nella gestione dei rifiuti, affermando che:

- a) la potestà pianificatoria/programmatoria consegue alle indicazioni contenute nell'art. 28 della direttiva 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, che prevede che gli Stati membri provvedano affinché le rispettive autorità competenti predispongano uno o più piani di gestione dei rifiuti. Tali piani devono comprendere un'analisi della situazione della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato; le misure da adottare per migliorare una preparazione per il riutilizzo, un riciclaggio, un recupero e uno smaltimento dei rifiuti corretti dal punto di vista ambientale; una valutazione del modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della medesima direttiva;
- b) in coerenza con tale previsione, l'art. 196, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 152 del 2006, individua quale prima competenza delle regioni quella di predisporre, adottare e aggiornare, sentiti le province, i comuni e le autorità d'ambito, i piani regionali di gestione dei rifiuti. L'art. 199 a sua volta, inserito nel successivo Capo III, dedicato nello specifico al «*Servizio di gestione integrata dei rifiuti*», indica il contenuto di dettaglio di tali piani (PRGR), connotandoli anche come strumenti di analisi dello stato di fatto in termini di gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, in funzione dell'individuazione delle misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni, contribuendo altresì agli obiettivi generali in materia validi su scala nazionale;
- c) l'attività demandata alla regione è già rigorosamente indirizzata verso una soluzione alle criticità impiantistiche, delle quali pure si tracciano gli indici, consistente nell'individuazione, all'interno degli impianti di trattamento già presenti, di quelli che le occorrono per la chiusura del ciclo, non a caso indicando anche il quantitativo di rifiuti da conferire coattivamente e la relativa provenienza;
- d) non a caso, da subito il d.lgs. n. 152 del 2006 ha previsto un potere di direttiva dello Stato nei confronti delle regioni, laddove ha previsto (art. 195) che sia lo stesso a determinare i «[...] criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali di cui all'articolo 199 con particolare riferimento alla determinazione, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, delle linee guida per la individuazione degli Ambiti

*territoriali ottimali, da costituirsi ai sensi dell'articolo 200, e per il coordinamento dei piani stessi»;*

e) si tratta di un'attribuzione che non va confusa con l'esercizio dell'attività programmatica, ma che si pone a monte della stessa, al chiaro scopo di garantire che le pianificazioni si integrino e si omogeneizzino anche tra di loro, in modo che la gestione dei rifiuti sia oggetto di una strategia coesa e coordinata, in linea con gli atti strategici e regolamentari dell'Unione europea.

f) l'avvenuta introduzione dell'art. 198-bis nel d.lgs. n. 152 del 2006 con il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 non innova l'originario assetto delle competenze, ma caso mai lo arricchisce di un tassello ulteriore, che seppure formalmente per certi versi sovrapponibile per contenuti conferma la scelta originaria di avocare al livello centrale le opzioni pianificatorie "di principio";

g) non a caso, il programma successivamente approvato con d.m. n. 257 del 24 giugno 2022, che costituisce anche obiettivo esplicitato quale misura del PNRR (Missione 2, «Rivoluzione verde e transizione ecologica»), contiene un'espressa salvaguardia dei piani regionali già conformi alle proprie indicazioni (art. 199, comma 8, a sua volta novellato sul punto). A tale programma è demandato il compito di fissare i macro-obiettivi e di definire «i criteri e le linee strategiche cui le regioni e le province autonome si attengono nella elaborazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del presente decreto».

h) viene in tal modo a configurarsi, cioè, un meccanismo pianificatorio "a cascata", del tutto assimilabile a quello vigente in materia urbanistica (laddove, tuttavia, si intersecano anche molteplici previsioni settoriali specifiche), ove la disciplina di dettaglio è demandata all'amministrazione più vicina ai bisogni della collettività, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale che tipicamente ispira la ripartizione multilivello di tale tipologia di competenze. Laddove in passato era configurabile un solo livello di programmazione, "guidata" dalle direttive statali, ora si configura la collocazione della stessa in una cornice, egualmente programmatica, elaborata a livello centrale. La regia resta unitaria e sovraordinata, in modo da garantire la visione d'insieme delle criticità, individuandone soluzioni non necessariamente circoscritte al territorio. (Cons. Stato, sez. II, n. 1055 del 2023).

#### 1.3.4. Il commissario straordinario del governo per il giubileo della chiesa cattolica.

Il Consiglio di Stato ha avuto altresì modo di indagare i rapporti tra i poteri sopra ricostruiti spettanti ai diversi livelli di governo in materia di rifiuti e i poteri attribuiti in via eccezionale al commissario straordinario del governo per il giubileo della chiesa cattolica per il 2025.

Per quanto qui rileva, l'art. 13 del d.l. n. 50 del 17 maggio 2022, convertito con la l. n. 91 del 15 luglio 2022 dispone che:

*«Il Commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, limitatamente al periodo del relativo mandato e con riferimento al territorio di Roma Capitale, tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 114, terzo comma, della*

*Costituzione, esercita le competenze assegnate alle regioni ai sensi degli articoli 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare:*

*a) predisporre e adotta il piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e degli indirizzi del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006;*

*b) regola le attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi;*

*c) elabora e approva il piano per la bonifica delle aree inquinate;*

*d) approva i progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, assicura la realizzazione di tali impianti e autorizza le modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui agli articoli 7, comma 4-bis e 195, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 152 del 2006;*

*e) autorizza l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 7, comma 4-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006.*

*Ai fini dell'esercizio dei compiti di cui al comma 1 il Commissario straordinario, ove necessario, può provvedere a mezzo di ordinanza, sentita la regione Lazio, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Le ordinanze adottate dal Commissario straordinario sono immediatamente efficaci e sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. La regione Lazio si esprime entro il termine di quindici giorni dalla richiesta; decorso tale termine si procede anche in mancanza della pronuncia».*

In relazione ad essa, sono stati affermati i seguenti principi di rilevanza generale:

a) la legge statale ha riservato al commissario del governo ogni funzione amministrativa in materia di gestione dei rifiuti nel "territorio di Roma capitale", qualificato *ex lege* quale ambito territoriale ottimale al fine di perimetrare la porzione di territorio assoggettata al piano di gestione dei rifiuti ed a tutte le misure attuative per la gestione del ciclo dei rifiuti di quell'ambito;

b) avendo lo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente, lo stesso è altresì legittimato ad individuare, in ossequio ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost., il livello istituzionale di governo cui allocare le funzioni amministrative;

c) il fatto che la legge regionale possa, a sua volta, in tesi illegittimamente, avere attribuito le medesime funzioni amministrative a Roma capitale, istituendo al contempo due nuovi Ato, in materia di competenza legislativa statale esclusiva, non comporta la illegittimità delle ordinanze del commissario, proprio in quanto dotate di autonoma base legale rappresentata, come sottolineato in esse, dall'art. 13 del d.l. n. 50 del 2022;

- d) ciò che legittima la previsione di un commissario governativo ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988 è proprio l'ambito materiale della disciplina in questione: venendo in rilievo la materia dell'ambiente, riservata alla competenza esclusiva statale, il legislatore statale ha certamente titolo per adottare norme di legge e, *a fortiori*, per riallocare le funzioni amministrative al livello di governo ritenuto maggiormente coerente con i principi di cui all'art. 118 Cost e, segnatamente, con quello di adeguatezza;
- e) per le medesime ragioni il commissario del governo non può ritenersi vincolato alle leggi regionali e nemmeno al piano regionale di gestione dei rifiuti poiché – in ragione del peculiare *status* di Roma Capitale e dell'evento di portata mondiale da organizzare – è chiamato a gestire il ciclo dei rifiuti alla luce di una dimensione territoriale degli interessi che sovrasta quella regionale (Cons. Stato, sez. IV, n. 1349 del 2024);
- f) allo stesso modo però, i poteri del commissario straordinario hanno carattere eccezionale e derogatorio e risultano specificamente riferiti alla gestione dei rifiuti in relazione alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma e, dunque, tale competenza non può escludere quella prevista in via generale per la Regione Lazio;
- g) ciò per ragioni logiche, prima ancora che giuridiche, proprio perché si tratta di una competenza di carattere eccezionale e derogatoria e, dunque, speciale, e deve essere interpretata in senso restrittivo, limitandola conseguentemente ai soli impianti che il Commissario ha ritenuto necessari per il Piano di gestione dei rifiuti approvato dal medesimo, sicché, per il resto, operano le competenze generali della regione (Cons. Stato, sez. IV, n. 812 del 2026, la quale ha ritenuto legittimo il provvedimento autorizzatorio unico regionale rilasciato dalla Regione Lazio, in data successiva alla nomina del commissario straordinario per il giubileo, per la realizzazione di un impianto per il trattamento di rifiuti non pericolosi mediante compostaggio e lombricompostaggio da realizzare a Roma, in località Solforata).

#### 1.4. I poteri regolatori di ARERA in materia di rifiuti.

##### 1.4.1. I poteri di ARERA in materia di rifiuti nel sistema normativo.

Nel già complesso sistema di *governance* come sin qui sintetizzato, si è inserita, nel 2017, anche l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA).

Il coinvolgimento di quest'ultima nel settore dei rifiuti – più che rispondere, come nel caso delle autorità di regolazione imposte dai processi politici di ascendenza europea improntati, nel quadro della liberalizzazione dei servizi a rete, alla necessità di proteggere l'attività pubblica dalla crescente pressione di interessi esogeni (politici e finanziari) – riflette l'esigenza di correggere i fallimenti dell'intervento pubblico locale nella regolazione dei servizi a contenuto economico, ponendo rimedio alla tendenza localistica a far prevalere visioni politiche all'efficienza economica del servizio affidato e neutralizzando il conflitto di interessi che grava sugli enti locali (Cons. Stato, sez. II, n. 2255 del 2024).

La giurisprudenza ha così ricostruito la struttura normativa dei poteri di ARERA in materia di rifiuti:

a) mentre in relazione agli ambiti dell'energia elettrica e del gas le direttive comunitarie di riferimento disciplinano direttamente le finalità e i compiti delle autorità di regolazione (direttiva 2009/72/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009 e direttiva 2009/73/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009), per il settore dei rifiuti, come per quello idrico, ridotto livello di disciplina sovranazionale manca, essendo la materia rimessa alla discrezionalità degli Stati membri per quanto riguarda sia l'organizzazione che l'ampiezza della regolazione;

b) riveste perciò un ruolo centrale l'art. 1, comma 527, della l. n. 205 del 2017, che risponde all'esigenza di indicazione finalistica esplicita - in verità non del tutto consona alle regole della tecnica normativa - mediante un *incipit* di largo respiro sotto la cui egida vanno ricondotte tutte le attività attribuite alla neo denominata ARERA;

c) l'autorità, pertanto, deve agire: *«Al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità, diffusione omogenea sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento strutturale agli obiettivi imposti dalla normativa comunitaria, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure (...);»*

c1) tale ultimo inciso, inserito nel corso dei lavori parlamentari, viene correlato nella documentazione a corredo del disegno di legge, al deferimento dell'Italia, in data 17 maggio 2017 da parte della Commissione europea alla Corte di giustizia dell'Ue per la mancata bonifica o chiusura di 44 discariche indicate come fonti di grave rischio per la salute umana e per l'ambiente, in ragione della ritenuta violazione della direttiva europea sulle discariche (direttiva 1999/31/CE, del Consiglio, del 26 aprile 1999), la cui tempistica di attuazione era ampiamente decorsa;

c2) esso contribuisce a dare un'ulteriore colorazione in termini "conformativi" all'esercizio dei poteri di ARERA, finalizzato finanche al superamento di un problema specifico e contingente quale quello derivante dalla presenza sul territorio di uno di quei siti che sono stati oggetto di attenzione da parte della Commissione Ue;

d) tale orizzonte prospettico ampio è altresì imposto anche dalle più recenti riforme conseguite al recepimento - al quale peraltro va attribuita l'introduzione nel d.lgs. n. 152 del 2006 dell'art. 198-bis - del c.d. pacchetto "energia circolare" concretizzatosi in quattro direttive datate 30 maggio 2018 (si tratta delle direttive n. 2018/849-850-851-852/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018);

e) con esse infatti cambia definitivamente l'approccio al servizio dei rifiuti, suggellandosi un'evoluzione già avviata da anni, e il relativo ciclo integrato,

attratto nel regime di privativa pubblica, necessita di una completa rivisitazione, al fine di valorizzare/valutare quelle attività che escono da tale ambito, per comporre attività di mercato;

f) in tale logica la regolazione è sicuramente strumento anche pro concorrenziale, come rivendicato da ARERA, e funzionale a garantire condizioni di qualità uniformi sul territorio, pur salvaguardando le specificità territoriali, quanto meno in termini di livello minimo essenziale;

g) ciò tuttavia non può avere una portata illimitata, dovendo l'atipicità finalistica del relativo potere confrontarsi con la tipicità di quelli delle altre amministrazioni che con esso interferiscono.

h) come chiarito dai lavori preparatori della norma, ARERA avrebbe dovuto sostituirsi ai compiti già attribuiti all'Osservatorio nazionale sui rifiuti dall'art. 206-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 (inserito dall'art. 2, comma 29-bis del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4), indi trasferiti al Ministero dell'ambiente dal c.d. "collegato ambientale" del 2015. Lo scarso coordinamento tra le varie disposizioni, che non agevola la ricostruzione di un quadro preciso della materia, trova peraltro conferma nel fatto che la norma da ultimo citata prevedeva, fino alla recente abrogazione avvenuta con d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, anche il potere di definire un sistema tariffario equo e trasparente basato sul principio dell'ordinamento dell'Unione europea «*chi inquina paga*» e sulla copertura integrale dei costi efficienti di esercizio e di investimento (lettera g-bis).

i) l'analisi di dettaglio delle singole attività consentite all'ARERA contenuta nell'art. 1, comma 527, della l. n. 205 del 2017, nulla aggiunge alla cornice per come sopra ricostruita. Nella relativa elencazione, la tariffazione ne costituisce soltanto una delle possibili declinazioni, contenuta in particolare alle lettere: f), ove si prevede la «*predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio "chi inquina paga"*» (originariamente sovrappoventesi rispetto all'analogo potere ministeriale come detto venuto meno solo con la decretazione del 2020); g), relativa alla «*fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento*») e h), che si riferisce alla «*approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento*»);

j) sotto un profilo strettamente letterale, dunque, mentre con riferimento alla individuazione del «*metodo tariffario*», l'oggetto è limitato al «*servizio integrato dei rifiuti*» e ai «*singoli servizi che costituiscono attività di gestione*»; con riguardo alle «*tariffe di accesso*» (c.d. "tariffe al cancello"), esso può estendersi a tutti gli impianti di trattamento, anche estranei al servizio (i c.d. "gestori non integrati"), purché tuttavia ciò avvenga con la dimostrata finalità di migliorare il ciclo dei rifiuti urbani e assimilati;

k) da qui la sostanziale estraneità allo stesso della regolamentazione delle tariffe “al cancello” degli impianti di trattamento di rifiuti speciali, salvo si tratti della particolare tipologia degli stessi che deriva dal recupero dei rifiuti urbani medesimi (art. 184, comma 2, lett. g), siccome in grado di impattare sulla chiusura del ciclo. Astrattamente, dunque, non esiste una pregiudiziale negativa per oggetto ad applicare le “tariffe al cancello” a impianti di trattamento di tale tipologia di rifiuti speciali. Ciò vale a maggior ragione con riferimento ad impianti che hanno nella loro potenzialità gestoria, formalizzata nell’autorizzazione ambientale, lo smaltimento di rifiuti con codice europeo EER 10.05.01, corrispondente a parti di rifiuti urbani e simili non destinati al compost, essendo al riguardo del tutto ininfluyente la scelta di politica industriale concretamente effettuata di non accoglierli nella propria discarica (Cons. Stato, sez. II, n. 1055 del 2023).

#### 1.4.2. Il metodo tariffario e i poteri di ARERA.

La giurisprudenza ha avuto modo di ricostruire come segue il funzionamento del sistema tariffario per la gestione del ciclo dei rifiuti e i connessi poteri di ARERA:

a) il servizio rifiuti corrisponde ad un monopolio naturale, ovvero ad un’attività che per le sue caratteristiche intrinseche non si presta ad essere gestita da più operatori in concorrenza fra loro;

a1) caratteristica del monopolio è poi la sua relativa inefficienza rispetto ai sistemi concorrenziali, nel senso che l’attività gestita da un privato in monopolio, rispetto ad una situazione di concorrenza, porta sul mercato un quantitativo inferiore di prodotto ad un prezzo superiore; la differenza fra il prezzo di monopolio e quello di concorrenza genera poi la ben nota rendita monopolistica, di cui l’operatore privato si appropria nei confronti della collettività dei propri clienti;

b) per rimediare a tale inefficienza di sistema, il nostro ordinamento segue un metodo ben noto alla scienza economica, ovvero configura il servizio rifiuti, al pari degli altri cui si è accennato, come servizio pubblico, gestito da un’autorità amministrativa, che come tale non riscuote profitti, ma si limita a far recuperare i costi, eliminando il profitto di monopolio;

c) il ruolo dell’autorità pubblica in tal senso non è poi soltanto passivo, nel senso che essa non si limita a prender atto, se pure col solo intento di farli ripagare, dei costi esistenti, ma agisce positivamente, con l’intento di contenere i costi stessi, e i conseguenti prezzi per l’utenza, e di far recuperare produttività al sistema, non trascurando però i necessari investimenti;

d) ciò avviene garantendo al gestore del servizio un ammontare predeterminato massimo di ricavi, pari al massimo importo di tariffa esigibile, che comprende, con sufficiente approssimazione, i costi del servizio vero e proprio, i costi di uso del capitale, la remunerazione del capitale stesso e gli ammortamenti. Si tratta però di costi definibili come costi standard, nel senso che al gestore non è consentito di traslare puramente e semplicemente i costi di volta in volta da lui in concreto

sopportati sull'utenza: al recupero di questi costi è imposto un limite, allo scopo di spingere verso una maggiore efficienza, con un meccanismo noto in economia come *price cap*, comune del resto ad altri servizi pubblici corrispondenti a monopoli naturali, come la distribuzione del gas naturale e la distribuzione dell'acqua potabile;

e) l'ARERA ha esercitato le competenze conferitele in materia di metodo tariffario – MTR inizialmente con la deliberazione 31 ottobre 2019 n.443/2019/R/rif, che integra, in termini di scienza economica, una regolamentazione della tariffa attraverso un vincolo ai ricavi, nella specie rappresentato da un importo massimo della TARI che può essere preteso dalla platea degli utenti, in modo concettualmente non dissimile con quanto è previsto nel nostro ordinamento per altre fattispecie di monopolio naturale, ovvero per il servizio idrico e per il servizio di distribuzione del gas naturale;

f) quindi, la deliberazione di ARERA è volta a determinare i valori massimi della TARI che l'amministrazione può porre a carico dei cittadini che fruiscono del servizio, non a determinare i corrispettivi contrattuali dovuti al gestore del servizio stesso. Questi ultimi corrispondono invece all'esito della gara indetta per affidarli e all'offerta fatta in quella sede dalla stessa parte interessata, per definizione capace di valutare il proprio interesse e quindi la remuneratività del prezzo offerto;

g) per il caso poi in cui in cui il corrispettivo divenisse inadeguato per circostanze eccezionali, l'ordinamento prevede per rimediarsi un istituto speciale, ovvero la revisione prezzi, costante nel regime degli appalti, in quanto prevista, con caratteristiche sostanzialmente equivalenti, dall'art. 115 del d. lgs. 163 del 2006, dall'art. 106 comma 1 lettera a) del successivo d. lgs. n. 50 del 2016 e attualmente dall'art. 60 del d.lgs. n. 36 del 2023;

h) sotto il profilo logico e teleologico, occorre notare che il sistema del MTR è volto istituzionalmente all'efficiente contenimento dei costi, non ad una particolare remunerazione del capitale privato, remunerazione che anzi, allargando la visuale a tutte le tariffazioni che seguono il metodo del *price cap*, è tendenzialmente avversata dall'ordinamento. È noto infatti che il referendum popolare 12-13 giugno 2011 ha eliminato dall'art. 154 del d. lgs. n. 152 del 2006, che disciplina i criteri per determinare la tariffa per il servizio idrico integrato, il riferimento prima contenutovi alla "*adeguata remunerazione del capitale investito*";

i) di conseguenza, non è affatto assurdo, né illegittimo, che a fronte di un risultato migliore ottenuto mediante la gara concorrenziale, il comune faccia proprio il relativo vantaggio così ottenuto e non lo riversi puramente e semplicemente all'operatore privato, in accordo con quanto prevedono le clausole delle delibere ARERA;

j) infatti, nel momento in cui il gestore del servizio lo presta sulla base di un corrispettivo da lui liberamente offerto, in presenza di un bando che indica caratteristiche e durata del servizio stesso, e nel momento in cui questi ha a disposizione il rimedio della revisione prezzi per le sopravvenienze straordinarie,

non vi è ragione di ipotizzare alcuna “*espropriazione*” di risorse ai suoi danni, né alcuna imposizione di prestare il servizio in condizioni di non fattibilità economica; k) è fisiologico che il meccanismo della revisione prezzi operi solo a fronte di circostanze straordinarie, dato che l’essere aggiudicatario di un contratto di servizio non significa non essere soggetti all’ordinario rischio di impresa, per cui anche un contratto pubblico può legittimamente tradursi in una perdita per l’impresa che lo abbia stipulato sbagliando i propri calcoli di convenienza.

l) le delibere ARERA fissano effettivamente i prezzi massimi sul presupposto che essi garantiscano l’equilibrio finanziario della gestione, ma non significano affatto che ogni prezzo fissato in diminuzione non garantisca l’equilibrio stesso, perché altrimenti non si parlerebbe di prezzi massimi, ma piuttosto di prezzi imposti, né in questo meccanismo si riscontra alcuna illegittimità (Cons. Stato, sez. IV, n. 6466 del 2025).

#### 1.4.3. I limiti ai c.d. poteri impliciti di ARERA in materia di rifiuti.

La giurisprudenza ha indagato la c.d. teoria dei poteri impliciti anche in materia di regolazione dei rifiuti da parte di ARERA ed ha avuto modo di saggiarne i limiti.

Quanto alla teoria dei poteri impliciti essa è ricostruita come segue:

a) nel corso degli ultimi decenni una copiosa letteratura, giuridica e sociologica, ha constatato la crisi, secondo alcuni irreversibile, della legge come strumento di coordinazione delle società complesse;

b) le principali cause attengono alla struttura stesse delle organizzazioni politiche contemporanee che non si lasciano più governare a partire da un unico centro politico, di modo che la legge dello Stato ha perso il monopolio della regolazione degli interessi sociali;

c) soprattutto negli ambiti maggiormente coinvolti dall’incessante evoluzione tecnologica, la legge appare un mezzo inadeguato di selezione e riduzione della complessità;

d) la portata del principio di «legalità amministrativa», inteso come regola (implicita nel testo costituzionale) di esercizio e di validità dell’azione amministrativa, appare sempre più indecifrabile, sia sul piano del contenuto (se enunci la necessità di una norma, qualsivoglia sia la fonte, o se invece tale norma debba essere di ordine legislativo) che della struttura (se il rapporto tra legge e amministrazione si attinga in termini di mera compatibilità o di conformità o mera non contraddizione);

e) la crisi del modello – improntato alla razionale successione logica tra previo disporre e susseguente provvedere – ha raggiunto la sua fase culminante nel contesto della funzione di ordinazione attribuita a corpi amministrativi, strutturalmente e funzionalmente indipendenti dal Governo;

f) la delega normativa, in questo caso, basata spesso su previsioni generiche e finalistiche, ha assecondato la prospettiva di una accezione ‘debole’ del principio di legalità. Quest’ultimo non troverebbe più fondamento nell’esigenza democratica di assoggettare l’amministrazione pubblica all’indirizzo politico delle assemblee

politiche rappresentative, avendo lasciato il posto ad un più duttile principio di necessaria predeterminazione normativa dell'attività amministrativa, dove il compito di rendere "raffrontabile" l'azione pubblica verrebbe svolto da fonti sub-primarie e da standards desunti dalla tecnica.

g) il giudice amministrativo, quale custode della legalità amministrativa 'ordinaria', non può limitarsi ad una remissiva presa d'atto dello stato delle cose, ma deve cercare di contemperare la doverosa considerazione dei cambiamenti storici che investono economia, società e politica con il rispetto delle strutture giuridiche costituzionali;

h) il coinvolgimento dei regolatori indipendenti nella produzione di norme di diritto oggettivo deve necessariamente raccordarsi con i vincoli costituzionali in materia di fonti di produzione del diritto (preferenza della legge, riserva di legge, principio di legalità), aventi funzione liberale (di tutelare i diritti dei cittadini contro l'abuso del potere pubblico) e democratica (riconducendo la disciplina di determinate materie sotto il dominio degli organi rappresentativi espressione della sovranità popolare).

i) non può essere disconosciuta l'estrema difficoltà per il legislatore di creare un sistema completo di prescrizioni in settori specialistici che richiedono una capacità di adattamento alle incessanti evoluzioni tecniche, incompatibile con le dinamiche dei processi legislativi;

j) in questo contesto, la legge soddisfa il suo ruolo costituzionale di indirizzo e garanzia dei pubblici poteri quando definisce in modo chiaro: la causa dell'intervento pubblico; il tipo di conformazione del mercato (statuendo ciò che 'non può' essere messo in concorrenza e ciò che 'non si vuole' sia in concorrenza); la misura compositiva dei bisogni (economici e sociali) contrapposti; il grado di incisione delle sfere giuridiche regolate;

k) sul versante tecnico-economico, la legge può invece delegare all'Autorità indipendente il compito di 'implementare' – anche con ampio margine di autonomia operativa – il dettato normativo con i meccanismi che meglio siano in grado di assicurare l'equilibrio ottimale del sistema in termini di razionalità economica e desiderabilità sociale. Le opzioni regolatorie, per quanto non circostanziate nei loro contenuti dalla fonte primaria, restano 'raffrontabili' alla luce degli indici, parametri e standards elaborati dalla comunità scientifica di riferimento.

l) il deficit di legalità sostanziale non può essere «compensato» da una declinazione 'procedurale' del principio di legalità, e neppure aggirato con la teoria dei c.d. poteri impliciti;

m) l'attitudine del modello regolatorio a garantire un contraddittorio paritario (attraverso gli schemi della c.d. 'consultazione') ha una sua ragione specifica. Il regolatore deve poter contare su di una capillare piattaforma conoscitiva, avente ad oggetto i dati tecnici ed economici di funzionamento del mercato, per rimuovere le proprie asimmetrie informative. La trasparenza del modello '*process oriented*'

scongiora anche possibili condizionamenti del regolatore da parte dei gruppi economici;

m1) la partecipazione amministrativa, pur segnando il superamento di una visione elitaria ed autoritaria dell'amministrazione (consentendo agli operatori economici interessati di fare pervenire il proprio contributo informativo e valutativo), non equivale certo all'investitura democratica della legge. La 'compensazione' procedurale del principio di legalità, in ipotesi, potrebbe ritenersi coerente soltanto con un assetto corporativo della società e della sua rappresentanza;

m2) sotto altro profilo, la consultazione assicura un maggiore livello di garanzie per l'operatore privato, operando (al pari della motivazione) come una sorta di 'limitatore' della discrezionalità;

n) va pure attentamente circoscritta l'ammissibilità della categoria dei poteri c.d. impliciti, fondati cioè sulla base di una previsione legislativa che solo 'implicitamente' li preveda, in quanto legati da un nesso di strumentalità con il potere espliciti;

n1) nella sua assolutezza, tale linea interpretativa – nella misura in cui ritiene di poter trasformare senza limiti l'enunciazione di scopi in poteri nuovi e innominati – va respinta per le stesse ragioni indicate sopra;

n2) di attribuzioni implicitamente conferite può parlarsi soltanto con riferimento ai poteri 'strumentali' sussumibili nello stesso «spazio» giuridico del potere 'principale', situati cioè all'interno dei confini individuati dalla norma attributiva, in ordine a: interesse pubblico perseguito; punto di incidenza materiale; soggetti destinatari; tipo e grado di incisione delle posizioni giuridiche soggettive (Cons. Stato, sez. II, n. 2255 del 2024).

Su tali basi, la giurisprudenza, in due diverse occasioni, ha ritenuto che ARERA abbia esercitato poteri a lei non spettanti con la delibera 363/2021/R/rif del 3 agosto 2021, che ha approvato il Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 (MTR2) che, per la prima volta, ha fissato (agli articoli 21 e ss.) i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti (c.d. tariffe al cancello).

In particolare, ciò che rileva è che ARERA nel distinguere tra impianti integrati, minimi e aggiuntivi, ha previsto che gli «impianti minimi», al pari di quelli integrati, siano sottratti al libero gioco della concorrenza nei mercati del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, in quanto soggetti ad una pianificazione regionale dei flussi di rifiuti conferiti e a una fissazione delle tariffe di accesso, dettando i requisiti per l'individuazione degli «impianti minimi» e rinviando alle singole regioni e province autonome l'individuazione degli impianti eventualmente minimi, a chiusura del ciclo nel proprio territorio (Cons. Stato, sez. II, n. 2255 del 2024).

Tale sistema è stato ritenuto illegittimo in quanto:

o) è lo Stato a dover indicare le regole, cui le regioni daranno attuazione, in primo luogo attraverso il proprio strumento principe costituito dal PRGR. Alla indicazione

di “principi”, si aggiunge (non si sostituisce) un vero e proprio “programma” - dizione più ampia e per questo più ambiziosa di quella di “piano” in quanto implica una direttrice di sviluppo delle politiche ambientali in materia di rifiuti - che tiene conto delle problematiche per l’ambiente, localizzando le maggiori e individuando i siti più idonei per impiantistica di interesse sovraregionale, ma nel contempo mettendo a regime le potenzialità economiche della intrinseca natura di risorsa di un rifiuto recuperato a diverso utilizzo;

p) il necessario bilanciamento tra contrapposti interessi egualmente tutelati dalla Costituzione (la tutela dell’ambiente, da un lato, in tutte le sue implicazioni, da un lato e le ragioni dell’imprenditoria privata, dall’altro) non può essere rimesso alla singola Regione in assenza di scelte dello Stato, che, ove richiedono elaborazioni concettuali, dovranno assumere veste necessariamente normativa; ove siano correlate a situazioni concrete di *deficit*, necessitano comunque di un’angolazione prospettica equidistante e complessiva, come tale capace di valutare necessità e priorità nonché di imporre conseguentemente il sacrificio dell’una a discapito di altra;

q) laddove il legislatore ha inteso fornire indicazioni per migliorare il sistema gestionale attraverso le regole tariffarie, lo ha detto espressamente: si pensi a quanto disposto dall’art. 1, comma 667, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità del 2014), come modificato dall’art. 42, comma 1, della legge n. 221 del 2015, in forza del quale è stato emanato il d.m. 20 aprile 2017, che disciplina i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall’utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati.

r) l’ARERA, pertanto, nel fornire i criteri per individuare gli impianti “minimi” quale fattore essenziale per la chiusura del ciclo integrato dei rifiuti, non solo ha indirizzato il potere programmatico delle regioni, avocandosi un potere di direttiva attribuito allo Stato, che il legislatore non ha inteso delegarle, neppure nelle più recenti novelle di settore (v. l’art. 198-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006), ma ha di fatto arricchito di contenuti ad esso estranei il potere pianificatorio delle regioni, individuando la soluzione “normativa” alle criticità impiantistiche nella sostanziale acquisizione al sistema pubblicistico di impianti operanti in regime di libera concorrenza (Cons. Stato, sez. II, n. 1055 del 2023);

s) la qualificazione degli impianti «minimi» comporta che alcuni operatori – sulla base degli indici selettivi prescelti dal regolatore indipendente – vengano sottratti all’ambito concorrenziale del mercato del trattamento e smaltimento dei rifiuti, per essere assoggettati alla pianificazione regionale dei flussi di rifiuti conferiti e alla fissazione autoritativa del prezzo;

t) si tratta di una misura regolatoria – volta a fronteggiare le manifestazioni di potere economico dei titolari di impianti privati – che eccede il mero svolgimento tecnico

di modelli di razionalità tariffaria, sporgendo vistosamente rispetto al mandato legislativo che riguarda la sola determinazione autoritativa del prezzo sulla base dei costi efficienti;

u) stabilire i confini tra attività riservate al settore pubblico, attività regolate e attività lasciate alla concorrenza nel mercato, così come orientare i mercati verso assetti più giusti, limitando la spinta alla massimizzazione del profitto, spetta al decisore politico. La delicata combinazione delle componenti di un sistema complesso – in cui si muovono ambiente, società, economia e istituzioni – non può essere rimesso alle opzioni di un’Autorità indipendente che non abbia ricevuto, sul punto, un mandato legislativo espresso;

v) l’art. 1, comma 527 della l. n. 205 del 2017 non può leggersi come se includesse una competenza regolatoria generale e innominata per l’intero ciclo di vita dei rifiuti, neppure valorizzando le generiche formulazioni finalistiche contenute nell’*incipit*;

w) peraltro, le valutazioni poste da ARERA a fondamento dell’intervento regolatorio in esame – l’assenza di stimoli concorrenziali nella fase del trattamento degli impianti (peraltro, già sottoposti ad un regime di regolazione tariffaria da parte delle Regioni) e l’esistenza di una sotto-capacità impiantistica – interferiscono con le (sopra citate) funzioni programmatiche riservate allo Stato con riguardo al fabbisogno impiantistico (cfr. l’art. 195, comma 1, lettera f, e 198-bis del d.lgs. n. 152 del 2006);

y) si è venuto così a determinare un vero e proprio sovvertimento della sequenza logico-giuridica prefigurata dal legislatore. Al più, solo dopo l’adozione del Programma nazionale di gestione dei rifiuti – con l’individuazione, in quella sede, dei criteri per l’individuazione degli impianti necessari alla ‘chiusura’ del ciclo – l’ARERA avrebbe potuto disciplinare l’ambito tariffario, secondo la competenza che le è attribuita dall’ordinamento;

z) la delibera ha invaso, oltre le competenze statali, anche con le funzioni di pianificazione regionale in materia di rifiuti che, nel sistema del d.lgs. n. 152 del 2006, come si è detto, sono soggette al potere direttivo dello Stato;

aa) nel sistema delineato dalla riforma costituzionale del 2001, le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all’art. 117, secondo comma, Cost., tra cui l’ambiente – le quali, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla regione – non possono essere riallocate (o comunque alterate) dal regolatore indipendente, al di fuori di un chiaro mandato legislativo. Si avrebbe, altrimenti, una modifica, operata mediante un atto secondario, dell’assetto inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale competente per materia (quale, nell’ambito di cui si tratta, il d.lgs. n. 152 del 2006), sulla base di una valutazione di congruità rispetto alla dimensione degli interessi implicati (Cons. Stato, sez. II, n. 2255 del 2024).

## **2. L’Autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.**

## 2.1. I principi eurounitari sulle discariche di rifiuti.

### 2.1.1. Il principio di gerarchia dei rifiuti. La compatibilità dei termovalorizzatori.

La direttiva 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, “*direttiva quadro rifiuti*”, modificata dalla direttiva 2018/851/UE, all’art. 4, enuclea il principio della gerarchia dei rifiuti.

La gerarchia dei rifiuti si traduce in un ordine di priorità nella legislazione e nella politica di prevenzione e gestione dei rifiuti. È la pietra angolare delle politiche e della legislazione sui rifiuti dell’Unione europea.

Il suo obiettivo è duplice: *i)* ridurre al minimo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti; *ii)* migliorare l’efficienza delle risorse.

La gerarchia pone come opzione preferita per gestire i rifiuti le misure di prevenzione e come soluzione di ultima istanza lo smaltimento.

Pertanto la gerarchia dei rifiuti si fonda sul seguente ordine di priorità:

a) prevenzione: misure che - prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto siano diventati rifiuti - riducono: la quantità di rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l’estensione della durata di vita dei prodotti; gli impatti negativi dei rifiuti generati sull’ambiente e sulla salute umana; o il contenuto di sostanze nocive nei materiali e nei prodotti;

b) preparazione per il riutilizzo: operazioni di recupero volte a controllo, pulizia o riparazione, con le quali prodotti o componenti di prodotti che sono diventati rifiuti vengono preparati in modo da poter essere riutilizzati senza altri trattamenti preparatori;

c) riciclaggio: qualsiasi operazione di recupero attraverso la quale i materiali di scarto vengono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze, sia per gli usi originali che per altri usi. Include il ritrattamento di materiale organico (ad esempio il compostaggio), ma non include il recupero di energia e il ritrattamento per ottenere materiali da usare come combustibili o per operazioni di riempimento;

d) altro recupero (per esempio recupero di energia): qualsiasi altra operazione il cui risultato principale è un rifiuto che serve a uno scopo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una funzione particolare, o un rifiuto preparato per assolvere tale funzione, in un impianto o nell’economia in generale;

e) smaltimento: qualsiasi operazione che non sia di recupero, anche se l’operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia (per esempio, discarica, incenerimento).

Sul piano del diritto nazionale, l’art. 179, comma 1, del d.lgs. 152 del 2006, dispone che la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: “*a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento*”; il comma 2, dispone che, nel rispetto della gerarchia, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono “*il miglior risultato*”

*complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica”.*

La Corte di giustizia ha enucleato i principi che regolamentano la materia:

a) il principio della «*gerarchia dei rifiuti*», quale espresso all’articolo 4 della direttiva 2008/98/CE, letto alla luce del successivo art. 13, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*», purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici; ciò in quanto il fatto che detta normativa nazionale qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti in tal senso e pertanto come «*prioritari*» non può significare che le relative operazioni di trattamento siano dotate delle medesime qualità e, di conseguenza, che dette operazioni si vedano attribuire un qualsiasi grado di priorità rispetto alle altre operazioni di prevenzione e gestione dei rifiuti e che pertanto il legislatore nazionale abbia ritenuto di non seguire le indicazioni derivanti dal principio della «*gerarchia dei rifiuti*», quale previsto dalla direttiva; deve infatti ritenersi che siffatta qualificazione in termini di priorità miri a snellire e a facilitare lo svolgimento della procedura di autorizzazione, al fine di ovviare alla mancanza di una adeguata rete nazionale di gestione dei rifiuti;

b) la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione; così, ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 2, della direttiva «*rifiuti*», nell’attuare il principio della «*gerarchia dei rifiuti*», gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo; può pertanto essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall’impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti (Corte di giustizia, sez. VI, 8 maggio 2019, C-305/18, resa in sede di rinvio pregiudiziale nell’ambito di una controversia tra associazioni per la tutela dell’ambiente e la Presidenza del Consiglio dei Ministri e avente ad oggetto un ricorso volto all’annullamento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 2016 – *Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati*);

c) sebbene l’articolo 13 della direttiva 2008/98/CE, secondo cui gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all’ambiente, in particolare senza creare rischi per l’acqua, l’aria, il suolo, la flora o la fauna, non precisi il contenuto concreto delle misure che debbono essere adottate per assicurare che i rifiuti siano in tal modo gestiti, ciò non toglie che detto articolo vincoli gli Stati membri circa l’obiettivo da raggiungere, pur lasciando agli stessi un potere

discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure (Corte di giustizia, sez. VII, 6 aprile 2017, C-153/16);

d) l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE nel disporre che «[l]a (...) gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti nel seguente ordine: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento» non consente di concludere che si dovrebbe preferire un sistema che permetta ai produttori di rifiuti di provvedere personalmente al loro smaltimento, che figura soltanto all'ultimo posto di tale gerarchia (Corte di giustizia, sez. VI, 18 dicembre 2014, C-551/13, relativa a domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Commissione tributaria provinciale di Cagliari).

Su tali basi, il Consiglio di Stato ha affermato i seguenti principi rilevanti in tema di rapporto tra il principio di gerarchia dei rifiuti e gli impianti di termovalorizzazione (c.d. inceneritori):

e) è la stessa direttiva europea di riferimento a contemplare espressamente, nell'ambito della gerarchia dei rifiuti, la possibilità del loro recupero come combustibile per la produzione di energia, attraverso impianti di incenerimento rispondenti a determinati parametri di efficienza energetica, nella specie non contestati;

f) d'altronde, la realizzazione dell'inceneritore può rappresentare, come nel caso concreto, un intervento necessario proprio per dare attuazione al suddetto principio di gerarchia, riducendo il conferimento in discarica di rifiuti mediante il loro recupero come combustibile per la produzione di energia, con l'effetto di ridurre anche l'impatto ambientale derivante dal trasporto dei rifiuti indifferenziati finalizzato al loro smaltimento in discarica;

g) ciò è coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia Ue di cui ai superiori punti a) e b);

h) ciò che rileva, in definitiva, è che ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE, nell'attuare il principio della "gerarchia dei rifiuti", gli Stati membri adottino "misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo" come accade, nel caso di specie, attraverso la predisposizione di misure atte a dotare Roma Capitale anche di un sistema impiantistico adeguato ed autosufficiente;

i) in merito al rapporto tra la termovalorizzazione e la gerarchia dei rifiuti, la Commissione Ue ha inviato una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 26 gennaio 2017 (COM2017 34 final) intitolata "Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare", la quale si propone lo scopo principale di "garantire che il recupero di energia dai rifiuti nell'UE sostenga gli obiettivi del piano d'azione per l'economia circolare e sia pienamente coerente con la gerarchia dei rifiuti dell'UE;

il) nelle conclusioni della predetta comunicazione si afferma che "i processi di termovalorizzazione possono svolgere un ruolo nella transizione a un'economia circolare a condizione che la gerarchia dei rifiuti dell'Ue funga da principio guida e

*che le scelte fatte non ostacolino il raggiungimento di livelli più elevati di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio”;*

j) la stessa Corte costituzionale ha affermato che *“la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti, infatti, è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente”. Lo Stato, peraltro, ai sensi del comma 1, agisce «nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale»* (Corte cost., n. 244 del 2016);

k) a quanto precede nulla aggiunge l'esistenza di una procedura di preinfrazione avviata dalla Commissione (caso EU Pilot 2019/9541) sulla gestione dei rifiuti della Regione Lazio e a Roma che, proprio in quanto non ancora sfociata, a distanza di cinque anni, nella fase contenziosa, conferma, allo stato, l'assenza di profili di violazione del diritto europeo in materia di gestione dei rifiuti e rende evidente piuttosto l'intendimento della Commissione di acquisire le informazioni necessarie a verificare e a monitorare l'efficacia delle misure in corso di adozione da parte della autorità nazionali competenti;

l) in sintesi, è legittima la decisione di realizzare l'inceneritore quando essa, ad esempio, è coerente con altri e più specifici obblighi imposti dalla direttiva che non mettono in discussione in alcun modo il principio di gerarchia e, in particolare, la priorità delle misure sovraordinate rispetto al recupero, quali la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo ed il riciclaggio, tant'è che il piano impugnato si fa espressamente carico di prevedere apposite misure per potenziare *in primis* proprio la raccolta differenziata che, secondo l'obiettivo di piano, viene portata al 65% con un tasso di riciclaggio al 51,4%;

l1) né può contestarsi l'insufficienza delle percentuali di riciclaggio previste dal piano per inferirne la illegittimità della scelta di realizzare l'inceneritore, atteso che gli obiettivi di riciclaggio devono essere ragionevoli e sostenibili ed il loro mancato raggiungimento nel tempo non fa comunque venir meno l'obbligo di potenziare le altre misure, quali quelle di recupero, anche energetico, e di attuare i principi di sistema, quale quello di autosufficienza e prossimità degli impianti, oltre che di tutela dell'ambiente rispetto all'impatto delle operazioni di trasporto dei rifiuti dai luoghi dove gli stessi sono prodotti verso quelli dove insistono gli impianti di trattamento e di smaltimento (Cons. Stato, sez. IV, n. 1349 del 2024).

### 2.1.2. Il principio di prossimità.

L'articolo 16 della direttiva 2008/98 CE impone agli Stati membri di creare una rete integrata e adeguata di impianti per il trattamento dei rifiuti destinati allo smaltimento e dei *«rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui detta raccolta comprenda tali rifiuti provenienti da altri produttori»*, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili. Tale articolo prevede altresì che gli Stati membri debbano concepire detta rete, in particolare, in modo da consentire l'autosufficienza nel trattamento di tali

rifiuti e che detto trattamento possa avvenire in uno degli impianti appropriati più vicini al luogo in cui vengono prodotti.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia:

a) il principio di correzione, prioritariamente alla fonte, dei danni causati all'ambiente - principio stabilito per l'azione dell'Unione in materia ambientale all'articolo 191 TFUE - implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure appropriate per garantire il ricevimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti e che questi ultimi vanno quindi smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, per limitarne al massimo il trasporto (Corte di giustizia, sez. III, 16 luglio 2015, C-653/13);

b) per quanto concerne in particolare le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti, una delle più importanti misure che devono essere adottate dagli Stati membri, in particolare tramite gli enti locali dotati di competenza a tale riguardo, consiste nel cercare di trattare i rifiuti nell'impianto più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, segnatamente per i rifiuti urbani non differenziati, per limitarne al massimo il trasporto (Corte di giustizia, sez. VIII, 11 novembre 2021, C 315/20; sez. V, 12 dicembre 2013, C 292/12);

c) l'articolo 3, paragrafo 5, e l'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, devono essere interpretati nel senso che, tenuto conto dei principi di autosufficienza e di prossimità, l'autorità competente di spedizione può, basandosi in particolare sul motivo previsto all'articolo 11, paragrafo 1, lettera i), del medesimo regolamento, opporsi a una spedizione di rifiuti urbani non differenziati che pur se sottoposti ad un trattamento meccanico ai fini del loro recupero energetico, mantengano sostanzialmente inalterate le loro proprietà originarie (Corte di giustizia, sez. VIII, 11 novembre 2021, C-315/20).

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale:

d) l'utilizzazione dell'impianto di smaltimento più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare (Corte cost., n. 10 del 2009), seppur un divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale sia applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi, mentre il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non può valere né per quelli speciali pericolosi (Corte cost., n. 12 del 2007, n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000), né per quelli speciali non pericolosi (Corte cost., n. 335 del 2001).

Secondo la giurisprudenza amministrativa:

e) il principio di prossimità di cui all'art. 16 della direttiva 2008/98/CE, trova applicazione nell'ordinamento italiano non solo con riferimento allo smaltimento dei rifiuti urbani (art. 182-bis del d.lgs. 152 del 2006 rubricato "*Principi di autosufficienza e prossimità*"), ma anche con riguardo al recupero dei rifiuti speciali (cfr. l'art. 182-bis e l'art. 199, comma 3, lett. g) (Cons. Stato, sez. VI, n. 5025 del 2021);

f) per i rifiuti speciali ha rilievo primario il criterio della specializzazione dell'impianto, in relazione al quale deve essere coordinato il principio di prossimità, con cui si persegue lo scopo di ridurre il più possibile la movimentazione di rifiuti (Cons. Stato, sez. V, n. 1556 del 2015; n. 3215 del 2013; sez. VI, n. 993 del 2013).

### 2.1.3. Altri principi.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha elaborato i seguenti ulteriori principi in tema di discariche di rifiuti:

- a) gli art. 10 e 14 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, devono essere interpretati nel senso che non ostano all'interpretazione di una disposizione nazionale secondo la quale una discarica, in funzione alla data di recepimento di detta direttiva, deve essere assoggettata agli obblighi derivanti da quest'ultima, segnatamente a una proroga del periodo di gestione successiva alla chiusura, senza che occorra distinguere in base alla data in cui i rifiuti sono stati abbancati, né prevedere alcuna misura intesa a contenere l'impatto finanziario di tale proroga sul detentore dei rifiuti (Corte di giustizia, 14 maggio 2020, causa C-15/19 relativa a domanda di pronuncia pregiudiziale resa in riferimento ad una controversia tra l'Ama - Azienda municipale ambiente s.p.a., responsabile del servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti urbani solidi per il Comune di Roma, e il Consorzio laziale rifiuti - Colari, gestore della discarica di Malagrotta, in merito ai maggiori oneri connessi all'obbligo del Colari di assicurare la gestione successiva alla chiusura di detta discarica per un periodo di almeno trent'anni, invece dei dieci anni inizialmente previsti);
- b) l'art. 14, lett. b), della direttiva 1999/31/CE richiede, da un lato, che le autorità nazionali competenti adottino una decisione definitiva sul proseguimento delle operazioni in base a un piano di riassetto a tale direttiva e, dall'altro, che gli Stati membri adottino le misure necessarie per far chiudere al più presto le discariche che non abbiano l'autorizzazione a continuare a funzionare;
- c) l'art. 14, lett. c), della direttiva 1999/31/CE prevede che, sulla base del piano di riassetto di una discarica approvato, le autorità competenti autorizzino i necessari lavori e stabiliscano un periodo di transizione per l'attuazione di tale piano, precisando che tutte le discariche preesistenti devono conformarsi ai requisiti stabiliti da detta direttiva, fatti salvi quelli di cui all. I, punto 1, entro il 16 luglio 2009;
- d) ai sensi dell'art. 14 della direttiva 1999/31/CE, gli Stati membri dovevano adottare misure affinché le discariche che avevano ottenuto un'autorizzazione o erano già in funzione alla stessa data potessero rimanere in funzione soltanto se i provvedimenti indicati in tale articolo fossero stati adottati con la massima tempestività e al più tardi entro il 16 luglio 2009; detto articolo pertanto istituisce un regime transitorio derogatorio affinché tali discariche siano rese conformi ai nuovi requisiti in materia ambientale (Corte di giustizia, sez. VIII, 25 febbraio 2016, causa C-454/14, relativa a

procedura di infrazione della Commissione contro la Spagna in relazione a discariche non conformi alla direttiva);

e) l'art. 10 della direttiva 1999/31/CE ha un effetto diretto, ponendo a carico degli Stati membri, in termini non equivoci, un obbligo di risultato preciso e non subordina ad alcuna condizione l'applicazione della previsione da esso enunciata. Detta disposizione esige, come risulta anche dal 'considerando' 29 di detta direttiva, che gli Stati membri adottino misure affinché i prezzi di smaltimento dei rifiuti in una discarica coprano l'insieme dei costi connessi con la creazione e la gestione della discarica (Corte di giustizia, sez. IV, 24 maggio 2012, causa C-97/11, relativa a domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Commissione tributaria provinciale di Palermo; Corte di giustizia, sez. II, 25 febbraio 2010, causa C-172/08, relativa a domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Commissione tributaria provinciale di Roma);

f) tali costi includono i costi stimati di chiusura del sito e di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno trent'anni, in applicazione del principio «chi inquina paga», costituente ai sensi dell'art. 191, par. 2, TFUE, uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione in materia ambientale, il quale implica che il costo dello smaltimento dei rifiuti debba gravare sui loro detentori. L'applicazione di tale principio è insita nell'obiettivo della direttiva 1999/31/CE, che, ai sensi del suo art. 1, par. 1, è volta ad adempiere i requisiti della direttiva 75/442 e, in particolare, del suo art. 3, il quale, *inter alia*, impone agli Stati membri di adottare idonee misure per promuovere la prevenzione o la riduzione della produzione dei rifiuti (Corte di giustizia, 25 febbraio 2010, causa C-172/2008);

f) l'art. 10 della direttiva 1999/31/CE non impone agli Stati membri alcun metodo specifico per quanto attiene al finanziamento dei costi delle discariche (Corte di giustizia, sez. IV, 24 maggio 2012, causa C-97/11);

f1) pertanto siccome non esiste, allo stato attuale del diritto dell'Unione, alcuna normativa adottata sulla base dell'art. 192 TFUE che imponga agli Stati membri un metodo specifico per quanto riguarda il finanziamento dei costi derivanti dall'impianto e dall'esercizio delle discariche, tale finanziamento può, a scelta dello Stato membro interessato, essere indifferentemente assicurato mediante una tassa, un canone o qualsiasi altra modalità (Corte di giustizia, sez. II, 16 luglio 2009, causa C-254/08, relativa a domanda pregiudiziale presentata nell'ambito di una controversia tra società alberghiere e il Comune di Casoria in ordine alla determinazione delle tariffe della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni);

f2) in qualsiasi modo vi procedano, le normative nazionali che disciplinano le discariche devono garantire che tutti i costi di gestione di tali discariche gravino effettivamente sui detentori dei rifiuti che li depositano nelle discariche ai fini del loro smaltimento. In effetti, far gravare sui gestori tali oneri condurrebbe ad imputare ai medesimi i costi connessi allo smaltimento di rifiuti che non hanno prodotto essi stessi, ma di cui

garantiscono semplicemente lo smaltimento nell'ambito della loro attività di prestatori di servizi (Corte di giustizia, 25 febbraio 2010, C-172/2008).

## 2.2. La competenza al rilascio dell'autorizzazione e il rapporto con il SUAP

In punto di competenza all'adozione del provvedimento autorizzatorio *ex art.* 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, la giurisprudenza ha ritenuto sussistente anche quella dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP), così ricostruendo il quadro normativo:

a) il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, contiene il Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008;

b) in particolare, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 160 del 2010, «... è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. (...). Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163»;

c) pertanto, lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'art.14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241; laddove esso non sia sostituito o affiancato nell'attività di istruttoria da soggetti privati accreditati («Agenzie per le imprese»);

d) la citata disposizione non prevede in alcun modo un'esclusione del ruolo del Suap per le autorizzazioni ai sensi dell'art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006, per cui – ad eccezione degli ambiti espressamente esclusi dalla disposizione regolamentare - il SUAP svolge il ruolo di autorità procedente del procedimento principale e, come previsto dal citato art. 2, provvede “*all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione*”;

e) tali disposizioni relative al SUAP non hanno modificato l'attribuzione delle competenze in capo alle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento, ma hanno reso il SUAP l'organo (comunale) che emette il provvedimento finale dopo aver raccolto gli atti di tutte le amministrazioni e gli enti coinvolti, come è avvenuto nel caso di specie;

f) l'art. 4, comma 2 del d.P.R. n. 160 del 2010, dispone che *“Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le 12 domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente”*: ciò significa che il Suap funge da unico canale informativo sia verso le amministrazioni che verso i soggetti istanti ed emette il provvedimento finale sulla base dei pareri delle amministrazioni competenti sui vari aspetti, senza che ciò alteri il sistema delle competenze (Cons. Stato, sez. IV, n. 8086 del 2024).

### 2.3. La determinazione conclusiva della conferenza di servizi adottata a maggioranza.

Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti è disciplinato dall'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006. Detto disposto normativo prevede al riguardo che i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla Regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista, per la realizzazione del progetto stesso, dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. A seguito dell'espletamento dell'analitica procedura, descritta dal comma 1 al comma 7, che prevede lo svolgimento di una conferenza di servizi alla quale sono invitati i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio deve essere realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante, la regione competente procede al rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa.

In merito a tale decisione da assumere all'esito della conferenza dei servizi, la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi rilevanti:

- a) l'autorizzazione unica può essere rilasciata dalla regione qualora la conferenza di servizi, con decisione *«assunta a maggioranza»*, abbia espresso parere favorevole; pertanto non può riconoscersi al comune alcun *“potere di veto”*: un siffatto potere di veto, infatti, non è previsto da alcuna disposizione normativa, né è in alcun modo desumibile dalla *ratio* dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha invece introdotto uno speciale procedimento in deroga al normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti (Cons. Stato, sez. V, n. 565 del 2015);
- b) siffatta disposizione è significativa della volontà del legislatore di coordinare in modo armonico l'esercizio dei concorrenti poteri di pianificazione spettanti ai diversi livelli di governo del territorio e, secondo il consolidato indirizzo ermeneutico seguito dalla giurisprudenza costituzionale, appare anzi doverosa la leale collaborazione degli enti territoriali nel rispetto delle reciproche prerogative,

anche costituzionalmente tutelate (Cons. Stato, sez. IV, n. 5376 del 2022; sez. IV, n. 4991 del 2020).

c) l'art. 208, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, laddove prevede che: *“La decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza”* costituisce norma speciale rispetto alla previsione dell'art. 14-ter, comma 7, legge n. 241 del 1990 secondo cui *“All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”* (Cons. Stato, sez. IV, n. 446 del 2022 relativa a fattispecie in cui non si era immotivatamente tenuto conto del parere negativo espresso da Roma Capitale, relativo alla difformità del progetto rispetto al piano di gestione dei rifiuti e del parere negativo espresso dal Ministero della difesa che aveva rappresentato le sensibili interferenze con il *“parco antenne, posto a circa 700 metri di distanza”*);

d) dal citato art. 208, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006 si desume che il calcolo delle maggioranze in sede di conferenza di servizi va condotto in base al numero di amministrazioni coinvolte: se, in base alle proprie competenze, una medesima amministrazione esprime, attraverso i propri uffici od organi, più pareri all'interno del medesimo procedimento, basta anche un solo parere negativo per determinare in tal senso la volontà di quella amministrazione in merito alla domanda in esame;

e) non è necessario che gli enti contrari all'autorizzazione presentino ulteriori controdeduzioni a valle delle osservazioni trasmesse dal privato, che quindi non possono intendersi come esaustive rispetto alle criticità evidenziate; il loro silenzio dopo le osservazioni non può essere considerato come superamento della motivata posizione contraria formalmente espressa in sede di conferenza di servizi (Cons. Stato, sez. IV, n. 8086 del 2024);

f) i partecipanti alla conferenza dei servizi non sono chiamati ad esprimersi in qualità di titolari di autonome competenze, ma di interlocutori di un confronto che si conclude con un provvedimento della regione (Cons. Stato sez. II, n. 4734 del 2019 secondo cui non è sindacabile la scelta dell'amministrazione procedente di condividere e fare propri i pareri sfavorevoli espressi dagli uffici che hanno partecipato alla conferenza dei servizi, poiché tale determinazione rientra nell'ambito della discrezionalità tecnico-amministrativa, sottratta al sindacato di legittimità).

#### 2.4. Variante agli strumenti urbanistici.

Per giurisprudenza costante (Cons. Stato, sez. V, n. 291 del 2023; Cons. Stato, sez. IV, n. 1015 del 2018) l'art. 208, comma 6 d.lgs. n. 152 del 2006, comporta che l'approvazione di un progetto relativo ad un impianto di smaltimento e recupero dei rifiuti sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e

comunali e costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico comportante la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha peraltro precisato che:

a) in termini generali il potere di pianificazione del territorio non può precludere insediamenti industriali in zone a destinazione agricola se non in via eccezionale, vale a dire nei casi in cui si discuta di assetto agricolo di particolare pregio, servendo tal destinazione ad impedire gli insediamenti abitativi residenziali e non anche a precludere in via radicale qualsiasi intervento urbanisticamente rilevante, specie quelli di tipo industriale per ovvi motivi incompatibili con zone abitate e quindi necessariamente da realizzare in aperta campagna (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 3818 del 2012; n. 4861 del 2007);

b) le restrizioni insediative introdotte per le zone agricole, ragionevolmente intese a rafforzare le cautele in tema di edificazione in tali zone, sono misure assunte allo scopo di evitare, in territori ad alta valenza paesistico-ambientale, sia interventi speculativi penalizzanti detta tutela, sia quelli del tutto estranei alla coltivazione dei fondi e preordinati a svolgere altri e non consentiti scopi (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 5380 del 2020; n. 5350 del 2018; sez. VI, n. 5886 del 2014); pertanto la P.A. ben può avere interesse a tutelare e salvaguardare il paesaggio, a conservare valori naturalistici, o decongestionare o contenere l'espansione dell'aggregato urbano, perseguendo anche lo scopo di mitigazione ambientale; infatti, il dato testuale dell'art. 208, comma 6, nel prevedere che l'autorizzazione unica costituisca "*... ove occorra, variante allo strumento urbanistico...*", lascia intendere che tal misura non è obbligatoria, ma è suggerita in quei contesti urbanistici sprovvisti di aree a vocazione industriale, site a sufficiente distanza dai centri abitati, per i quali occorra comunque insediare impianti di trattamento e/o di stoccaggio di rifiuti della più varia tipologia, onde la semplice esistenza di aree in zona agricola non ne implica necessariamente la variante industriale che, in ogni caso, non avendo efficacia sanante degli abusi, legittima intanto i provvedimenti sanzionatori (Cons. Stato, sez. VI, n. 1775 del 2021);

c) stante il disposto dell'art. 208, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, vi è la necessità di motivare le ragioni di pubblico interesse sottese ad una scelta pianificatoria provinciale che si pone in aperto contrasto rispetto alla posizione assunta dal comune in sede conferenziale, nonché rispetto alla formale variante urbanistica comunale, la quale denota la forte determinazione del Comune nel volere trasferire l'impianto in altro sito, in considerazione del particolare contesto paesaggistico ed ambientale dell'area (Cons. Stato, sez. IV, n. 4991 del 2020);

d) il vincolo d'inedificabilità gravante sulla fascia di rispetto autostradale ha carattere assoluto e prescinde dalle caratteristiche dell'opera realizzata, in quanto il divieto di costruzione sancito dall'art. 9 l. 24 luglio 1961 n. 729 (e dal susseguente d.m. 1 aprile 1968 n. 1404) non può essere inteso restrittivamente al solo scopo di prevenire l'esistenza di ostacoli materiali suscettibili di costituire, per la loro prossimità alla sede autostradale, pregiudizio alla sicurezza del traffico e all'incolumità delle persone, ma appare correlato alla più ampia esigenza di

assicurare una fascia di rispetto utilizzabile, all'occorrenza, dal concessionario, per l'esecuzione dei lavori, per l'impianto dei cantieri, per il deposito di materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza limiti connessi alla presenza di costruzioni, con la conseguenza che le distanze previste vanno osservate anche con riferimento ad opere che non superino il livello della sede stradale o che costituiscano mere sopraelevazioni o che, pur rientrando nella fascia, siano arretrate rispetto alle opere preesistenti (Cass. civ., sez. I, n. 25401 del 2016; Cons. Stato, sez. I, n. 282 del 2016; sez. IV, n. 5014 del 2015; n. 2062 del 2013); pertanto è illegittimo il provvedimento della provincia di approvazione del progetto per la realizzazione di una discarica di inerti da realizzarsi nella fascia di rispetto autostradale (Cons. Stato, sez. IV, n. 1250 del 2018);

e) lo strumento urbanistico rispetto al quale l'autorizzazione unica opera quale variante automatica, è identificabile nel solo strumento urbanistico comunale; detta approvazione pertanto non può costituire variante automatica agli altri piani e programmi sovra ordinati (in particolare piani territoriali paesistici, piani territoriali regionali, piani paesistici e così via) atteso il carattere eccezionale dell'art. 208, che opera in deroga al normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti e, come tale, è soggetto ad esegesi rigorosa; è pertanto legittimo il diniego di autorizzazione di un impianto di recupero di materiali inerti in area sottoposta a vincolo da parte del piano territoriale regionale, cui la legge regionale attribuisce anche la tutela dei beni storico-artistici e ambientali, con particolare attenzione alla tutela del paesaggio (Cons. Stato, sez. V, n. 5658 e 5659 del 2015) ;

f) sulla base della normativa del d.lgs. n. 22 del 1997, vigente *ratione temporis*, perché sia corretto l'esercizio dell'attività di recupero dei rifiuti - e quindi, possa disporsi o mantenersi, in esito alla comunicazione prevista nella procedura semplificata di cui agli artt. 31 e ss., l'iscrizione nell'apposito registro delle imprese di cui all'art. 33, comma 3 - è necessario che l'impianto destinato a tale attività risulti compatibile con la destinazione urbanistica dell'area. Infatti, l'art. 27 del d.lgs. n. 22 del 1997, concernente l'approvazione del progetto e autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, prevede (al comma 1) che alla domanda venga allegato il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica (oltre che di tutela ambientale, di salute e di sicurezza sul lavoro, e di igiene pubblica); che la conferenza di servizi convocata per l'esame della domanda «*acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali*» (comma 3, lettera b). Ed anche la procedura semplificata sulle operazioni di recupero, tracciata dall'art. 33, dovendo «*comunque garantire un elevato livello di protezione ambientale e controlli efficaci*» (art. 31, comma 1), pur non menzionando esplicitamente la compatibilità urbanistica accanto alle «*norme tecniche e ... prescrizioni specifiche adottate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 31*» (concernenti, per i rifiuti non pericolosi: le quantità massime impiegabili; la provenienza, i tipi e le caratteristiche; le prescrizioni necessarie a tutela della salute

umana e dell'ambiente), cui subordina l'esercizio dell'attività, deve ritenersi presupponga implicitamente la compatibilità urbanistica (Cons. Stato, sez. III, n. 4689 del 2013 che ha osservato come una formulazione del tutto analoga a quella dell'art. 27, cit., se non coincidente, era contenuta nel testo originario dell'art. 208, commi 1 e 4, lettera b), del d.lgs. 152 del 2006, poi novellata dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205).

g) i provvedimenti relativi all'approvazione del progetto e all'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto anche con valenza di variante urbanistica ben possano essere adottati dal dirigente provinciale preposto (Cons. Stato, sez. IV, n. 1250 del 2018).

## 2.5. Le prescrizioni e le condizioni dell'autorizzazione.

L'autorizzazione unica, disciplinata dall'art. 208, d.lgs. n. 152 del 2006, consente la costruzione e la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti alla stregua delle prescrizioni e delle condizioni dettate dall'autorizzazione medesima. Il comma 11 della richiamata disposizione individua il contenuto "*minimo*" di tali prescrizioni tra cui "(...) *d) la localizzazione dell'impianto autorizzato (...); g) le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto (...); h) la data di scadenza dell'autorizzazione, in conformità con quanto previsto al comma 12; (...)*". Ai sensi del comma 12 "*Salva l'applicazione dell'articolo 29-octies per le installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, l'autorizzazione di cui al comma 1 è concessa per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile. (...)*".

Nessuna prescrizione è per contro dettata in ordine al termine per l'avvio ed il completamento dei lavori. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha al riguardo chiarito che l'assenza di disposizioni normative puntuali in ordine al termine di avvio e di completamento dei lavori, non rappresenta necessariamente una lacuna ma riflette una scelta del legislatore statale il quale, in relazione alla peculiarità degli impianti in esame e alla complessità del procedimento di autorizzazione, ha rimesso la fissazione dei termini alla stessa Amministrazione procedente, su impulso della conferenza di servizi, secondo valutazioni da effettuarsi caso per caso e fatto salvo il termine finale di scadenza dell'autorizzazione medesima (Cons. Stato, sez. IV, n. 9738 del 2022; Cons. Stato, sez. IV, n. 4091 del 2018).

Nelle determinazioni di autorizzazione unica e di autorizzazione integrata ambientale, l'autorità competente può fissare valori limite di emissione più rigorosi delle soglie tecniche di miglior tecnologia, in tre casi specifici: *i)* quando lo richieda la pianificazione regionale in materia di ambiente, tutela delle acque o emissioni; *ii)* quando lo richieda la normativa regionale; *iii)* quando, in mancanza di autorizzazione integrata ambientale, lo richieda il provvedimento autorizzatorio (Cons. Stato, sez. IV, n. 2245 del 2023 che ha pertanto precisato come costituisce scelta ragionevole e non manifestamente sproporzionata, in adesione al principio di precauzione, che l'autorità preposta imponga limiti e prescrizioni più rigorosi in relazione a situazioni di vetustà dell'impianto, per il quale non si dimostri il possesso dei requisiti della migliore tecnologia disponibile. Il tutto muovendo dall'ineludibile regola cardine, secondo cui i progettisti, i costruttori e i gestori

di impianti di co-incenerimento non possono progettare, costruire, equipaggiare e gestire impianti aventi emissioni superiori ai valori limite).

In sede di rilascio delle autorizzazioni ambientali debbono ritenersi legittime anche prescrizioni più restrittive rispetto a quelle individuate dalla disciplina tecnica di settore (Cons. Stato, sez. IV n. 5991 del 2023 che ha considerato legittimo il provvedimento della Regione di rigetto dell'istanza volta alla modifica della prescrizione secondo la quale il cascame di lana inviato al riutilizzo come ammendante/fertilizzante deve essere costituito esclusivamente da lana o da altre fibre di origine animale affinché sia possibile, per la produzione del concime denominato "*Cascami di lana*", utilizzare i residui della lavorazione della lana contenenti anche fibre sintetiche; ciò in quanto le tipologie di rifiuti non pericolosi che possono essere sottoposti a procedure semplificate di recupero, e le relative norme tecniche, sono contenute nel d.m. 5 febbraio 1998 - recante "*Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22*" - che al par. 18.2. dell'Allegato 1, in tema di rifiuti destinati alla produzione di fertilizzanti, prevede che la tipologia del rifiuto in ingresso è costituita da "*scarti, peluria e pelucchi di lana e altre fibre di origine animale, rifilature e scarti di pelo*" e al punto 18.2.1 prevede che gli stessi debbono provenire dalla "*lavorazione della lana e suoi manufatti, ritagli dell'industria conciaria prima del trattamento conciante*", non trovando per contro applicazione il d.lgs. n. 75 del 2010, il quale disciplina il prodotto finale, fissandone le caratteristiche per poter essere immesso nel mercato interno e dell'Unione europea).

Le ragioni tecniche per le quali vengono dettate le prescrizioni non sono sindacabili in sede giurisdizionale amministrativa, allorquando non trasmodino nella abnormità e nella palese illogicità (Cons. Stato, sez. IV, n. 5991 del 2023; n. 1761 del 2022; n. 8754 e n. 1714 del 2021). Il giudice amministrativo, infatti, non può sostituirsi alle valutazioni, anche di tipo tecnico, riservate alle amministrazioni pubbliche di settore (Cons. Stato, sez. IV, n. 2245 del 2023; n. 2344 del 2022).

L'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce, poi, al comma 13 che, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione: *i*) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; *ii*) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; *iii*) alla revoca dell'autorizzazione, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente. Secondo quanto prescritto da tale comma è proprio attraverso la diffida che al gestore viene contestata l'inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, allo scopo di metterlo nelle condizioni di eliminare le violazioni riscontrate. La diffida assolve quindi anche alla funzione di mezzo di comunicazione dell'avvio del procedimento destinato a culminare (o meno) nella statuizione sanzionatoria (della sospensione e/o della revoca) in modo da soddisfare le esigenze del giusto procedimento di cui all'art. 7, della l. n. 241 del 1990 (Cons. Stato, sez. IV, n. 803 del 2020; n. 3933 del 2018; sez. V, n. 6238 del 2012; sez. VI, n. 8049 del 2010).

Solo ai fini del provvedimento di sospensione dell'autorizzazione è necessario l'accertamento di una situazione di pericolo, mentre la revoca del titolo è applicabile in due

differenti e alternative ipotesi, la prima delle quali richiede esclusivamente l'accertamento dell'inadempimento delle prescrizioni imposte da specifica diffida (Cons. Stato, sez. IV, n. 803 del 2020; n. 3933 del 2018; n. 401 del 2013).

## 2.6. Rapporti con altre autorizzazioni.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, in merito al rapporto dell'autorizzazione unica con l'Autorizzazione integrata ambientale (AIA), che:

- a) stante la previsione dell'art. 29-*quater*, comma 11, del d.lgs. n. 152 del 2006 secondo cui la procedura di AIA sostituisce quella avente per oggetto la "autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti" di cui al successivo art. 208, nelle procedure in cui l'AIA sostituisce l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, la conferenza dei servizi convocata per il suo rilascio è integrata con i soggetti previsti dallo stesso art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 per la conferenza relativa al rilascio dell'autorizzazione unica in materia di rifiuti. L'AIA rilasciata in esito alla conferenza dei servizi "integrata" ha pertanto gli stessi effetti dell'art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. V, n. 291 del 2023);
- b) in merito alla compatibilità urbanistica dell'ampliamento, qualora l'impianto ricada nell'allegato VIII alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, l'autorizzazione integrata sostituisce l'autorizzazione unica, *ex art.* 208 comma 6, che, a sua volta, costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori (Cons. Stato, sez. IV, n. 4351 del 2022);
- c) il rilascio dell'AIA sostituisce anche l'autorizzazione ambientale di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 per gli impianti di recupero dei rifiuti pericolosi e di rigenerazione degli oli usati, sostituendo ogni altro parere regionale, provinciale o comunale e costituendo, nel caso sia necessario, una variante urbanistica (Cons. Stato, sez. IV, n. 2733 del 2020).

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, in merito al rapporto dell'autorizzazione unica con la Valutazione ambientale strategica (VAS), che:

- d) nessuna disposizione di legge preclude al privato la ricerca e l'acquisto del terreno per realizzare l'impianto per il trattamento dei rifiuti in pendenza della VAS, restando a carico del privato il rischio di acquistare un immobile che avrebbe potuto successivamente rivelarsi privo delle caratteristiche prescritte dal piano di gestione e quindi dalla VAS, ma tale *modus procedendi*, peraltro dettato da evidenti ragioni di urgenza, non inficia la legittimità del provvedimento che lo ha formalmente individuato ai fini della localizzazione dell'impianto;
- e) la contestualità tra la approvazione del piano di gestione dei rifiuti, all'esito della VAS, e la individuazione del terreno dove localizzare l'impianto non determina una elusione dell'effetto utile della direttiva VAS, poiché quest'ultima ha ad oggetto il "piano" di gestione dei rifiuti, non il terreno prescelto per la localizzazione dell'impianto, rispetto al quale può predicarsi una eventuale inidoneità o non

conformità rispetto alle previsioni del piano, ma non rispetto alle risultanze della VAS che concernono i contenuti del “piano”;

f) la contestualità delle decisioni non è incompatibile con la possibilità che la scelta del sito sia avvenuta in conformità con le risultanze del procedimento di VAS via via emergenti, trattandosi di procedimenti collegati e svolti in modo coordinato dagli enti coinvolti (Cons. Stato, sez. IV, n. 1349 del 2024).

## SEZIONE II

### **3. L’art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006: abbandono o deposito incontrollato dei rifiuti e ordinanza di rimozione.**

#### 3.1. Disposizioni normative.

L’art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Divieto di abbandono), recita:

*«L’abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.*

*È altresì vietata l’immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.*

*Fatta 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.*

*Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni».*

#### 3.2. Fattispecie escluse per oggetto o tipologia di attività.

##### 3.2.1. I sottoprodotti.

L’art. 184 bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, enuncia le condizioni in presenza delle quali un determinato elemento sia da qualificare come sottoprodotto e non come rifiuto; le condizioni, cumulative, sono:

*«a) la sostanza o l’oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;*

*b) è certo che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;*

*c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;*

*d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana».*

Anche alla luce del tenore letterale dell'art. 184 *bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, sopra riportato, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che:

a) in base alla formulazione della norma, ai fini della qualificazione di una sostanza o di un oggetto come sottoprodotto, debbono ricorrere contestualmente tutte le condizioni di cui alle lett. a), b), c), e d) dell'art. 184 – *bis*, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006;

b) la verifica della qualificazione di una sostanza o di un oggetto come “sottoprodotto” non può essere effettuata in astratto, ma deve essere effettuata in concreto, in relazione alla sua destinazione effettiva e certa;

c) il fatto che il materiale stoccato potesse essere riutilizzato per altri scopi non consente di attribuire ad esso la certezza del riutilizzo da parte del produttore o di terzi, che nel caso di specie sussisteva solo rispetto alla cava cui era destinato (Cons. Stato, sez. IV, n. 993 del 2026, che ha chiarito che la natura di sottoprodotto deve escludersi laddove lo stesso non sia conforme ai parametri delle concentrazioni soglia di contaminazione previste dalla colonna A, Tabella 1, allegato 5, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006, valevole per i siti ad uso verde pubblico e privato residenziale, da applicarsi in relazione alla destinazione d'uso dell'area interessata dall'intervento di recupero ambientale);

d) le rocce e le terre da scavo che presentino sostanze esterne inquinanti sono sottratte alla disciplina sui rifiuti solo in presenza: i) di caratteristiche chimiche che escludano una effettiva pericolosità per l'ambiente; ii) di approvazione di un progetto che ne disciplini il reimpiego; iii) di prova dell'avvenuto rispetto dell'obbligo di reimpiego secondo il progetto. (Cass. pen., sez. III, n. 32797 del 2013, fattispecie in cui, lo smarino, ovvero il materiale da scavo delle gallerie, in quanto destinato ad essere abbandonato in discarica, è stato qualificato come rifiuto).

### 3.2.2. Il deposito temporaneo.

L'art. 185 *bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 (Deposito temporaneo prima della raccolta) dispone che:

*«1. Il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero o smaltimento è effettuato come deposito temporaneo, prima della raccolta, nel rispetto delle seguenti condizioni:*

*a) nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci;*

*b) esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita, nelle aree di pertinenza o in altri luoghi di raggruppamento nella diretta disponibilità dei distributori stessi o messi loro a disposizione*

*dai sistemi di gestione dei produttori;*

*c) per i rifiuti da costruzione e demolizione, nonché per le filiere di rifiuti per le quali vi sia una specifica disposizione di legge, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti.*

*2. Il deposito temporaneo prima della raccolta è effettuato alle seguenti condizioni:*

*a) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, sono depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose gestiti conformemente al suddetto regolamento;*

*b) i rifiuti sono raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;*

*c) i rifiuti sono raggruppati per categorie omogenee, nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;*

*d) nel rispetto delle norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose.*

*3. Il deposito temporaneo prima della raccolta è effettuato alle condizioni di cui ai commi 1 e 2 e non necessita di autorizzazione da parte dell'autorità competente».*

A livello eurounioniale, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che:

*a) la direttiva n. 75/442/CEE, del Consiglio, del 15 luglio 1975 e la decisione n. 2000/532/CE, della Commissione, del 3 maggio 2000 non ostano alla commistione, da parte del produttore di rifiuti, di rifiuti riconducibili a codici diversi dell'elenco allegato alla decisione 2000/532/CE al momento del loro deposito temporaneo, prima della loro raccolta, nel luogo in cui sono prodotti;*

*b) tuttavia, gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure che obbligano il produttore di rifiuti alla cernita e al deposito separato dei rifiuti al momento del loro deposito temporaneo, prima della loro raccolta, nel luogo in cui sono prodotti, utilizzando a tal fine i codici di detto elenco, qualora ritengano che siffatte misure siano necessarie per raggiungere gli obiettivi fissati dall'art. 4, comma 1, della direttiva 75/442/CEE,; poiché la normativa nazionale riprende l'elenco dei rifiuti allegato alla decisione 2000/532/CE, il codice 15 01 06, corrispondente agli «imballaggi in materiali misti», può essere utilizzato per identificare rifiuti costituiti da imballaggi di diverso materiale, tra loro raggruppati (Corte di giustizia delle comunità europee, sez. II, 11 dicembre 2008, causa C-387/07, *Timmermans Mazak*);*

La casistica in tema di deposito temporaneo è principalmente risultante dalla giurisprudenza penale, che ha affermato:

c) si ha:

c1) deposito temporaneo, come tale lecito, quando i rifiuti sono raggruppati, in via temporanea ed alle condizioni previste dalla legge, nel luogo della loro produzione;

c2) deposito preliminare o stoccaggio, che richiede l'autorizzazione o la comunicazione in procedura semplificata, quando non sono rispettate le condizioni previste dall'art. 6, lett. m), del d.lgs. n. 22 del 1997 per il deposito temporaneo di rifiuti;

c3) deposito incontrollato o abbandono di rifiuti, quando il raggruppamento di essi viene effettuato in luogo diverso da quello in cui i rifiuti sono prodotti, e fuori della sfera di controllo del produttore: tale ultima condotta è sanzionata penalmente, se posta in essere da soggetti titolari di impresa o da responsabili di enti, mentre è sanzionata in via amministrativa, quando sia effettuata da persone fisiche diverse da quelle precedentemente indicate (Cass. pen., sez. III, n. 25449 del 2020; n. 43422 del 2019; n. 16318 del 2015; n. 22938 del 2014);

d) esula dalla nozione di deposito temporaneo il raggruppamento di rifiuti effettuato ammassando indiscriminatamente rifiuti di varia natura (pneumatici fuori uso, motori, vernici, oli minerali e grassi) nel perimetro aziendale (Cass. pen., sez. III, n. 27073 del 2008);

f) il luogo di produzione dei rifiuti rilevante ai fini della nozione di deposito temporaneo non è solo quello in cui i rifiuti sono prodotti, ma anche quello in disponibilità dell'impresa produttrice nel quale gli stessi sono depositati, purché funzionalmente collegato a quello di produzione (Cass. pen., sez. III, n. 4181 del 2018).

g) in caso di mancato rispetto del limite temporale trimestrale fissato per il deposito temporaneo, risponde del reato il titolare dell'impresa che, con la propria condotta omissiva, abbia determinato la condizione di irregolarità del deposito, nonostante vi sia stato il trasferimento della titolarità dell'azienda nell'arco del trimestre successivo all'avvenuto deposito (Cass. pen., sez. III, n. 1187 del 2008);

h) ai fini della configurabilità dell'elemento psicologico della contravvenzione di deposito incontrollato è irrilevante il fine di lucro, in quanto si tratta di reato punibile a titolo di colpa consistente in una negligente condotta omissiva, ovvero il non aver verificato le condizioni del luogo di deposito dei rifiuti (Cass. pen., sez. III, n. 38137 del 2015, resa in fattispecie nella quale il produttore aveva fatto scaricare i rifiuti da un proprio dipendente su un fondo altrui, sostenendo di averlo fatto non per motivi economici, ma per evitare intralcio al traffico);

i) in tema di gestione dei rifiuti, l'onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni di liceità del deposito cosiddetto controllato o temporaneo, fissate dall'art. 183 del d.lgs. n. 152 del 2006, grava sul produttore dei rifiuti, in

considerazione della natura eccezionale e derogatoria di tale deposito rispetto alla disciplina ordinaria (Cass. pen., sez. III, n. 47040 del 2022).

### 3.3. La competenza all'adozione dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti.

In relazione alla competenza all'adozione dell'ordinanza *ex art. 192*, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonostante la formulazione letterale della norma («*Il Sindaco dispone con ordinanza...*»), si registrano in giurisprudenza due orientamenti, in ragione del principio di separazione delle funzioni tra politica e amministrazione, sancita dapprima dall'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000 e poi dall'art. 70, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001:

a) secondo una prima tesi, la competenza è in capo al dirigente, in quanto:

a1) l'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 sostanzialmente riproduttivo dell'art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997;

a2) l'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000, che attribuisce alla dirigenza il potere di emanare tutti i provvedimenti dell'ente locale salvo quelli attinenti alle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, è norma di generale applicazione (*ex art. 1*, comma 4) a tutti i provvedimenti nominati nell'ordinamento (a prescindere dalla loro entrata in vigore), salve espresse deroghe («*le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*»);

a3) anche a prescindere dalla disposizione di cui all'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, l'art. 107 del medesimo d.lgs. depone già di per sé, in base al suo tenore letterale, per una sua applicazione generalizzata indifferente, in assenza di deroghe espresse, al profilo temporale di introduzione normativa di un potere dell'ente locale;

a4) il mutato quadro costituzionale recato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 non impinge sull'applicazione generalizzata del principio di ripartizione delle competenze tra organi politici e organi dirigenziali (a cui sono attribuite tendenzialmente tutte le competenze di gestione), che travalica anche l'ordinamento degli enti locali, essendo uno schema valevole per tutte le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001;

a5) di tal che, il dirigente può adottare un'ordinanza di cui all'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, trattandosi di un atto di gestione ordinaria (Cons. Stato, sez. II, n. 7189 del 2021);

b) secondo altra tesi, maggioritaria e sostenuta dalla giurisprudenza più recente, l'ordinanza in esame può essere adottata esclusivamente dal sindaco e non dal dirigente, poiché:

b1) l'art. 192, del d.lgs. n. 152 del 2006, è una disposizione sopravvenuta, speciale e derogatoria rispetto all'art. 107, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 (Cons. Stato, sez. IV, n. 5510 del 2025; n. 2056 del 2025; n. 10961 del 2023; n. 8252 del 2023);

b2) se, infatti: *i*) il d.lgs. n. 152 del 2006, alla Parte Quarta, riproduce nella sostanza, salvo adattamenti e integrazioni per coordinamento con normative sopraggiunte, il d.lgs. n. 22 del 1997, di cui dispone conseguentemente l'abrogazione; *ii*) in particolare, l'art. 192 riproduce l'art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997 pressoché testualmente, ribadendo la competenza del Sindaco a emanare l'ordinanza per la rimozione dei rifiuti; *iii*) la volontà del legislatore va ricostruita nel senso di affermare la competenza del Sindaco ad emanare le ordinanze in materia di rimozione di rifiuti, ex art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997, anche successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 267 del 2000 e fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha ribadito tale competenza (Cons. Stato, sez. II, n. 6294 del 2020);

b3) l'incompetenza del responsabile del settore sussiste anche in caso di delega a suo favore adottata dal dirigente del settore (Cons. Stato, sez. V, n. 1684 del 2019);

b4) così, l'assetto normativo attuale rende più corretta, e più armonica, l'interpretazione della latitudine applicativa del precetto penale che individua espressamente, come elemento costitutivo del reato, l'ordinanza del sindaco, non una qualsiasi ordinanza emessa ai sensi dell'art. 192, d.lgs. 152 del 2006 (Cass. pen., sez. III, n. 40212 del 2014).

### 3.4. Il rapporto con l'ordinanza ex artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000.

La qualificazione del provvedimento recante un ordine di rimozione quale ordinanza contingibile e urgente ai sensi del d.lgs. n. 267 del 2000 ovvero ex art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, è decisiva, perchè l'ordinanza contingibile e urgente: *i*) è emanata sul presupposto dell'urgenza; *ii*) è finalisticamente orientata a cautelare l'incolumità e la salute pubblica; *iii*) ha carattere ripristinatorio, sì da prescindere dall'accertamento della responsabilità nella causazione del fattore di pericolo che si intende rimuovere (Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 2021, n. 2847).

Il problema è acuito dal frequente uso "congiunto" dei poteri normativi citati da parte del sindaco, che, nel motivare il provvedimento, spesso richiama contestualmente e indifferentemente entrambe le disposizioni a fondamento dell'esercizio del potere.

In termini generali, con riferimento al rapporto tra potere di ordinanza ex artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 e fattispecie espressamente normate dal d.lgs. n. 152 del 2006, ha chiarito il Consiglio di Stato che:

- a) la congerie di strumenti disciplinati dal legislatore nazionale, in attuazione della disciplina europea, risulta effettivamente molto articolata e coinvolge più livelli di governo dell'amministrazione e tra questi anche il sindaco, ma non per questo esclude la sussistenza del potere di ordinanza;
- b) la panoplia di rimedi predisposta dal legislatore non esaurisce il novero delle ipotesi nelle quali, astrattamente, la pubblica incolumità o la salute della collettività possono essere poste in pericolo o subire un danno dallo svolgimento di un'attività produttiva legittimamente autorizzata;

c) nondimeno, a fronte dell'individuazione di poteri tipici e nominati, e della fissazione, in via legislativa, del riparto delle competenze sui casi e sulle modalità del possibile intervento, questo potere si riduce necessariamente, e il suo ambito di operatività è escluso in quelle situazioni che sono già state disciplinate dal legislatore (Cons. Stato, sez. IV, n. 4802 del 2021, resa nel c.d. caso Ilva, nella quale si rileva che, in astratto, il sindaco dispone del potere di ordinanza anche in situazioni nelle quali si debba intervenire su impianti sottoposti all'A.I.A., salvo poi escludere, ad es., la legittimità dell'ordinanza contingibile ed urgente per fronteggiare l'immissione di "aria e fumi" provenienti dallo stabilimento siderurgico, siccome fattispecie espressamente normata dall'art. 29-*decies*, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Ciò posto in termini generali, quanto al rapporto specifico con l'art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006, la giurisprudenza ha affermato che:

d) allorché il provvedimento operi il duplice richiamo normativo (art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 e art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000), opera il principio di diritto per cui è sufficiente la legittimità di una sola delle sue motivazioni e il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento;

e) ciò posto, le ordinanze di necessità ed urgenza presuppongono il ricorso di una situazione di pericolo non fronteggiabile con mezzi ordinari, per cui l'esercizio del relativo potere non è precluso dall'esistenza di una serie di rimedi tipici per far fronte alle situazioni di emergenza di una data specie, in particolare dai rimedi legalmente contemplati in tema di abbandono di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, essendo possibile che il rimedio tipico si riveli inadeguato (Cons. Stato, sez. I, parere n. 15 del 2025; sez. IV, 2 marzo 2023, n. 2208);

f) in relazione al provvedimento – frequente nella prassi – con cui il sindaco ordina di: *"provvedere, entro e non oltre sessanta giorni dalla notifica del provvedimento, a ripristinare lo stato dei luoghi liberando le aree ispezionate da tutti i rifiuti presenti ed avviarli al recupero e/o allo smaltimento secondo la loro tipologia ed in rispetto alle leggi previste in materia ed a comunicare alle autorità il crono programma dei lavori di caratterizzazione dei rifiuti e di rimozione degli stessi"*, esso non è qualificabile come ordinanza contingibile e urgente adottata ai sensi degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia perché non contiene alcun riferimento a dette norme, sia soprattutto perché, dal punto di vista sostanziale, esso ha natura di ordine di rimozione dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006;

f1) il fatto che il provvedimento impugnato non richiami espressamente l'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 non è dirimente poiché la circostanza che l'ordine sia stato intimato ai sensi della predetta disposizione di legge è chiaramente evincibile dalla comunicazione di avvio del procedimento che ha preceduto la adozione dell'ordine dove non solo è ripetutamente richiamata tale disposizione di legge ma l'oggetto del procedimento è chiaramente individuato nella rimozione dei rifiuti depositati;

f2) la stessa comunicazione di avvio del procedimento è incompatibile con l'urgenza propria di una ordinanza *ex artt.* 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Cons. Stato, sez. IV, n. 9928 del 2023);

3.5. Il rapporto tra procedimento di rimozione dei rifiuti abbandonati (art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006) e procedimento di bonifica (artt. 240 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006).

Sul punto si rimanda alla successiva Sez. III, §10.

3.6. La partecipazione al procedimento.

In tema di partecipazione al procedimento *ex art.* 192, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006, la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

a) l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati deve essere necessariamente preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti;

b) tale provvedimento, infatti, presupponendo l'accertamento della responsabilità a titolo di dolo o colpa, richiede l'assicurazione di quelle garanzie di partecipazione procedimentale, cui la comunicazione di avvio del procedimento è meramente strumentale, tali da assicurare un accertamento in contraddittorio, legislativamente previsto, oltre che in ordine all'esatta localizzazione dei rifiuti, soprattutto, per l'individuazione dell'organo pubblico effettivamente competente, e, conseguentemente, per quanto attiene all'imputabilità, a titolo di colpa, dello stato di degrado e incuria dei luoghi interessati;

c) posto che il provvedimento *ex art.* 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 postula l'esistenza di un potere latamente discrezionale, laddove non sia stata data prova che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, non trova applicazione il canone antiformalistico di cui all'art. 21 *octies*, comma 2 della l. n. 241 del 1990 (Cons. Stato, sez. IV, n. 310 del 2024, resa in fattispecie nella quale l'amministrazione si era limitata a prendere atto del verbale di polizia locale, ponendo in modo acritico a carico della ricorrente le conseguenze monitorie, ripristinatorie e sanzionatorie contemplate dalla norma, omettendo qualsiasi accertamento sulla sussistenza o meno di una condotta causalmente efficiente, e quanto meno colposa, in capo al proprietario dell'area);

d) l'accertamento della responsabilità del proprietario deve avvenire previa instaurazione di un corretto contraddittorio tra la pubblica amministrazione e il proprietario medesimo, come prescritto dall'art. 192 del d. lgs. n. 152 del 2006, con la doverosa attivazione del contraddittorio procedimentale mediante comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, necessaria ai fini dell'accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (Cons. Stato, sez. IV, n. 770 del 2024);

- e) deve escludersi la fungibilità della comunicazione d'avvio del procedimento con un mero scambio epistolare tra il comune e l'eventuale responsabile o proprietario dell'area interessata dall'abbandono (C.g.a., n. 497 del 2019);
- f) allo stesso tempo però, la norma si limita a prescrivere che la responsabilità da abbandono di rifiuti deve essere constatata in base ad accertamenti svolti in contraddittorio con il soggetto indagato, ma non richiede che vi sia un confronto pre-procedimentale, antecedente all'avvio del procedimento stesso; perciò, l'effettuazione di un primo sopralluogo in assenza del responsabile non genera alcun *vulnus* al principio del giusto procedimento, visto che questi non è comunque destinatario di un provvedimento a sua insaputa, ma ha la possibilità di difendersi durante l'istruttoria procedimentale (Cons. Stato, sez. IV, n. 6778 del 2025).

### 3.7. La natura della responsabilità solidale del proprietario dell'area. Casistica.

Particolarmente rilevante è la questione giuridica del titolo di responsabilità (in solido con il responsabile) del proprietario dell'area su cui è realizzato da terzi l'abbandono dei rifiuti, sulla quale la giurisprudenza afferma i seguenti principi consolidati:

- a) l'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 estende espressamente la responsabilità da abbandono di rifiuti anche al proprietario (o al titolare di diritti reali o personali di godimento) dell'area, al quale la violazione del divieto di cui al comma 1 sia imputabile a titolo di dolo o colpa (Cons. Stato, sez. IV, n. 1879 del 2026; n. 6885 del 2025);
- b) stante l'insuperabile tenore testuale dell'art. 192, comma 3, la responsabilità in questione è pur sempre qualificabile secondo i canoni classici 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 o prevenirne un *vulnus* (Cons. Stato, sez. VI, n. 4298 del 2024; sez. VII, n. 2997 del 2024);
- b) da tale specificazione normativa deriva la conclusione che al proprietario del fondo può far carico una responsabilità da omessa custodia, derivante dalla mancata assunzione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce per prevenire che terzi possano abbandonare rifiuti sul fondo (Cons. Stato, sez. IV, n. 7313 del 2024);
- c) le esigenze di tutela ambientale sottese alla norma citata rendono evidente che:
- c1) da un lato, il riferimento a chi è titolare di diritti reali o personali di godimento va inteso in senso lato, essendo destinato a comprendere qualunque soggetto si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente;

c2) dall'altro lato, il requisito della colpa postulato dall'art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006 ben può consistere proprio nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area, così impedendo che possano essere in essa indebitamente depositati rifiuti nocivi (Cass. civ., sez. III, n. 14612 del 2020);

d) la responsabilità di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, dunque, è integrata, oltre che dalla commissione di condotte positivamente orientate al deposito dei rifiuti, anche dall'omissione, da parte del proprietario o da chi ha comunque la disponibilità giuridica della cosa, di quei doverosi controlli che potrebbero distogliere terzi soggetti dal compiere le condotte sanzionate dalla norma;

e) il non aver prevenuto la violazione del divieto di abbandono di rifiuti, pur avendo gli strumenti per farlo, equivale ad aver violato il divieto in proprio ed espone il trasgressore alle conseguenti sanzioni, tra cui l'ordine sindacale di rimuovere i rifiuti e avviarli allo smaltimento o al recupero, nonché di ripristinare lo *status quo* del fondo (Cons. Stato, sez. IV, n. 6885 del 2025; n. 2746 del 2024);

f) ciò nondimeno, ferme le ipotesi di partecipazione dolosa, anche omissiva, non sarà sufficiente, al fine di estendere la responsabilità in esame anche al proprietario, provare la mera inerzia di quest'ultimo rispetto alle altrui condotte di abbandono incontrollato di rifiuti, ma sarà necessario provare che costui abbia realizzato quanto meno una condotta di agevolazione colposa degli autori materiali dell'illecito (Cons. Stato, sez. IV, n. 1879 del 2026);

g) l'onere della prova che grava sull'amministrazione è quindi così ricostruito:

g1) presupposto logico perché il comportamento del soggetto possa qualificarsi come colposo è, in particolare, la prevedibilità dell'evento, cioè la possibilità di riconoscere il pericolo che una determinata condotta possa comportare il verificarsi di un danno: sotto tale profilo, assume rilievo l'accertamento di una condotta consapevolmente omissiva;

g2) la consapevole inerzia del proprietario può essere desunta dall'amministrazione attraverso una pluralità di elementi indiziari, quali, a titolo esemplificativo: *i*) l'abituale frequentazione o transito sull'area interessata; *ii*) la prossimità della propria abitazione al fondo sul quale risultano abbandonati i rifiuti; *iii*) la ricorrenza di eventi analoghi pregressi; *iv*) la ricezione di avvisi o diffide da parte dell'amministrazione; *v*) la permanenza dei rifiuti per un lungo periodo di tempo, il loro accumulo progressivo o la stratificazione degli stessi;

g3) affinché la condotta possa considerarsi colposa, occorre che l'inerzia del soggetto non solo sia consapevole, ma anche oggettivamente censurabile alla luce delle specifiche condizioni di fatto e delle regole di diligenza, prudenza e perizia esigibili in concreto;

g4) sotto tale ulteriore profilo, è necessario accertare che il proprietario, pur essendo a conoscenza della situazione di fatto, ometta di adottare le misure doverose, ragionevoli e concretamente praticabili per mera negligenza,

imprudenza o imperizia, manifestando così una consapevole inosservanza dei doveri di tutela ambientale connessi all'esercizio dei poteri di signoria sul bene;

g5) gli elementi di rimproverabilità, nel senso appena precisato, possono emergere da una pluralità di indizi significativi, quali, a titolo esemplificativo: *i*) la mancanza di denunce o segnalazioni pur in presenza di un fenomeno noto (circostanza che, sebbene non sufficiente di per sé, assume rilievo unitamente agli altri elementi); *ii*) l'assenza di misure dissuasive minime, quali cartelli di divieto, idonea illuminazione; *iii*) la mancata adozione di misure preventive ragionevoli quali blocchi fisici all'accesso carrabile nei casi in cui ciò sia ragionevolmente esigibile, avuto riguardo anche alle dimensioni del fondo; *iv*) l'omessa attività di vigilanza o controllo (sopralluoghi o ispezioni), anche in relazione all'estensione e alle caratteristiche del fondo (Cons. Stato, sez. IV, n. 1879 del 2026, che ha ritenuto sussistente la responsabilità dell'Agenzia del demanio in fattispecie nella quale dall'istruttoria era emerso che l'area risultava frequentata da persone senza fissa dimora, con assenza di qualsivoglia recinzione e/o controllo e sia stata interessata nel corso del tempo da continui sversamenti dei rifiuti di cui la stessa era consapevole, desumendosi la colpa dalla protrazione della condotta omissiva per un notevole lasso di temporale, nonostante l'acquisita consapevolezza dello stato dei luoghi);

h) in relazione alle singole fattispecie concrete, si è affermato che:

h1) l'omessa recinzione del suolo non costituisce *ex se* un indice di negligenza nella vigilanza sul fondo da parte del proprietario, essendo oltre tutto le recinzioni scarsamente dissuasive in determinati contesti, in quanto nel nostro sistema (art. 841 c.c.) la recinzione è una facoltà (ossia un *agere licere*) del *dominus*: come tale, la scelta di non fruirne non può tradursi in un fatto colposo (art. 1127, comma primo, c.c.) ovvero in un onere di ordinaria diligenza (art. 1227, comma secondo, c.c.), che circoscrive (*recte*, elide) il diritto al risarcimento del danno;

h2) la mancata implementazione di un sistema di video-sorveglianza, connotato da alti costi di acquisto e manutenzione, non rientra nell'onere di tutela della *res* esigibile dal proprietario;

h3) una volta avvenuta l'illecita occupazione, poi, la negligenza del proprietario (impossibilitato dall'ordinamento a rientrare in possesso del bene *invito detentore* – cfr. articoli 392 e 393 c.p.) non può desumersi dal fatto che lo stesso non abbia proposto azione di spoglio nei confronti degli abusivi, giacché tale azione, tenuto conto della natura di questi ultimi, sarebbe stata con ogni evidenza priva di effetti utili (Cons. Stato, sez. IV, n. 7657 del 2020, in fattispecie di sversamento di rifiuti operato da un gruppo di nomadi che avevano abusivamente occupato per anni l'area di proprietà

della società ricorrente; la sentenza è espressamente richiamata dalle più recenti Cons. Stato, sez. IV, n. 3255 del 2025; n. 7439 del 2024);

h4) ciò nondimeno, anche la mancata recinzione del fondo può assumere rilievo ai fini della configurabilità della responsabilità omissiva del proprietario, nei casi in cui il proprietario sia pienamente consapevole dell'attività illecita altrui e disponga — anche in considerazione dell'estensione limitata del fondo — dei mezzi concretamente idonei a impedirne la prosecuzione (ad es. nell'ipotesi di mancata chiusura di varchi noti o punti di accesso, nonostante precedenti episodi di abbandono di rifiuti) (Cons. Stato, sez. IV, n. 1879 del 2026);

i) quanto ai gestori di tratti stradali, in particolare Anas S.p.a., si è affermato che:

i1) assumono rilievo ulteriore, in termini di responsabilità, gli oneri di vigilanza, facenti capo all'ente titolare e gestore dei tratti di strada interessati, connessi alla pluralità di interessi pubblici rilevanti nel contesto interessato, relativi alla sicurezza della circolazione;

i2) a fronte di tali oneri di vigilanza, la imputata responsabilità va ben oltre la presunta ed invocata responsabilità per fatti altrui, venendo ad interessare direttamente — in termini di colpa per negligenza sulla vigilanza — il ruolo di Anas;

i3) l'art. 14 del d.lgs. n. 285 del 1992, a mente del quale “gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo....Per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario”, integra una previsione normativa chiara nell'incentrare sul gestore del servizio stradale tutte le competenze relative alla corretta manutenzione, pulizia e gestione del tratto stradale, con le annesse pertinenze, potendo costituire pertanto il parametro normativo per l'individuazione del profilo della colpa ai fini dell'art. 192 (Cons. Stato, sez. V, n. 2171 del 2021);

i4) su tali basi, si è peraltro esclusa, a contrario, la responsabilità risarcitoria del comune, per la sussistenza dell'errore scusabile, che abbia adottato nei confronti di Anas S.p.a. una ordinanza di rimozione dei rifiuti, in applicazione dei sopra citati principi giurisprudenziali, allorchè sia stato poi in giudizio accertato che l'area su cui sono stati rinvenuti i rifiuti non potesse considerarsi una strada o una pertinenza stradale (Cons. Stato, sez. IV, n. 6483 del 2025, che ha ritenuto ragionevole il dubbio se Anas s.p.a. potesse o meno considerarsi esentata dal generale dovere di manutenzione e pulizia di aree di sua proprietà collocate nelle immediate vicinanze di una strada, sol perché estranee alla nozione normativa di strada e di pertinenza stradale);

j) in merito poi alla responsabilità dell'Agenzia del demanio, si è affermato che:

j1) mentre la titolarità dei beni demaniali è rimasta all'amministrazione finanziaria (e per essa all'Agenzia del demanio), alle regioni e ai comuni sono state affidate una parte delle relative funzioni amministrative, con particolare riferimento al rilascio delle concessioni, all'uso e alla tutela dei beni stessi, escluse quelle espressamente rimaste in capo allo Stato per ragioni di tutela dell'interesse nazionale;

j2) deve escludersi dal novero delle funzioni delegate alle regioni quella di ripristino dello stato dei luoghi dei terreni sui quali sono stati abbandonati rifiuti, non potendo tale attività essere ricondotta nell'ambito del concetto di "funzioni e compiti amministrativi";

j3) la pulizia dei beni demaniali oggetto dello scarico incontrollato di rifiuti attiene alla gestione "materiale" e non amministrativa di detti beni (riferendosi quest'ultima all'attività di regolamentazione di tali beni, svolta dalla pubblica amministrazione nell'esercizio dei suoi poteri autoritativi) e deve, quindi, considerarsi estranea all'oggetto della delega attribuita dallo Stato alle regioni, rimanendo di conseguenza a carico dell'ente proprietario, che, del resto, ne ha la materiale disponibilità e trae da essi gli eventuali proventi derivanti dalla loro utilizzazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 1879 del 2026);

k) quanto all'individuazione del destinatario dell'ordinanza nell'ipotesi di procedimento espropriativo, si è affermato che esso va individuato nel beneficiario dell'espropriazione, anche se sia avvenuta la formale immissione in possesso in favore di altro soggetto, quale autorità espropriante, comportando detta immissione la mera certificazione del passaggio di proprietà delle aree dall'espropriato al beneficiario dell'espropriazione, senza implicare alcuna materiale apprensione o presa di possesso delle aree stesse da parte dell'autorità espropriante. Né la disponibilità dell'area in favore dell'autorità espropriante può essere desunta dalla circostanza che questa abbia predisposto il piano di caratterizzazione, al solo fine di accertare il livello di contaminazione presente sull'area, effettuando le conseguenti comunicazioni alle amministrazioni competenti, ai sensi dell'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, n. 1879 del 2026).

### 3.8. La responsabilità degli amministratori di persona giuridica.

La giurisprudenza ha avuto modo di approfondire la tematica della responsabilità personale degli amministratori di una persona giuridica per l'ipotesi di abbandono (o deposito incontrollato) dei rifiuti riconducibile a quest'ultima.

Nel rinviare allo specifico paragrafo in relazione a tale possibile responsabilità per la diversa, ancorchè affine, ipotesi di inquinamento del suolo e obblighi di bonifica (*infra* §14.1.), in relazione alla specifica questione dell'abbandono dei rifiuti e ordine di rimozione, è stato chiarito che:

a) nella fattispecie relativa al divieto di abbandono di rifiuti, l'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, dopo aver disciplinato al comma 3 gli obblighi di rimozione e di

ripristino a carico del soggetto responsabile, al successivo comma 4 prende espressamente in considerazione la posizione degli amministratori di persone giuridiche, stabilendo, in particolare, che: «*Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni*»;

b) tale disposizione, in consonanza con le indicazioni di sistema ricavabili dagli artt. 2476, comma 7, e 2395, c.c., richiede che il fatto illecito debba essere “imputabile” alla condotta degli amministratori, il che, all’evidenza, accade quando costoro sono gli autori materiali dell’evento;

c) la disposizione in esame prevede, inoltre, la concorrente responsabilità solidale della persona giuridica;

d) la qualificazione, nei termini indicati, dei criteri di imputazione della responsabilità degli amministratori in relazione agli obblighi di rimozione e di ripristino si ricava dal precedente comma 3 (al quale il comma 4 rinvia), nel quale il destinatario di tali obblighi viene individuato nell’effettivo responsabile dell’abbandono o del deposito incontrollati ( commi 1 e 2), il quale sarà tenuto in solido con il proprietario del sito (ovvero nel titolare di un diritto reale o personale di godimento) al quale tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa;

e) l’assunto secondo cui l’art. 192, comma 4, si riferisce a comportamenti, per così dire, “*ultra vires*” degli amministratori si ricava anche dalla considerazione che rispetto a tali comportamenti non opera il normale regime dell’immedesimazione organica, come si ricava dal fatto che il legislatore è dovuto intervenire con una disposizione espressa al fine di estendere, in via solidale, anche alla persona giuridica le conseguenze patrimoniali delle condotte degli amministratori;

f) da quanto osservato discende che anche la disposizione appena esaminata, al di là della peculiare fattispecie in cui può trovare applicazione, costituisce, dunque, sul piano dell’interpretazione sistematica, un’ulteriore conferma della volontà legislativa di tenere tendenzialmente separate le sfere patrimoniali e di responsabilità degli amministratori rispetto a quelle della società per cui essi operano (Cons. Stato, sez. IV, n. 1882 del 2025).

#### **4. Obbligo di rimozione dei rifiuti e società fallita: la posizione del curatore fallimentare.**

La questione è stata affrontata in una prima decisione dall’Adunanza plenaria che ha così ricostruito il sistema:

a) in primo luogo, ha chiarito che il curatore fallimentare non può essere considerato un avente causa del fallito nel trattamento dei rifiuti, salve le ipotesi in cui la produzione degli stessi sia ascrivibile specificamente al suo operato, in quanto la dichiarazione di fallimento di una società non dà luogo ad alcun fenomeno successorio;

- a1) non è perciò rilevante l'affermazione già resa dalla sentenza della plenaria n. 10 del 2019 per cui la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società che non sia autrice dell'inquinamento, ma che sia subentrata per effetto di fusione per incorporazione, o di scissione, o di cessione di ramo d'azienda, ecc.;
- b) occorre quindi stabilire se, a seguito della dichiarazione di fallimento, perdano giuridica rilevanza gli obblighi cui era tenuta la società fallita ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006;
- c) ad avviso della plenaria, la presenza dei rifiuti in un sito industriale e la posizione di detentore degli stessi, acquisita dal curatore al momento della dichiarazione del fallimento con l'inventario dei beni dell'impresa, comportano la legittimazione passiva del curatore stesso all'ordine di rimozione;
- c1) in questa situazione la responsabilità alla rimozione è connessa alla qualifica di detentore acquisita dal curatore fallimentare non in relazione ai rifiuti, ma al bene immobile inquinato su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti;
- c2) pertanto, l'unica lettura della disposizione compatibile con il diritto europeo è quella che consente all'amministrazione di disporre misure appropriate nei confronti dei curatori che gestiscono immobili su cui i rifiuti prodotti dall'impresa cessata sono collocati e necessitano di smaltimento;
- d) a tale conclusione si perviene anzitutto dall'analisi del d.lgs. n. 152 del 2006:
- d1) al divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti si riconnettono gli obblighi di rimozione, di avvio al recupero o smaltimento e di ripristino dello stato dei luoghi 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;
- d2) in base al diritto europeo, i rifiuti devono essere comunque rimossi, anche quando è cessata l'attività, dall'imprenditore o, in alternativa, da chi amministra il patrimonio fallimentare dopo la dichiarazione di fallimento;
- d3) l'art. 3, par. 1, punto 6, della direttiva 2008/98/CE definisce, infatti, il detentore come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei beni immobili sui quali insistono i rifiuti;
- d4) non rilevano le differenze tra i concetti nazionali di possesso e detenzione, in quanto ciò che interessa ai fini del diritto europeo è la disponibilità materiale dei beni e un titolo giuridico che consenta o imponga l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati;
- e) inoltre, in base al diritto europeo, i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o ancora dai detentori precedenti dei rifiuti, in applicazione del principio "chi inquina paga", nel cui ambito solo chi non è detentore dei rifiuti può invocare la c.d. esimente interna prevista dall'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006;

f) la curatela fallimentare, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può avvantaggiarsi dell'esimente lasciando abbandonati i rifiuti dell'attività imprenditoriale dell'impresa cessata, in quanto nella qualità di detentore dei rifiuti, sia secondo il diritto interno che in base al diritto europeo, il curatore fallimentare è obbligato a metterli in sicurezza e a rimuoverli, avviandoli allo smaltimento o al recupero;

g) il rilievo centrale che nel diritto comunitario assume la detenzione dei rifiuti risultanti dall'attività produttiva pregressa è inoltre coerente con la sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento da parte dell'attivo fallimentare dell'impresa che li ha prodotti;

g1) seguendo la tesi contraria, i costi della bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività incolpevole, in antitesi non solo con il principio "chi inquina paga", ma anche in contrasto con la realtà economica sottesa alla relazione che intercorre tra il patrimonio dell'imprenditore e la massa fallimentare di cui il curatore ha la responsabilità che, sotto il profilo economico, si pone in continuità con detto patrimonio;

h) ai sensi dell'art. 42, comma 3, regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (l. fall) «*il curatore, previa autorizzazione del comitato dei creditori, può rinunciare ad acquisire i beni che pervengono al fallito durante la procedura fallimentare qualora i costi da sostenere per il loro acquisto e la loro conservazione risultino superiori al presumibile valore di realizzo dei beni stessi*». Tuttavia:

h1) l'evenienza della rinuncia costituisce una mera eventualità di fatto, riguardante la gestione della procedura fallimentare e il ventaglio di scelte accordate dal legislatore al curatore e non incide sul rapporto amministrativo e sui principi in materia di bonifica;

h2) il medesimo comma 3 si riferisce ai beni che entrano a diverso titolo nel patrimonio dell'imprenditore dopo la dichiarazione di fallimento e che sono oggetto di spossessamento; i) inoltre, in tema di prevenzione, il citato principio "chi inquina paga" non richiede, nella sua accezione comunitaria, la prova dell'elemento soggettivo, poiché la direttiva 2004/35/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, configura la responsabilità ambientale come responsabilità oggettiva il che rappresenta un criterio interpretativo per tutte le disposizioni legislative nazionali;

j) secondo la citata sentenza Ad. plen., n. 10 del 2019, le misure disciplinate dagli artt. 239 ss. d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o di danno ed è assente ogni matrice di sanzione dell'autore;

k) la bonifica costituisce quindi uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del valore, ma a consentirne il recupero materiale;

l) ne discende che nella bonifica emerge la funzione di reintegrazione del bene giuridico leso propria della responsabilità civile, che evoca il rimedio della reintegrazione in forma specifica ai sensi dell'art. 2058 c.c., previsto per il danno all'ambiente dall'art. 18, comma 8, l. n. 349 del 1986;

m) tale impostazione è coerente con l'orientamento espresso dalla giurisprudenza europea, secondo la quale la direttiva 2004/35/CE non osta a una normativa nazionale che identifica, oltre gli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, anche i proprietari di detti fondi come solidalmente responsabili di un tale danno ambientale, senza la necessità di accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato, a condizione che tale normativa sia conforme al diritto dell'Unione;

n) pertanto, anche la responsabilità della curatela fallimentare, nell'eseguire la bonifica dei terreni di cui acquisisce la detenzione per effetto dell'inventario fallimentare dei beni, può analogamente prescindere dall'accertamento dell'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta e il danno constatato (Cons. Stato, Ad. plen., n. 3 del 2021);

o) su tali basi, si è poi chiarito che principi affermati dall'Adunanza plenaria n. 3 del 2021, pur se affermati in relazione all'ordine di rimozione dei rifiuti, sono applicabili anche agli obblighi di bonifica e di ripristino ambientale di un sito inquinato, per evidente analogia di *ratio*;

p) la curatela fallimentare, la quale ha la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegue l'attività d'impresa, non può andare esente da responsabilità, con la precisazione che eventuali atti di dismissione dei beni, anche se legittimamente adottati in base all'art. 104-ter l.fall., devono essere considerati come meri atti privatistici, non dismissivi della responsabilità di diritto pubblico;

q) la curatela fallimentare assume la detenzione dei beni del fallito *ipso iure* al momento della pubblicazione della sentenza dichiarativa di fallimento ai sensi dell'art. 133, comma 1, c.p.c. e dell'art. 42 della legge fallimentare, fermo restando che, nel caso di specie, vi è stata anche una – opportuna e condivisibile – gestione della discarica da parte del curatore ai fini della messa in sicurezza del sito mediante l'asportazione del percolato e il monitoraggio dell'area;

r) la rinuncia ai sensi dell'art. 104-ter della legge fallimentare non deve essere intesa come una rinuncia all'acquisizione del bene, trattandosi, piuttosto, della rinuncia alla liquidazione dello stesso, con il conseguente riconoscimento in capo ai creditori della società fallita della facoltà di aggredire il bene con azioni esecutive individuali;

s) sicchè, la decisione di rinunciare alla liquidazione ai sensi dell'art. 104-ter legge fallimentare e di non procedere all'esercizio provvisorio dell'impresa non può condurre ad alcun esonero di responsabilità della curatela stessa, a prescindere tanto dal momento in cui detta rinuncia è intervenuta, quanto dalla riconsegna del sito, nonché dall'asserita inerzia delle amministrazioni (Cons. Stato, sez. IV, n. 2022 del 2026);

t) tuttavia, è stata nuovamente rimessa all'Adunanza plenaria una questione giuridica volta a meglio perimetrare il principio di diritto formulato dalla citata sentenza della plenaria n. 3 del 2021, domandano in particolare «*se il curatore possa essere destinatario degli obblighi di cui all'articolo 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 anche in fattispecie differenti da quella esaminata dall'Adunanza plenaria n. 3 del 2021, in particolare, quando l'area sulla quale i rifiuti si trovano non sia mai formalmente*

*appartenuta all'impresa in bonis, non potendo di conseguenza essere inserita dalla curatela nell'inventario, a prescindere dalla scelta di continuare o meno l'attività d'impresa», così argomentando (Cons. Stato, sez. IV, ord. n. 9661 del 2025, afferente ad una fattispecie nella quale l'impresa in bonis aveva collocato lecitamente i rifiuti su un terreno altrui, in esecuzione di un contratto d'appalto che prevedeva il suo obbligo di collocarli provvisoriamente in quel luogo, per poi rimuoverli e il curatore fallimentare era a conoscenza degli ordini emessi nei confronti dell'impresa in bonis, anche perché il movimento dei rifiuti è stato esaminato nella sede della transazione sulle pretese concernenti l'esecuzione dell'appalto);*

u) l'Adunanza plenaria, su tale questione, ha affermato i seguenti principi di diritto:

u1) *«ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e in continuità con i principi enunciati da questa Adunanza plenaria con la sentenza 26 gennaio 2021, n. 3, la curatela fallimentare è obbligata alla rimozione dei rifiuti abbandonati dall'imprenditore fallito, anteriormente alla dichiarazione del fallimento, sia quando l'illecito abbandono sia stato effettuato in aree di proprietà dell'imprenditore fallito, entrate poi a far parte della massa attiva fallimentare, sia quando l'illecito abbandono dei rifiuti sia stato compiuto su aree di proprietà di terzi, in forza di un titolo contrattuale che abbia attribuito all'imprenditore la detenzione dell'area, autorizzando il deposito temporaneo dei rifiuti e prevedendo il successivo obbligo contrattuale di rimozione»;*

u2) *«l'obbligo di rimozione dei rifiuti e la correlata responsabilità, posti a carico della curatela fallimentare, concernenti i rifiuti abbandonati dall'imprenditore successivamente fallito, su aree appartenenti a soggetti terzi, ma di cui abbia acquisito la detenzione, in forza di un titolo contrattuale, derivano dal principio, espresso dalle direttive europee nn. 2004/35/CE e 2008/98/CE, secondo cui per determinare il soggetto detentore dei rifiuti, tenuto alla loro rimozione, occorre avere riguardo all'inerenza dei rifiuti stessi all'attività economica svolta, mentre è irrilevante la circostanza che detti rifiuti siano stati abbandonati in aree non appartenenti all'imprenditore fallito»;*

v) sul piano motivazionale, si segnalano i seguenti passaggi argomentativi:

v1) l'affermazione della responsabilità del fallimento non richiede che il terreno sul quale si trovino i rifiuti sia poi appreso alla massa attiva del fallimento del fondo, poiché, tale requisito non è previsto da alcuna disposizione europea o nazionale, anche perché - se lo fosse - vi sarebbero ampie aree di non applicazione del principio 'chi inquina paga', *in primis* nei casi (non infrequenti) in cui l'impresa poi fallita abbia illecitamente collocato i rifiuti su un terreno altrui;

v2) è invece necessario e sufficiente che vi sia stata la loro detenzione, come previsto dalla direttiva n. 2008/98/CE, nella comune prospettiva della tutela prioritaria dell'ambiente (anche per le future generazioni *ex art. 9 Cost.*), come confermato: *i)* dalla giurisprudenza europea, ove afferma che in virtù del "criterio del beneficio" un soggetto giuridico (c.d. impresa seconda) che subentra ad un altro (c.d. impresa prima), quale che ne sia il titolo, risponde

dei costi necessari per il ripristino delle condizioni ambientali vulnerate dall'attività da cui ha tratto beneficio il primo operatore (Corte di giustizia, grande sezione 29 luglio 2024); ii) dalla giurisprudenza costituzionale, tutela dell'ambiente (unitariamente inteso) che assurge a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica e vincola tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa (Corte cost., n. 105 del 2024), nel cui novero ben può ricomprendersi anche il curatore fallimentare, certamente titolare di pubbliche funzioni;

v3) in raffronto, la disciplina nazionale sul fallimento, la cui funzione è di tutela dei creditori dell'imprenditore fallito nel rispetto del principio della *par condicio*, va coordinata con la disciplina pubblicistica sulla tutela dell'ambiente e sull'obbligo di rimozione dei rifiuti, informata invece alla salvaguardia dei primari valori tutelati dalla Costituzione e dal diritto europeo;

v4) per il fallimento, l'obbligo di rimuovere i rifiuti abbandonati dall'imprenditore *in bonis* non si risolve in una indiscriminata ricerca dei luoghi in cui quest'ultimo ha svolto la propria attività, poiché il compito di ricerca è devoluto per legge alle autorità amministrative competenti, preposte poi a valutare su chi debba fare carico la relativa rimozione, secondo criteri di imputazione di carattere giuridico che non sono ricavabili esclusivamente dalla legislazione interna, ma anche da quella sovranazionale;

v5) la legittimazione passiva e conseguente responsabilità personale del fallimento per la mancata esecuzione del provvedimento dell'amministrazione ha senz'altro riflessi di carattere patrimoniale, perché quando vi provveda il fallimento i relativi costi si sostanziano in debiti della massa passiva, da soddisfare in prededuzione e, in assenza di una previsione analoga a quella dell'art. 253, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 (che prevede un «*privilegio speciale immobiliare*» per le spese sostenute in luogo del soggetto nei cui confronti è stata ordinata la bonifica), in caso di esecuzione in danno di un ordine di rimozione non sussiste tale privilegio;

v6) perciò, vi sono diverse conseguenze civilistiche sulla graduazione dei crediti insinuati nel fallimento al fine della distrazione a loro favore della massa attiva della procedura, ma ciò non incide sulla sussistenza dell'obbligo del curatore di rimuovere i rifiuti, avente prima di tutto un rilievo pubblicistico, poiché, come già affermato dalla sentenza della plenaria n. 3 del 2021, la questione dei costi dello smaltimento dei rifiuti è di «*mero fatto*»;

v7) in sostanza, la responsabilità del fallimento, quale detentore dei rifiuti medesimi, non richiede necessariamente che l'abbandono sia avvenuto su aree appartenute all'imprenditore fallito e che siano pertanto state acquisite alla massa attiva della procedura concorsuale, poiché questa è l'ipotesi normale, ma non è l'unica e, in base alla nozione di detenzione dei rifiuti

ricavabile dalla normativa sovranazionale, non è infatti necessaria un'apprensione fisica dei rifiuti da parte del fallimento, avendosi riguardo ad un criterio di inerenza economica del rifiuto rispetto all'attività d'impresa del fallito (Cons. Stato, Ad. plen., n. 1 del 2026).

## 5. Rimozione dell'amianto.

### 5.1. Disposizioni normative.

Dispone l'art. 12 della l. n. 257 del 27 marzo 1992:

*«Le unità sanitarie locali effettuano l'analisi del rivestimento degli edifici di cui all'articolo 10, comma 2, lettera l), avvalendosi anche del personale degli uffici tecnici erariali e degli uffici tecnici degli enti locali.*

*Con decreto del Ministro della sanità, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le norme relative agli strumenti necessari ai rilevamenti e alle analisi del rivestimento degli edifici, nonché alla pianificazione e alla programmazione delle attività di rimozione e di fissaggio di cui al comma 3 e le procedure da seguire nei diversi processi lavorativi di rimozione.*

*Qualora non si possa ricorrere a tecniche di fissaggio, e solo nei casi in cui i risultati del processo diagnostico la rendano necessaria, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dispongono la rimozione dei materiali contenenti amianto, sia floccato che in matrice friabile. Il costo delle operazioni di rimozione è a carico dei proprietari degli immobili.*

*Le imprese che operano per lo smaltimento e la rimozione dell'amianto e per la bonifica delle aree interessate debbono iscriversi a una speciale sezione dell'albo di cui all'art. 10 del d.l. 31 agosto 1987, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 ottobre 1987, n. 441. Il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, stabilisce con proprio decreto, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i requisiti, i termini, le modalità e i diritti di iscrizione. Le imprese di cui al presente comma sono tenute ad assumere, in via prioritaria, il personale già addetto alle lavorazioni dell'amianto, che abbia i titoli di cui all'art. 10, comma 2, lettera h), della presente legge.*

*Presso le unità sanitarie locali è istituito un registro nel quale è indicata la localizzazione dell'amianto floccato o in matrice friabile presente negli edifici. I proprietari degli immobili devono comunicare alle unità sanitarie locali i dati relativi alla presenza dei materiali di cui al presente comma. Le imprese incaricate di eseguire lavori di manutenzione negli edifici sono tenute ad acquisire, presso le unità sanitarie locali, le informazioni necessarie per l'adozione di misure cautelative per gli addetti. Le unità sanitarie locali comunicano alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano i dati registrati, ai fini del censimento di cui all'articolo 10, comma 2, lettera l).*

*I rifiuti di amianto sono classificati tra i rifiuti speciali, tossici e nocivi, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, in base alle caratteristiche fisiche che ne determinano la pericolosità, come la friabilità e la densità».*

L'allegato al d.m. 6 settembre 1994 (contenente normative e metodologie tecniche riguardanti, tra l'altro, "il controllo dei materiali contenenti amianto e le procedure per le

attività di custodia e manutenzione in strutture edilizie contenenti materiali di amianto; le misure di sicurezza per gli interventi di bonifica"), al punto 2 ("Valutazione del rischio") dispone «*La presenza di materiali contenenti amianto in un edificio non comporta di per sé un pericolo per la salute degli occupanti. Se il materiale è in buone condizioni e non viene manomesso, è estremamente improbabile che esista un pericolo apprezzabile di rilascio di fibre di amianto. Se invece il materiale viene danneggiato per interventi di manutenzione o per vandalismo, si verifica un rilascio di fibre che costituisce un rischio potenziale. Analogamente se il materiale è in cattive condizioni, o se è altamente friabile, le vibrazioni dell'edificio, i movimenti di persone o macchine, le correnti d'aria possono causare il distacco di fibre legate debolmente al resto del materiale*».

Al punto 2c ("Materiali danneggiati"), l'allegato specifica che sono situazioni nelle quali esiste pericolo di rilascio di fibre di amianto con possibile esposizione degli occupanti, come ad esempio: *i) materiali a vista o comunque non confinati, in aree occupate dell'edificio, che si presentino; ii) danneggiati per azione degli occupanti o per interventi manutentivi; iii) deteriorati per effetto di fattori esterni (vibrazioni, infiltrazioni d'acqua, correnti d'aria, ecc.), deteriorati per degrado spontaneo; iv) materiali danneggiati o deteriorati o materiali friabili in prossimità dei sistemi di ventilazione.*

Sono queste le situazioni in cui si determina la necessità di un'azione specifica da attuare in tempi brevi, per eliminare il rilascio in atto di fibre di amianto nell'ambiente.

I provvedimenti possibili possono essere il restauro dei materiali ovvero l'intervento di bonifica secondo uno dei metodi indicati al punto 3 dello stesso allegato (rimozione, incapsulamento, confinamento).

Secondo il punto 4, ("Programma di controllo dei materiali di amianto in sede - Procedure per le attività di custodia e di manutenzione"), dal momento in cui viene rilevata la presenza di materiali contenenti amianto in un edificio, è necessario che sia messo in atto un programma di controllo e manutenzione al fine di ridurre al minimo l'esposizione degli occupanti. Tale programma implica mantenere in buone condizioni i materiali contenenti amianto, prevenire il rilascio e la dispersione secondaria di fibre, intervenire correttamente quando si verifici un rilascio, verificare periodicamente le condizioni dei materiali contenenti amianto.

Quanto al programma di controllo, il punto 4 prevede che il proprietario dell'immobile e/o il responsabile dell'attività che vi si svolge dovrà: *i) designare una figura responsabile con compiti di controllo e coordinamento di tutte le attività manutentive che possono interessare i materiali di amianto; ii) tenere un'idonea documentazione da cui risulti l'ubicazione dei materiali contenenti amianto.*

Il punto 7 ("Coperture in cemento-amianto"), prevede specifiche procedure operative per eliminare il rischio amianto dalle coperture degli edifici (rimozione, incapsulamento, sopra-copertura).

## 5.2. Principi giurisprudenziali:

In relazione a tale quadro normativo, la giurisprudenza ha osservato che:

a) tenuto conto di quanto previsto, tra l'altro, dal punto 4 dell'allegato al d.m. 6 settembre 1994, nonché dall'art. 12, commi 3 e 5, vanno distinte le tipologie di obblighi imposti dalla normativa di settore, come segue:

a1) gli obblighi di controllo e di manutenzione, gravanti su chi attualmente detiene o utilizza il bene;

a2) gli obblighi di intervento e di bonifica, gravanti sul proprietario. (Cons. Stato, sez. V, n. 1759 del 2021; sez. IV, n. 7665 del 2019);

b) questi ultimi ed i costi relativi sono posti a carico del proprietario, non tanto perché questi è tenuto all'attuazione del programma di manutenzione e controllo, ma piuttosto perché l'immobile - deteriorato per degrado spontaneo o per fattori esterni - ha finito per presentare dei vizi strutturali, i cui costi di eliminazione non possono che gravare sul titolare del corrispondente diritto reale (Cons. Stato, sez. IV, n. 767 del 2022);

c) la regola posta dall'art. 12, comma 3, della legge n. 257 del 1992 - secondo cui, per le strutture in amianto degli edifici, "il costo delle operazioni di rimozione è a carico dei proprietari degli immobili" - è dunque riferita ai proprietari, non in quanto detentori degli immobili bensì in quanto titolari del corrispondente diritto reale sui beni attinti da vizio strutturale, trattandosi di norma che individua il destinatario finale della spesa;

d) resta fermo che, secondo le norme riguardanti la cessazione dell'impiego dell'amianto la copertura di un fabbricato, fino a che non rovina a terra divenendo inutilizzabile, svolge un ruolo di protezione che impedisce di qualificarla come "rifiuto" in senso tecnico; da qui l'impossibilità di configurare, rispetto ad una tale copertura, la fattispecie dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti. Pertanto, fino a che la copertura del fabbricato in questione non è sottratta alla sua funzione originaria e principale, non può definirsi "rifiuto" ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, n. 1759 del 2020; n. 7665 del 2019).

## 6. Profili penalistici.

### 6.1. Fattispecie di reato configurabili.

Dall'esame della giurisprudenza penale possono ricavarsi i seguenti principi:

a) in relazione alla questione della natura permanente o istantanea del reato commesso dai soggetti destinatari dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, si è chiarito che:

a1) ogni qualvolta l'attività di deposito incontrollato di rifiuti sia prodromica ad una successiva fase di smaltimento o di recupero del rifiuto, caratterizzandosi come una forma, per quanto elementare, di gestione del rifiuto, la relativa illiceità penale permea di per sé l'intera condotta (quindi sia la fase prodromica che quella successiva), integrando, pertanto, una fattispecie penale di durata, la cui permanenza cessa soltanto con il

compimento delle fasi ulteriori rispetto a quella di deposito, con le conseguenze a livello di decorrenza del termine prescrizionale;

a2) nel caso in cui, invece, l'attività non costituisca l'antecedente di una successiva fase volta al compimento di ulteriori operazioni, ma racchiuda in sé l'intero disvalore penale della condotta, essa è inidonea ad integrare un reato permanente, in quanto, essendosi il reato pienamente perfezionato ed esaurito in tutte le sue componenti oggettive e soggettive, risulterebbe del tutto irragionevole non considerarne oramai cristallizzati i profili dinamici fin dal momento del rilascio del rifiuto (Cass. pen., sez. III, n. 8088 del 2022);

b) l'inottemperanza all'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti è prevista quale autonoma fattispecie di reato dall'art. 255, comma 3, d.lgs. 152 del 2006, mentre non è configurabile il reato di cui all'art. 650 c.p., atteso che la condotta contemplata è strutturata quale norma penale in bianco a carattere sussidiario, applicabile solo quando il fatto non sia previsto come reato da altra specifica disposizione, ovvero allorché il provvedimento dell'autorità rimasto inosservato non sia munito di un proprio, specifico meccanismo di tutela degli interessi coinvolti (Cass. pen., sez. I, n. 41133 del 2018);

c) il reato di mancata ottemperanza all'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti, di cui all'art. 255 comma 3 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha natura di reato permanente, nel quale la scadenza del termine per l'adempimento non indica il momento di esaurimento della fattispecie, bensì l'inizio della fase di consumazione che si protrae sino all'ottemperanza all'ordine ricevuto (Cass. pen., sez. III, n. 9461 del 2024);

c) non è configurabile il concorso apparente di norme tra la fattispecie prevista dagli artt. 192, comma 3, e 255, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 e quella, sanzionata solo in via amministrativa, disciplinata dagli art. 5, comma 1, e 13, comma 2, d.lgs. n. 209 del 2003, atteso che, mentre la prima punisce la condotta di inosservanza dell'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento di rifiuti (nella specie, un'autovettura in stato di abbandono), la seconda fa riferimento alla violazione dell'obbligo del detentore della vettura destinata alla demolizione di conferire la stessa ad un centro di raccolta e, dunque, ad un fatto del tutto diverso (Cass. pen., sez. III, n. 14808 del 2018);

d) l'obbligo di rimozione dei rifiuti sorge in capo al responsabile dell'abbandono come conseguenza della sua condotta, mentre i soggetti destinatari dell'ordinanza sindacale sono obbligati in quanto tali: pertanto, in caso di inosservanza, ne subiscono, per ciò solo, le conseguenze se non hanno impugnato l'ordinanza sindacale per ottenerne l'annullamento o se non forniscono al giudice penale dati significativi valutabili ai fini di una eventuale disapplicazione del provvedimento impositivo dell'obbligo. Il reato di mancata ottemperanza all'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti ha natura di reato permanente, nel quale la scadenza del termine per l'adempimento non indica il momento di esaurimento della fattispecie, bensì l'inizio della fase di consumazione, che si protrae sino al momento dell'ottemperanza all'ordine ricevuto (Cass. pen., sez. III, n. 39430 del 2018);

e) la responsabilità del proprietario di un terreno, sul quale viene svolta un'illecita gestione di rifiuti, è configurabile a condizione che sussista un contributo causale consapevolmente fornito all'attività effettuata da terzi, non essendo sufficiente la colpevole inerzia del proprietario stesso a fronte della collocazione di rifiuti;

e1) il proprietario di un terreno non risponde, in quanto tale, dei reati di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata commessi da terzi, anche nel caso in cui non si attivi per la rimozione dei rifiuti, atteso che detta responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo, che il proprietario può assumere solo ove compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti

e2) non rileva, per configurare un concorso nel reato, la mancata attivazione per la rimozione dei rifiuti, posto che la responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire l'evento lesivo e tale obbligo non può essere ravvisato nella inottemperanza all'ordinanza di rimozione dei rifiuti, in quanto provvedimento successivo all'abbandono (Cass. pen., sez. III, n. 13606 del 2019; n. 30333 del 2017; n. 40528 del 2014);

f) il destinatario dell'ordinanza di rimozione di rifiuti è tenuto ad ottemperarvi, pena l'integrazione del reato *ex art. 255, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006*, anche laddove il provvedimento sia successivo alla dichiarazione di fallimento della società alla quale l'intimazione era diretta e di cui egli era il legale rappresentante, in quanto:

f1) i destinatari dell'ordinanza sindacale di rimozione sono obbligati in quanto tali e, in caso di inottemperanza, ne subiscono, per ciò solo, le conseguenze se non hanno provveduto ad impugnare il provvedimento per ottenerne l'annullamento o non hanno fornito al giudice penale elementi significativi per l'eventuale disapplicazione;

f2) i destinatari dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti non possono addurre, a giustificazione, di non avere la diretta disponibilità dell'area su cui intervenire;

f3) questa conclusione non è in contrasto con la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 3 del 2021, che, proprio con riferimento alla vicenda in esame, ha precisato che il curatore del fallimento non è responsabile dell'abbandono incontrollato dei rifiuti e non subentra nella proprietà dell'area interessata dall'illecito accumulo, perché la società dichiarata fallita conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, sebbene la gestione di questo passi al curatore (Cass. pen., sez. III, n. 9461 del 2024, in fattispecie nella quale il ricorrente era stato legittimamente reso destinatario dell'ordine di rimozione dei rifiuti, in quanto legale rappresentante dell'ente responsabile della produzione e dell'illegittimo stoccaggio degli stessi, e, nonostante abbia ricevuto regolare notifica del provvedimento, non vi ha ottemperato, non attivandosi né presso il curatore fallimentare per poter adempiere, né in sede

giurisdizionale, per essere autorizzato ad accedere all'area da bonificare, o per contestare la legittimità dell'ordine);

g) la contravvenzione di inottemperanza all'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento, di cui all'art. 255, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, è integrata anche nel caso in cui i rifiuti siano abbandonati su di un terreno confiscato, posto che la sopravvenuta indisponibilità dello stesso non è ostativa all'adempimento degli obblighi imposti al destinatario dell'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, che, per ottemperarvi, deve richiedere al giudice l'autorizzazione ad accedere ai luoghi (Cass. pen., sez. III, n. 26518 del 2024).

## 6.2. Sequestro e confisca di un immobile per ragioni ambientali.

La tematica è stata affrontata in particolare dalla giurisprudenza penale, dalla quale possono ricavarsi i seguenti principi:

a) il sequestro preventivo non finalizzato alla confisca implica l'esistenza di un collegamento tra il reato e la cosa e non tra il reato e il suo autore, sicché possono essere oggetto del provvedimento anche le cose in proprietà di un terzo, estraneo all'illecito ed in buona fede, se la loro libera disponibilità sia idonea a costituire pericolo di aggravamento o di protrazione delle conseguenze del reato ovvero di agevolazione della commissione di ulteriori fatti penalmente rilevanti; di tal che, risulta del tutto irrilevante la proprietà del terreno a persona estranea alla commissione dei reati, in quanto il sequestro mira ad evitare la reiterazione degli illeciti (Cass. pen., sez. III, n. 19667 del 2019, in fattispecie di di sequestro preventivo di discarica abusiva realizzata su terreni di proprietà di soggetto estraneo all'abbandono);

b) diversamente, lo stato di buona fede del terzo estraneo al reato rileva ove il sequestro sia stato disposto esclusivamente ai sensi dell'art. 321, comma 2, c.p.p. in quanto funzionale alla confisca (Cass. pen, sez. III, n. 57595 del 2018);

c) sulla tematica della confisca si è affermato:

c1) in caso di condanna per realizzazione di discarica abusiva, la confisca potrà colpire l'intero bene soltanto se si accerti la responsabilità penale di tutti i comproprietari; diversamente, dovrà essere limitata alla quota ideale del soggetto condannato ed il comproprietario non responsabile ha diritto ad ottenere la restituzione dell'area, limitatamente alla quota di sua spettanza, come proprietà individuale ed esclusiva di cui il reo non ha diritto di disporre, demandandosi alla fase esecutiva il compimento delle attività necessarie per l'individuazione della quota (Cass. pen., sez. III, n. 28571 del 2018);

c2) l'introduzione del comma 4 *bis* nell'art. 260 del d.lgs. 152 del 2006, il quale prevede che è sempre ordinata la confisca delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato, non sconfessa, ma anzi avalla il principio giurisprudenziale, formatosi in precedenza, secondo cui

è obbligatoria, ai sensi dell'art. 259 d.lgs. n. 152 del 2006, la confisca dei mezzi di trasporto impiegati per il traffico illecito di rifiuti (Cass. pen., sez. III, n. 2284 del 2018);

c3) anche in caso di proscioglimento per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131 *bis* c.p. sussiste l'obbligo di disporre la confisca del veicolo utilizzato per il trasporto illecito di rifiuti (Cass. pen., sez. III, n. 16607 del 2017);

c4) spetta al giudice dell'esecuzione e non al pubblico ministero provvedere all'esecuzione della confisca di una discarica abusiva e dell'ordine di bonifica della stessa (Cass. pen. Sez. III, n. 19916 del 2017);

c5) è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 452 *undecies*, comma 4, c.p., nella parte in cui prevede, per i soli delitti indicati nel comma 1 della medesima disposizione e non anche per le contravvenzioni previste dal d.lgs. n. 152 del 2006, che, in caso di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dello stato dei luoghi, non possa essere disposta la confisca delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto dei reati, in riferimento all'art. 3 Cost. (Cass. pen., sez. III, n. 15965 del 2020);

c6) salvo diverse disposizioni di legge, la competenza a risolvere eventuali questioni relative agli adempimenti esecutivi appartiene al giudice che ha adottato il provvedimento ablativo del bene destinato alla distruzione, e non al giudice dell'esecuzione (Cass. pen., sez. III, n. 41216 del 2018, in fattispecie relativa all'individuazione del soggetto incaricato di smaltire lastre di cemento-amianto di cui erano stati ordinati confisca e smaltimento unitamente al decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 152 del 2006);

c7) al fine di evitare la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto utilizzato per commettere il reato, incombe sul terzo estraneo al reato, individuabile in colui che non ha partecipato alla commissione dell'illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati, l'onere di provare la sua buona fede ovvero che l'uso illecito del mezzo gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente. Il terzo estraneo, così individuato, non può interloquire sulla sussistenza del fatto-reato a lui non addebitato (Cass. pen., sez. III, n. 16088 del 2025);

c8) non può essere disposta la confisca dell'area adibita a discarica abusiva, in caso di estinzione del reato (nella specie, per prescrizione), né a norma dell'art. 256, comma 3, d.lgs. 152 del 2006, né a norma dell'art. 240, comma 2, c.p. (Cass. pen., sez. III, n. 16436 del 2020).

### SEZIONE III

## **7. Inquinamento e bonifica dei siti contaminati: normativa di riferimento e principali definizioni.**

Il d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte quarta, disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati, anche in attuazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva 2008/98/CE, prevedendo misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione.

Il titolo V del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga".

L'art. 239, che apre il suddetto titolo, precisa che, ferma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta dello stesso decreto, le disposizioni del titolo V non si applicano:

a) all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del decreto. In tal caso qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del titolo V (*infra* §10);

b) agli interventi di bonifica disciplinati da leggi speciali, se non nei limiti di quanto espressamente richiamato dalle medesime o di quanto dalle stesse non disciplinato.

Aggiunge la norma che gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso sono disciplinati dalle regioni con appositi piani, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale e comunque nel rispetto dei criteri generali di cui al presente titolo.

Il successivo art. 240, detta, tra le altre, le seguenti definizioni, di interesse ai fini della presente rassegna:

c) misure di prevenzione: le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia;

d) misure di riparazione: qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi;

e) messa in sicurezza d'emergenza: ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici

presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente;

f) messa in sicurezza operativa: l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività. Essi comprendono altresì gli interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all'esecuzione della bonifica o della g) messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione della contaminazione all'interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l'efficacia delle soluzioni adottate;

h) messa in sicurezza permanente: l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici;

i) bonifica: l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR);

j) ripristino e ripristino ambientale: gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici;

k) inquinamento diffuso: la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine;

l) analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica: analisi sito specifica degli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate, condotta con i criteri indicati nell'alla parte quarta del presente decreto;

m) condizioni di emergenza: gli eventi al verificarsi dei quali è necessaria l'esecuzione di interventi di emergenza, quali ad esempio: *i*) concentrazioni attuali o potenziali dei vapori in spazi confinati prossime ai livelli di esplosività o idonee a causare effetti nocivi acuti alla salute; *ii*) presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda; *iii*) contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli; *iv*) pericolo di incendi ed esplosioni.

## **8. Nozione di inquinamento.**

### **8.1. Disposizioni normative.**

L'art. 5, comma 1, lett. i-ter), del d.lgs. n. 152 del 2006 definisce "inquinamento" l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi.

Detta norma viene posta in relazione con l'art. 452 bis c.p. "Inquinamento ambientale", che, a sua volta, detta la nozione di inquinamento ambientale ai fini della configurabilità del fatto reato:

*«È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:*

- 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;*
- 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.*

*Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Nel caso in cui l'inquinamento causi deterioramento, compromissione o distruzione di un habitat all'interno di un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, la pena è aumentata da un terzo a due terzi».*

## 8.2. Giurisprudenza penale.

Proprio muovendo dalla nozione di inquinamento penalmente rilevante, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha affermato i seguenti principi:

- a) le espressioni utilizzate per descrivere il fatto vietato sono sufficientemente univoche, sia per quanto riguarda gli eventi che rimandano ad un fatto di danneggiamento e per i quali la specificazione che devono essere «significativi» e «misurabili» esclude che vi rientrino quelli che non incidono apprezzabilmente sul bene protetto, sia per quanto attiene all'oggetto della condotta precisamente descritto ai nn. 1 e 2 della norma incriminatrice, pertanto ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 452 bis c.p., sotto il profilo della sufficiente determinatezza della fattispecie, in riferimento all'art. 25 Cost. (Cass. pen., sez. III, n. 9736 del 2020);
- b) la fattispecie non confligge con l'art. 25, comma 2, Cost., in quanto le espressioni impiegate dal legislatore appaiono sufficientemente univoche nella descrizione del fatto vietato, che, essendo modellato come reato di evento a forma libera, contempla le condotte di 'compromissione' e di 'deterioramento' — sostanzialmente analoghe, ed in parte addirittura identiche (ci si riferisce al deterioramento), a quelle tradizionalmente descritte con riguardo al delitto di danneggiamento di cui all'art. 635 c.p. — ed in relazione alle quali la giurisprudenza di questa corte ha fornito un'interpretazione uniforme e costante;
- c) l'impiego di aggettivi riferiti a quegli eventi, alternativamente previsti dalla norma, quali 'significativi' e 'misurabili', pone dei vincoli, qualitativi e di

accertamento, all'offesa penalmente rilevante. Vincoli che delimitano il campo di applicazione della fattispecie in termini, per un verso, di gravità — il che comporta un restringimento del perimetro della tipicità, da cui sono estromessi eventi che non incidano in maniera apprezzabile sul bene protetto — e, per altro verso, di verificabilità, da compiersi sulla base di dati oggettivi, e quindi controllabili e confutabili;

d) parimenti preciso è l'oggetto della condotta, che deve aggredire o le matrici ambientali (acque, aria, porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo), ovvero un ecosistema o una biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna (Cass. pen., sez. III, n. 15596 del 2020);

e) il delitto di inquinamento ambientale, di cui all'art. 452-*bis* c.p.:

e1) è reato di danno, integrato da un evento di danneggiamento, costituito dal "deterioramento" ovvero dalla "compromissione" (Cass. pen, sez. III, n. 12514 del 2025);

e2) i due termini, che traducono in lingua italiana il sostantivo inglese *damage* (o quello francese *dommage*), contenuto nella direttiva 2008/99/CE, costituiscono, secondo la prevalente dottrina, una sorta di "endiadi" (che sta a indicare complessivamente un fenomeno di "danneggiamento"), anche se: i) il "deterioramento" consiste in uno "squilibrio strutturale", ossia una riduzione della cosa che ne costituisce l'oggetto in misura tale da diminuirne in modo apprezzabile il valore o da impedirne, anche parzialmente, l'uso, ovvero da rendere necessaria, per il ripristino, un'attività non agevole; ii) la "compromissione", realizzerebbe uno "squilibrio funzionale" che attiene alla relazione del bene aggredito con l'uomo e ai bisogni o interessi che il bene medesimo deve soddisfare (Cass. pen, sez. III, n. 17400 del 2023);

e3) tali squilibri, inoltre, debbono essere "significativi" e "misurabili", dei beni tutelati, in considerazione della natura e dalla durata nel tempo degli scarichi abusivi, ove il termine "significativo" attiene ad un dato più squisitamente "qualitativo", laddove invece il termine "misurabile" pertiene a un dato più marcatamente "quantitativo" (appare difatti evidente che, in presenza di un danno che non è neppure misurabile con strumentazione scientifica, probabilmente si è in presenza di una condotta "inoffensiva", in quanto il bene ambiente, nelle sue varie matrici, non è stato vulnerato). Anche in questo caso i due vocaboli formano una sorta di endiadi: "significativo e misurabile" altro vuol dire se non "effettivo", "sostanziale", termine che serve a tradurre nel linguaggio normativo italiano l'aggettivo *substantial*, utilizzato nel testo inglese della citata direttiva 2008/99/CE (Cass. pen, sez. III, n. 52436 del 2017);

e4) la struttura della norma non richiede una "tendenziale irreversibilità" del danno (elemento che distingue la fattispecie in argomento dal delitto di disastro ambientale di cui all'articolo 452-*quater* c.p.); ne consegue che le condotte poste in essere successivamente all'iniziale deterioramento o

compromissione del bene non costituiscono un post factum non punibile, ma integrano invece singoli atti di un'unica azione lesiva che spostano in avanti la cessazione della consumazione, sino a quando la compromissione o il deterioramento diventano irreversibili, o comportano una delle conseguenze tipiche previste dal successivo reato di disastro ambientale di cui all'art. 452-*quater* c.p. (Cass. pen, sez. III, n. 10515 del 2016);

e5) la condotta, inoltre, deve essere "abusiva", intendendosi con tale locuzione non soltanto quella svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali - ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative (Cass. pen, sez. III, n. 28732 del 2018); esemplificando, l'abusività della condotta è stata individuata: *i*) nell'inosservanza delle prescrizioni imposte in un progetto di bonifica (Cass. pen, sez. III, n. 46170 del 2016); *ii*) nella mancanza di autorizzazione allo scarico di un depuratore (Cass. pen, sez. III, n. 10515 del 2016); *iii*) nell'esercizio di attività di pesca che, seppure non vietata, sia effettuata con mezzi non consentiti o da soggetti non abilitati (Cass. pen, sez. III, n. 18934 del 2017); *iv*) nell'utilizzazione di acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio dell'autorità competente (Cass. pen, sez. III, n. n. 28732 del 2018);

e6) quanto all'elemento psicologico, il delitto di inquinamento ambientale costituisce un reato a dolo generico, per la cui punibilità è richiesta la volontà di "abusare" del (l'eventuale) titolo amministrativo di cui si ha la disponibilità ovvero della concreta situazione di fatto (esecuzione o prosecuzione della condotta abusiva rispettivamente in assenza di titolo o con titolo scaduto o illegittimo), con la consapevolezza di poter determinare un inquinamento ambientale, essendo il fatto di reato punibile, pertanto, anche a titolo di dolo eventuale (Cass. pen, sez. III, n. 17400 del 2023);

e7) sul versante probatorio, per la realizzazione delle condotte di "deterioramento" o "compromissione", "significative" e "misurabili", del bene ambiente (doppia coppia di vocaboli che traduce la locuzione inglese "*substantial damage*" contenuta nella direttiva 2008/99/CE), non si richiede necessariamente l'espletamento di specifici accertamenti tecnici, essendo possibile desumere l'evento di inquinamento dalle concrete circostanze di fatto, ove immediatamente ed agevolmente percepibili; trattasi in ogni caso di accertamento in punto di fatto incensurabile nel giudizio per cassazione, salvo che la valutazione offerta sul punto dai giudici del merito trascenda nei vizi di motivazione censurabili in sede di legittimità (Cass. pen., sez. III, n. 7066 del 2026);

e8) la speciale attenuante del ravvedimento operoso di cui all'art. 452 decies del d.lgs. n. 152 del 2006, impone l'integrazione di un concreto aiuto

all'ambiente, estraneo ad una mera attivazione priva di ogni effetto e ne è esclusa la configurabilità in presenza di condotte doverose e necessitate, per le quali manchi ogni spazio deliberativo per l'interessato, non potendosi valorizzare a suo favore condotte imposte nel quadro di procedimenti necessitati (Cass. pen., sez. III, n. 12514 del 2025);

## **9. Sintesi della disciplina in materia di bonifica.**

La giurisprudenza più recente ha rilevato che, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 (il quale, fra l'altro, ha recepito nell'ordinamento interno la direttiva 2004/35/CE, attuativa del principio "chi inquina paga" di cui all'art. 191 TFUE) la materia della bonifica di siti contaminati risulta disciplinata in modo piuttosto compiuto dalla Parte IV, Tit. V del d.lgs. n. 152 del 2006 (articoli da 239 a 253).

Su tale base e in via di estrema sintesi, il relativo quadro normativo è così ricostruito:

a) l'art. 242 (rubricato "Procedure operative ed amministrative") individua gli obblighi ricadenti sul soggetto responsabile della contaminazione per ciò che riguarda (inter alia) le misure di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza di emergenza dell'area. La disposizione in questione non riferisce alcun obbligo al proprietario dell'area;

b) l'art. 244 (rubricato "Ordinanze") disciplina il caso in cui la contaminazione dell'area abbia superato i valori di concentrazione della soglia di contaminazione (CSR). In tali ipotesi la provincia territorialmente competente diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi degli artt. 242 e seguenti. L'ordinanza in questione viene comunque notificata anche al proprietario dell'area "ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253" (ovvero al fine di rendere operative le disposizioni che impongono oneri reali e privilegi speciali sull'area);

c) l'art. 245 (rubricato "Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione") consente al proprietario incolpevole – ma in assenza di un obbligo specifico – di attivare gli interventi di messa in sicurezza di emergenza e bonifica dell'area. Il comma 2 fa carico al proprietario il quale abbia rilevato il superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) di darne comunicazione alle amministrazioni competenti e di attuare le necessarie misure di prevenzione. Lo stesso comma 2 stabilisce che è comunque riconosciuta al proprietario la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in propria disponibilità;

d) l'art. 250 (rubricato "Bonifica da parte dell'amministrazione") stabilisce che, qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti di legge ovvero non siano individuabili e non vi provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dalle amministrazioni competenti, "avvalendosi

anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica”;

e) da ultimo, l’art. 253 (rubricato “Oneri reali e privilegi speciali”) stabilisce che:

e1) gli interventi di messa in sicurezza e bonifica sulle aree oggetto di contaminazione *«costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d’ufficio dall’autorità competente ai sensi dell’articolo 250»* e che l’onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica;

e2) ai sensi del successivo comma 2 le spese sostenute per gli interventi di cui sopra sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime (art. 2748 c.c.);

e3) dal canto suo, il comma 3 stabilisce che *«il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell’inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell’autorità competente che giustifichi, tra l’altro, l’impossibilità di accertare l’identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l’impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità»*;

e4) infine, il comma 4 stabilisce che *«(...) il proprietario non responsabile dell’inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato (...) le spese degli interventi adottati dall’autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell’esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell’inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell’inquinamento per le spese sostenute e per l’eventuale maggior danno subito»* (Cons. Stato, sez. IV, n. 7565 del 2025; n. 1882 del 2025).

## **10. Il rapporto tra responsabilità da abbandono di rifiuti (art. 192) e da inquinamento (artt. 240 e ss.).**

Il rapporto tra la rimozione dei rifiuti abbandonati e la bonifica dei suoli inquinati è stato ricostruito con chiarezza dal Consiglio di Stato come segue:

a) la responsabilità da inquinamento è un istituto diverso da quello della responsabilità da abbandono (o deposito incontrollato) di rifiuti. Le due fattispecie sono, infatti, disciplinate in distinti Titoli della Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006);

b) il legislatore si premura, tra l’altro, di vietare l’estensione della regolamentazione della responsabilità da inquinamento all’abbandono di rifiuti, laddove, nell’incipit del Titolo V della Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006, contenente per l’appunto la disciplina della responsabilità da inquinamento e dei conseguenti obblighi di bonifica, stabilisce che *«ferma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta del presente decreto, le disposizioni del presente titolo non si applicano: a) all’abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto. In tal caso qualora, a seguito della*

*rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente titolo» (art. 239, co. 2, del d.lgs. n. 152 del 2006);*

c) la responsabilità da abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (di cui al Titolo I, Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006) è regolata dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006;

d) la responsabilità da inquinamento (di cui al Titolo V, Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006) è integrata dall'aver provocato o contribuito a provocare la contaminazione di un sito oltre le CSC (concentrazioni soglia di contaminazione) valevoli per i vari elementi inquinanti. Essa determina l'assunzione *ex lege* degli obblighi di prevenzione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale enucleati dall'art. 240 del d.lgs. n. 152 del 2006, da adempiersi nel rispetto della procedura operativa di cui all'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006. Ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, ove si riscontri il superamento delle CSC in un determinato sito, la provincia (o, se istituita, la città metropolitana) individua, con apposite indagini, il responsabile della contaminazione e, sentito il comune competente, lo diffida, con ordinanza motivata, ad assumere le necessarie misure di contrasto del danno ambientale. In sostanza, l'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuisce all'autorità competente il potere di compulsare l'adempimento di quegli obblighi (di prevenzione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino) facenti capo *ex lege* al responsabile dell'inquinamento, ove questi non si sia attivato spontaneamente;

e) quindi, non è possibile far coincidere le misure di prevenzione *ex art.* art. 240, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 152 del 2006, con la rimozione di rifiuti, per cui il privato, onde prevenire l'inquinamento del fondo, avrebbe dovuto rimuovere e smaltire i rifiuti interrati, poichè una tale conclusione sarebbe il frutto di una errata sovrapposizione tra la responsabilità da inquinamento (artt. 239 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006) e la responsabilità da abbandono di rifiuti (art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006); solo chi è responsabile per l'abbandono di rifiuti è tenuto a rimuoverli, a smaltirli o a recuperarli e a ripristinare lo stato dei luoghi, *ex art.* 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, n. 6885 del 2025).

## **11. Motivazione.**

In merito la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

a) l'obbligo di motivazione non può ritenersi violato qualora, anche a prescindere dal tenore letterale dell'atto finale, i documenti dell'istruttoria abbiano una propria autosufficienza e, in quanto richiamati *per relationem*, offrano comunque elementi sufficienti dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni poste a sostegno della determinazione assunta (Cons. Stato, sez. IV, n. 7117 del 2020);

b) l'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 richiamato dall'art. 252, comma 4, per i siti di interesse nazionale, non prevedono in alcun modo che l'autorità competente, nel

momento in cui l'approva, debba esprimere sulla determinazione conclusiva della conferenza di servizi un proprio giudizio da essa in qualche modo distinto e autonomo, potendo bastare anche il rinvio *per relationem* alla determinazione stessa (Cons. Stato, sez. IV, n. 1658 del 2021);

c) ai sensi dell'art. 14 ter, comma 6 *bis*, della l. n. 241 del 1990 – nella versione applicabile *ratione temporis* – l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento "valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede" e che non dissimile è la formulazione dell'art. 242, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 secondo cui, in caso di decisione a maggioranza della conferenza di servizi sul documento di analisi di rischio «*la delibera di adozione fornisce una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza*»;

d) di tal che, a maggior ragione in caso di unanimità, la determinazione di conclusione del procedimento non può che conformarsi alla decisione della conferenza, né può essere attribuito valore di "prescrizione" al mero richiamo alle osservazioni svolte dall'Arpa contenuto nella determinazione conclusiva;

d1) quand'anche le osservazioni dell'Arpa fossero state meri suggerimenti, la decisione assunta in conferenza di servizi le ha comunque recepite quali prescrizioni, attraverso un preciso "autolimita" che doveva essere rispettato dal comune (Cons. Stato, sez. IV, n. 7117 del 2020).

## **12. Natura della responsabilità da inquinamento e sue conseguenze.**

La giurisprudenza ha ricondotto la responsabilità da inquinamento quale *species* della responsabilità aquiliana (Cons. Stato, sez. VI, n. 1572 del 2026; sez. IV, n. 1969 del 2025).

Ne discende che:

a) sul piano del nesso causale:

a1) in tema di individuazione del responsabile della contaminazione ai sensi dell'art. 244, del d.lgs. n. 152 del 2006, all'amministrazione competente non è richiesto di fornire prove di incontrovertibile evidenza scientifica circa il nesso fra una ipotizzata causa di inquinamento e i suoi effetti;

a2) tale accertamento deve fondarsi sul criterio del «più probabile che non», nel senso che il collegamento causale ipotizzato dall'autorità competente deve risultare più verosimile della sua negazione, in base alla complessiva valutazione delle circostanze di fatto emerse dall'istruttoria e alla coerenza tecnico-scientifica delle risultanze acquisite;

a3) ne consegue che, laddove l'amministrazione fondi le proprie determinazioni su una ricostruzione logica, plausibile e coerente del rapporto causale tra attività esercitata e contaminazione rilevata, tale valutazione resiste alle censure di difetto di istruttoria o di motivazione, spettando al soggetto interessato l'onere di fornire elementi idonei a

infirmarne la attendibilità (Cons. Stato, sez. IV, n. 2165 del 2026; n. 7565 del 2025);

b) sul piano della natura solidale o parziaria, si è affermata la legittimità di una ordinanza di bonifica che non ripartisca *pro quota* la responsabilità tra i diversi soggetti ritenuti responsabili, in quanto la responsabilità per il danno ambientale ha natura solidale con la conseguenza che l'adempimento dell'obbligo risarcitorio, anche in forma specifica, può essere richiesto a ciascun responsabile, ferma restando la possibilità in capo al corresponsabile che abbia integralmente sostenuto le spese di rivalersi sugli altri corresponsabili in proporzione ai rispettivi contributi oggettivi e soggettivi di partecipazione (Cons. Stato, sez. VI, n. 1572 del 2026; sez. IV, n. 1969 del 2025).

### **13. Il proprietario del suolo non responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole).**

#### 13.1. Gli obblighi del proprietario incolpevole.

La possibilità di imporre al proprietario incolpevole l'adozione delle misure di prevenzione e di riparazione di cui alla Parte IV, Tit. V del d.lgs. n. 152 del 2006 è stata oggetto di una lunga evoluzione giurisprudenziale, che è opportuno oggi cercare di sintetizzare, con la più recente giurisprudenza, come segue:

a) in base a un primo – e minoritario – indirizzo tale possibilità doveva senz'altro essere ammessa sulla base di alcuni indici normativi e sistematici:

a1) la più ampia e rigorosa applicazione del principio "chi inquina paga" porta ad escludere (persino nelle ipotesi-limite in cui non sia identificabile il responsabile dell'inquinamento) che gli oneri di bonifica ambientale possano essere addossati alla collettività;

a2) la tradizione giuridica nazionale (nonché di altri Paesi dell'Europa continentale) ben conosce ipotesi di imposizione al proprietario dell'area di specifici doveri di protezione e custodia connessi al mero dato della relazione con la res (in base a una sorta di pura e semplice "responsabilità da posizione");

a3) il richiamo normativo alla figura dell'onere reale (art. 253) testimonia la volontà del legislatore di individuare il proprietario attuale come soggetto su cui gravano i richiamati obblighi;

a4) la più recente dottrina e giurisprudenza in ambito civilistico hanno ormai riconosciuto che il principio colpevolistico rappresenta uno soltanto dei possibili criteri di imputazione delle conseguenze del danno (ben potendosi affiancare ad esso un diverso criterio di imputazione basato sulla mera relazione con la res, al pari di quanto previsto nel caso di danno da cosa in custodia *ex art. 2051 c.c.*);

a5) in coerenza col fondamento stesso del principio "chi inquina paga", il "chi" non andrebbe inteso solo come colui che con la propria condotta attiva

abbia posto in essere le attività inquinanti o abusato del territorio immettendo o facendo immettere materiali inquinanti, ma anche colui che – con la propria condotta omissiva o negligente – nulla faccia per ridurre o eliminare l'inquinamento causato dal terreno di cui è titolare;

b) secondo un orientamento di segno contrario, il pertinente quadro normativo nazionale ostava a una ricostruzione volta a far gravare in capo al proprietario incolpevole della contaminazione gli obblighi di cui alla Parte IV, Tit. V del d.lgs. n. 152 del 2006:

b1) il principio di matrice eurounitaria “chi inquina paga” (art. 191 TFUE) deve essere correttamente inteso secondo le categorie tipiche della responsabilità personale, senza che sia possibile fare ricorso ad indici presuntivi o a forme più o meno accentuate di responsabilità oggettiva;

b2) le disposizioni di cui al richiamato Tit. V impongono chiaramente al proprietario incolpevole dell'inquinamento un novero piuttosto limitato di comportamenti (come l'adozione delle misure di prevenzione di cui al comma 2 dell'art. 245), la cui individuazione sembra insuscettibile di interpretazioni di carattere estensivo, atteggiandosi quale tendenziale *numerus clausus*;

b3) deve essere valorizzato l'art. 245 del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale contempla come semplice “facoltà” quella per cui il proprietario dell'area ritenga di realizzare egli stesso le necessarie misure di ripristino ambientale;

b4) deve essere parimenti valorizzato il successivo art. 250 il quale (con evidente previsione “di chiusura”) stabilisce che l'obbligo di realizzare “in ultima istanza” le misure in questione gravi sugli enti pubblici competenti e non sul proprietario dell'area (sul quale ricadranno, al contrario, le sole conseguenze di carattere patrimoniale di cui al successivo art. 253);

b5) nell'ordinamento interno le ipotesi di responsabilità oggettiva per danno ambientale costituirebbero pur sempre un *numerus clausus*, tendenzialmente inestensibile in via interpretativa ed applicativa;

c) l'Adunanza plenaria, con le ordinanze gemelle nn. 21 e 25 del 2015 ha:

c1) concluso nel senso che il pertinente quadro normativo interno debba essere inteso nel senso di non consentire alle autorità nazionali di imporre al proprietario incolpevole l'adozione delle misure di cui alla Parte IV, Tit. V, del d.lgs. n. 152 del 2006;

c2) ritenuto però che tale conclusione potesse porsi in contrasto con il diritto europeo, nei sensi del principio “chi inquina paga”, dei principi di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente da comportamenti di operatori economici;

c3) perciò, ha rimesso alla Corte di giustizia Ue il quesito se i ridetti principi ostino a una normativa nazionale per la quale, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da

quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica;

d) la Corte di giustizia (sez. III, 4 marzo 2015, C-524/13, *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e a./Fipa Group srl, Tws Automation srl, Ivan srl*) ha reso le seguenti affermazioni rilevanti:

d1) il principio "chi inquina paga" di cui all'art. 191, par. 2 del TFUE: *i*) si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale; *ii*) è rivolto in primis a regolare l'azione dell'Unione e solo in via mediata quella degli Stati membri; *iii*) quindi «*detta disposizione non può essere invocata in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale, quale quella oggetto della causa principale, emanata in una materia rientrante nella politica ambientale, quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'articolo 192 TFUE*» (il riferimento va alle previsioni della direttiva 2004/35/CE che ha declinato in prescrizioni puntuali il richiamato principio generale "chi inquina paga"); *iv*) l'art. 192 TFUE non può essere invocato dalle autorità nazionali al fine di imporre al proprietario incolpevole misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale (e, prima ancora, europeo).

d2) esiste una rilevante distinzione fra: *i*) da un lato, le ipotesi di cui all'art. 3, par. 1, lett. a), (si tratta del danno ambientale causato da una delle attività professionali "sensibili" elencate nell'allegato III). In tali ipotesi, il criterio di imputazione della responsabilità per danno ambientale è di carattere rigidamente oggettivo e prescinde dalla necessaria verifica di una volontà colpevole da parte dell'operatore (c.d. responsabilità ambientale oggettiva); *ii*) dall'altro, le ipotesi di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) (si tratta del danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell'allegato III, «*in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore*» (c.d. responsabilità ambientale soggettiva).

d3) pur dovendosi dare atto del più rigido criterio di imputazione della responsabilità che attinge l'operatore nelle ipotesi di "responsabilità ambientale oggettiva", nondimeno viene sempre richiesta – perché una forma di responsabilità sia configurabile – la sussistenza di un nesso di causalità fra la condotta dell'agente e l'evento lesivo per l'ambiente;

d4) in tal senso depone l'art. 8, par. 3 secondo cui «*non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate conformemente alla presente direttiva se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: a) è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza (...)*»;

d5) quindi, la direttiva 2004/35/CE, che ha tradotto in disposizioni puntuali il generale principio di cui all'art. 191 TFUE, non conosce alcuna ipotesi in cui la responsabilità per il danno ambientale possa essere fatta gravare su un operatore il quale non abbia cagionato – sotto il profilo causale – il danno di cui si discute;

d6) resterebbe salva la possibilità che il legislatore nazionale, avvalendosi della clausola di maggior rigore di cui all'art. 16 della direttiva, decida in via autonoma di dotarsi di una normativa interna che preveda una siffatta forma di responsabilità “da mera posizione”, ma l'ordinamento italiano non si è ad oggi avvalso della facoltà di introdurre le richiamate disposizioni di maggior rigore (quanto meno, per ciò che riguarda i criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale);

d7) tale scelta è peraltro, di fatto, comune a quella operata dai principali Stati membri dell'Unione (Francia, Germania, Spagna) i quali – pur nella diversità delle scelte nazionali di recepimento – hanno escluso la possibilità di coinvolgere il proprietario incolpevole in forme di responsabilità per il danno ambientale cagionato da altri sulle aree successivamente acquisite;

d8) in ogni caso, la sussistenza di un siffatto nesso di causalità può essere dimostrata facendo ricorso a meccanismi presuntivi, pur ribadendosi l'esclusione di forme di responsabilità “da mera posizione”;

e) le sezioni unite della Corte di cassazione (n. 3077 del 2023) hanno poi escluso che la misura della «messa in sicurezza di emergenza», di cui all'art. 240, comma 1, lett. m), d. lgs. n. 152 del 2006, possa ricondursi sotto l'indice delle «misure di prevenzione», di cui alla lett. i), le quali soltanto possono giustificare, per gli effetti di cui al successivo art. 245, comma 1, obblighi di fare in capo al proprietario (o ad altro soggetto interessato) non responsabile della potenziale contaminazione, così argomentando:

e1) il proprietario non responsabile dell'inquinamento è solo tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2 del d.lgs. n. 152 del 2006, ad adottare le misure (iniziali) di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui alle lett. m) e p) della stessa disposizione;

e2) le misure di messa in sicurezza d'emergenza (m.i.s.e.) non rientrano nell'ambito degli strumenti cautelari di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 152 del 2006, né potrebbe richiamarsi, al riguardo, la previsione di cui all'art. 2051 c.c., in ragione del carattere speciale e derogatorio della responsabilità ambientale, nell'ambito della quale si trasfigura il modello di cui all'art. 2050 c.c., secondo caratteristiche del tutto peculiari;

e3) quindi i soggetti «non responsabili», di là dagli obblighi di segnalazione alle competenti autorità, sono tenuti ad adottare, per gli effetti di cui all'art. 245 del d.lgs. n. 152 del 2006, esclusivamente le misure di prevenzione iniziali atte a fronteggiare una «minaccia imminente per la salute o per l'ambiente», di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), come prescrizione del diritto

domestico coerente e compatibile con il principio di precauzione e dell'azione preventiva, di cui alla direttiva 2004/33/CE, che reca in sé certamente l'esigenza della «correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni all'ambiente» (già presente nei trattati, art. 191 TFUE), ma secondo il principio «chi inquina paga», ponendo l'accento, quindi, sull'«operatore», alla cui attività si ascrive il danno ambientale o la sua minaccia imminente (considerando 2 e 8, direttiva n. 2004/33/CE e art. 298-bis, comma 1 del d.lgs. n. 152 del 2006);

e4) le sezioni unite giustificano, sotto il profilo dell'efficiente allocazione del rischio, la responsabilità dell'inquinatore-operatore professionale, addossandogli (con l'obbligo di riparazione diretta) le esternalità negative della sua attività, evitando che, per questo verso, si inneschino dinamiche di destrutturazione del mercato, conseguenti ad una (inaccettabile) politica di monetizzazione dell'inquinamento;

e5) quindi, mentre il regime di responsabilità per l'operatore (secondo la definizione di cui all'art. 302, comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006), la cui attività professionale sia inclusa nell'elenco allegato alla direttiva, assume connotati tendenzialmente oggettivi, in ragione del peculiare modello di imputazione del danno (o della sua minaccia imminente), che si risolve sul piano funzionale (eventualmente attraverso l'utilizzo di presunzioni circa la ricorrenza del nesso di causalità, quali la vicinanza dell'attività dell'operatore all'area incisa ovvero alla corrispondenza tra sostanze inquinanti e quelle del processo produttivo), per gli altri operatori (non inclusi in quell'elenco) troverebbe spazio, invece, il modello tradizionale dell'illecito civile, dovendo il sindacato di responsabilità rigorosamente scontare, in questo caso, il criterio della colpa (o del dolo) e del nesso di causalità;

e6) in merito al nesso causale, manca un'indicazione comunitaria, anche implicita, che consenta di ipotizzare un obbligo di riparazione del danno a carico di un soggetto diverso dall'«operatore», assumendosi quella peculiare relazione dinamica che si instaura con la sua attività come indice della ricorrenza del nesso di causalità, il quale resta, anche nel sistema dell'illecito ambientale, uno degli elementi costitutivi della fattispecie, che non potrebbe ritenersi positivamente scontato sulla scorta dalla mera relazione dominicale;

e7) perciò, al proprietario del sito, non responsabile della contaminazione, già per questo verso non potrebbero essere imposte misure di prevenzione e di riparazione (come obblighi di fare), essendo soltanto tenuto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente, peraltro nei casi e con i limiti di cui si è detto, secondo un'opzione che sembra declinare quella «soglia bassa di reattività» verso il proprietario non responsabile, che si confronta con la previsione di cui all'art. 16, della direttiva n. 2004/35/CE;

e8) ne consegue che il sindacato operante nell'ambito della responsabilità oggettiva dell'operatore, la cui «attività» sia inclusa nell'elenco di cui allegato 5, parte VI, del d.lgs. n. 152 del 2006, non chiama in causa, dunque, per gli effetti di cui all'art. 298-bis, comma 1, lett. a), il criterio della colpa (e del dolo), al quale sono soggette, invece, le attività «diverse» (di cui alla lett. b), ma al pari di queste ultime, invece, richiede il nesso di causalità, secondo quel preciso significato pratico e normativo che assume nel sistema del diritto ambientale, e che attiene alla relazione (normativamente) instaurata tra tale soggetto (l'«operatore»), in ragione dell'attività professionale esercitata, ed il sito interessato dal fenomeno inquinante;

e9) tale relazione «dinamica», che si instaura con colui che esercita una «attività professionale», non potrebbe essere sostituita da quella «statica» con il proprietario del sito, che resta, dunque, assoggettato al modello di imputazione tradizionale della responsabilità per colpa (o dolo), senza alcuno spazio operativo per il modello di cui all'art. 2051 c.c., in ragione della circostanza che quest'ultimo fa leva sulla qualificata relazione con la res, la cui rilevanza viene decisamente esclusa nel sistema dell'illecito ambientale;

f) perciò, oggi i soggetti che possono rimanere coinvolti in un evento di inquinamento, con o senza contaminazione del sito, sono:

f1) l'autore materiale dell'atto, l'impresa cui l'autore fa capo, il proprietario (se diverso dai primi due) e il titolare di un altro diritto reale o di godimento sull'area interessata, estraneo all'evento;

f2) la figura del proprietario incolpevole assume, in particolare, rilievo solo quando tale soggetto non sia egli stesso l'esercente l'attività pericolosa e quindi l'effettivo responsabile della contaminazione pericolosa, negandosi in via di principio che al proprietario incolpevole possano essere imposti obblighi di bonifica, di messa in sicurezza e di ripristino ambientale paragonabili a quelli che gravano sul soggetto responsabile dell'inquinamento (Cons. Stato, sez. IV, n. 7565 del 2025; n. 1882 del 2025);

g) nel rimarcare la differente forma di responsabilità gravante sul proprietario del fondo per abbandono di rifiuti (*retro* §3.7.), in particolare con riferimento alla responsabilità omissiva dello stesso, si è altresì chiarito che:

g1) il proprietario che non ha contribuito all'inquinamento del proprio fondo non può essere considerato responsabile in forma omissiva per mancato controllo dell'area, salvo che abbia violato uno specifico obbligo giuridico di attivarsi;

g2) la posizione di proprietario c.d. incolpevole, in altre parole, non viene meno per il solo fatto che il proprietario avrebbe potuto, in ipotesi, attivarsi efficacemente, ma solo quando la relativa omissione abbia comportato la violazione di un preciso obbligo giuridico di azione positiva, obbligo in difetto del quale è la stessa causalità giuridica a fare difetto (Cons. Stato, sez. IV, n. 6885 del 2025; sez. V, n. 3449 del 2015);

g3) in sostanza, non è possibile rinvenire la responsabilità da inquinamento del proprietario nella mancata bonifica del proprio fondo, poiché l'obbligo di bonifica grava esclusivamente sul responsabile della contaminazione e, in mancanza, sull'amministrazione; addebitare al proprietario una responsabilità da inquinamento per non aver assunto, volontariamente, la bonifica dell'area equivale a estendere surrettiziamente l'obbligo di bonifica al proprietario incolpevole;

g4) così però si inverte la sequenza logica tra cause e conseguenze, poiché la bonifica normativamente è la conseguenza della responsabilità da inquinamento, mentre, secondo il capovolto costruito logico sopra descritto, la sua omissione finisce per essere riguardata alla stregua di una causa della contaminazione e si sovverte l'impianto normativo, che – conformemente al principio "chi inquina paga" – esonera il proprietario, che non ha contribuito all'inquinamento, dall'obbligo di bonifica;

g5) un obbligo giuridico di azione è rinvenibile: i) nella mancata segnalazione alle autorità di attività inquinanti in essere sul fondo, delle quali il proprietario era a conoscenza; ii) nell'inottemperanza a specifici ordini dell'autorità propedeutici a prevenire la diffusione di un fattore contaminante, mentre non può essergli ascritta una generica responsabilità da omissione di cautele volte a evitare la propagazione dell'inquinamento sul fondo, posto che la riparazione del danno ambientale grava, a norma di legge, solo sul responsabile della contaminazione (art. 242) o, in mancanza, sull'amministrazione (art. 250), non anche sul proprietario incolpevole (Cons. Stato, sez. IV, n. 6885 del 2025);

h) quanto alla dimostrazione dell'elemento psicologico necessario per configurare una responsabilità da contaminazione, è stato chiarito che:

h1) incombe sull'amministrazione l'onere di dimostrare che, in concreto, da parte del proprietario vi sia stato un comportamento quantomeno colposo;

h2) l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento e i relativi effetti - accertamento che rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati - si basa sul criterio del "più probabile che non", ovvero richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 7565 del 2025; n. 5506 del 2025).

### 13.2. Assunzione volontaria degli obblighi bonifica da parte del proprietario incolpevole.

Fermo il principio secondo cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, ad adottare le sole misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i) d.lgs. n. 152 del 2006, ma non anche le misure di messa in sicurezza d'emergenza e messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale, si è chiarito che:

- a) fa tuttavia eccezione l'ipotesi in cui il proprietario, ancorché non responsabile né obbligato, abbia attivato volontariamente questi ultimi interventi, presumibilmente motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area sub specie di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie (Cons. Stato, sez. IV, n. 6885 del 2025; n. 5863 del 2022);
- b) quindi, la regola secondo cui in capo al proprietario non autore della violazione va escluso l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica, non rileva nel caso in cui costui abbia esercitato la facoltà di intervenire volontariamente per evitare le eventuali conseguenze derivanti dai vincoli gravanti sull'area (Cass. civ., sez. III, n. 17045 del 2018);
- c) ove il proprietario non responsabile dell'inquinamento si vincoli volontariamente ad eseguire gli interventi di bonifica e messa in sicurezza, gli obblighi derivanti dall'adesione all'accordo di programma non sono legati da un rapporto sinallagmatico con l'erogazione dei contributi pubblici previsti a sostegno di tali interventi, laddove peraltro risulti evidente che l'adesione all'accordo si fonda sull'interesse ad accelerare o incentivare la possibilità di utilizzo dei siti inquinati, ovvero di evitare gli oneri reali conseguenti all'attuazione degli interventi di ripristino ambientale da parte dei soggetti pubblici competenti, come previsto dall'art. 253 del d.lgs. n. 152 del 2006;
- d) l'attuale disciplina è essenzialmente contenuta nell'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui *«è comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità» e nell'art. 246 nella parte in cui prevede che «i soggetti obbligati agli interventi di cui al presente titolo ed i soggetti altrimenti interessati hanno diritto di definire modalità e tempi di esecuzione degli interventi mediante accordi di programma stipulati (...) con le amministrazioni competenti ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo».*
- e) il principio «chi inquina paga», pur assunto dalla normativa di riferimento quale criterio generale per l'individuazione del soggetto obbligato al ripristino ambientale, non esclude che l'obbligo del risanamento possa gravare (anche) sul proprietario, negli specifici casi in cui quest'ultimo si sia in tal senso volontariamente impegnato (Cons. Stato, sez. IV, n. 567 del 2020);
- f) la fonte dell'obbligazione del proprietario incolpevole che abbia attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale va rinvenuta nell'istituto della gestione di affari non rappresentativa;
- f1) secondo l'art. 2028 c.c. colui che, scientemente e senza esservi tenuto, assume la gestione di un affare altrui ha l'obbligo di proseguirla fino a quando l'interessato possa provvedervi da sé stesso;
- f2) i presupposti necessari perché si configuri una gestione di affari altrui sono tradizionalmente individuati da un costante orientamento giurisprudenziale: i) nella c.d. *absentia domini*, dedotta dall'art. 2028 c.c.

allorché fa riferimento ad un dominus che non è in grado di provvedere ai suoi interessi; ii) nell'altruità dell'affare, dato l'esplicito riferimento normativo alla gestione di un affare altrui; iii) nella spontaneità dell'intervento del gestore che, infatti, ai sensi dell'art. 2028 c.c., deve agire "senza essere obbligato"; iv) nella consapevolezza dell'alienità dell'affare, desumibile dall'avverbio "scientemente";

f3) particolarmente discusso è, poi, il c.d. requisito dell'*utiliter coeptum* che, data la formulazione dell'art. 2031 c.c., è da una parte della dottrina considerato condicio iuris di efficacia di una fattispecie già strutturalmente perfetta e, da altra parte, ritenuto presupposto dei soli effetti a carico del dominus;

f4) il requisito della c.d. *absentia domini*- secondo l'indirizzo prevalente- deve essere inteso in senso ampio, in modo da comprendervi il caso in cui l'interessato, pur presente fisicamente nei luoghi ove la gestione è eseguita, non sia comunque in grado di presidiare all'amministrazione dei propri interessi essenziali, ritenendosi soddisfatto là dove il dominus non abbia manifestato, espressamente o tacitamente, il divieto a che altri si ingerisca nella cura dei propri affari;

f5) quanto agli effetti della gestione, un'impostazione largamente ricevuta distingue la fattispecie in cui il gestore ha agito nomine proprio da quella in cui spende il nome dell'interessato (art. 2031, comma 1, c.c.): i) nel primo caso (c.d. gestione rappresentativa fondata sulla legge e condizionata dal presupposto dell'*utiliter coeptum*), gli effetti della gestione sono proiettati direttamente nella sfera giuridico-patrimoniale dell'interessato, il quale deve pertanto adempiere le obbligazioni assunte in suo nome; ii) nel secondo caso valgono le regole in tema di mandato senza procura, di guisa che l'interessato dovrà tenere indenne il gestore delle obbligazioni assunte in nome proprio e rimborsargli le spese necessarie o utili con gli interessi dal giorno in cui sono state fatte. Il gestore è tenuto a continuare la gestione e a completarla finché l'interessato non sia in grado di provvedervi autonomamente (art. 2028, comma 1, c.c.);

f6) quindi, nella *negotiorum gestio* si ravvisano i tratti distintivi dell'obbligazione - che nasce per effetto della libera determinazione del gerente - senza obbligo primario di prestazione, da cui discende la eventuale responsabilità *ex art. 1218 c.c.*, quale conseguenza della c.d. *mala gestio*;

g) di tal che, quando il proprietario incolpevole abbia assunto spontaneamente l'impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica, presumibilmente motivata dalla necessità di evitare, nel caso di realizzazione delle operazioni di bonifica da parte dell'amministrazione, il rimborso a quest'ultima del costo delle spese affrontate, sia pure nei limiti del valore di mercato del sito (c.d. onere reale), ai sensi dell'art. 2028 c.c., l'attività utilmente iniziata deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di

far subentrare l'autore dell'inquinamento (Cons. Stato, sez. IV, n. 1110 del 2024, in fattispecie nella quale è risultata, in capo al proprietario, la consapevolezza dello stato di contaminazione dell'area e della necessità di eseguire la bonifica secondo le direttive stabilite dall'amministrazione);

h) proprio in ragione di tale ultimo profilo, l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario interessato non esclude né il potere/dovere dell'amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, *a fortiori*, elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso, anche perché l'obbligo di bonifica non può incombere sull'amministrazione, dal momento che, in base all'art. 244, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006, quest'ultima è tenuta ad intervenire solamente qualora il responsabile non sia individuabile e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato (Cons. Stato, sez. IV, n. 1572 del 2026; sez. IV, n. 2195 del 2020);

i) infine, il proprietario che si attivi volontariamente, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute (pur se si tratta del dante causa), a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, senza che, in presenza di altri responsabili, trovi applicazione il principio della solidarietà (Cons. Stato, sez. IV, n. 1110 del 2024; Cass. civ., sez. III, ord. n. 1573 del 2019);

## **14. La persona giuridica responsabile dell'inquinamento.**

### **14.1. La responsabilità degli amministratori di persona giuridica.**

La giurisprudenza ha avuto modo di approfondire la tematica della responsabilità personale degli amministratori di una persona giuridica per l'inquinamento riconducibile a quest'ultima.

Nel rinviare allo specifico paragrafo in relazione a tale possibile responsabilità per la diversa, ancorché affine, ipotesi di abbandono dei rifiuti e ordine di rimozione (*retro* §3.8.), in relazione alla specifica questione dell'inquinamento è stato chiarito che:

a) quando l'autore dell'illecito è individuabile in una società di capitali, non può stabilirsi un parallelismo diretto e automatico tra la responsabilità di quest'ultima e quella concorrente degli amministratori che per essa hanno operato, non potendosi ammettere un'estensione automatica dei doveri in materia ambientale gravanti sulla persona giuridica titolare anche alle persone fisiche che in essa hanno rivestito e svolto funzioni decisorie di amministrazione;

b) in virtù del rapporto di immedesimazione organica, che lega l'amministratore alla società, il destinatario dell'obbligo di messa in sicurezza va individuato nell'ente medesimo, salvo che l'amministratore abbia agito di propria ed esclusiva iniziativa ed in contrasto con gli interessi della società, ovvero abbia contribuito con il proprio anomalo comportamento ad aggravare (o male prevenire) il rischio di inquinamento agendo, per così dire, quale inquinatore diretto;

- b1) il rapporto di amministrazione deve infatti essere ricondotto al c.d. rapporto organico nel quale si riscontra una immedesimazione (appunto organica) tra soggetto designato ed ente e, conseguentemente, una identificazione tra società e suo amministratore, nei rapporti esterni, per cui la volontà sociale si identifica in quella del soggetto agente;
- c) in astratto, almeno in alcuni casi, in ragione dei poteri gestori e di rappresentanza di cui sono titolari, gli amministratori, ai sensi dell'art. 2476 c.c., possono essere ritenuti responsabili dei danni derivanti dall'inosservanza dei doveri ad essi imposti dalla legge e dall'atto costitutivo per l'amministrazione della società e, tra questi doveri, vanno annoverati certamente anche quelli ambientali;
- d) l'individuazione dei presupposti idonei a configurare una responsabilità concorrente degli amministratori deve essere effettuata in conformità al quadro normativo e sistematico di riferimento:
- d1) sul piano dell'interpretazione letterale e sistematica, dal combinato disposto degli artt. 2476, comma 7, e 2395, c.c., si ricava che, ai fini della integrazione di una fattispecie di responsabilità risarcitoria in capo agli amministratori occorre provare la ricorrenza quanto meno dell'elemento soggettivo della colpa, oltre a tutti gli altri elementi che compongono l'illecito aquiliano;
- d2) due sono i presupposti comunemente riconosciuti per configurare una responsabilità di tal fatta: i) il compimento da parte degli amministratori di un atto illecito nell'espletamento del loro ufficio (c.d. atto di mala gestio); ii) la produzione di un danno diretto al patrimonio del terzo, indipendentemente dal fatto che ne sia derivato anche un danno al patrimonio della società;
- d3) anche con riferimento ai doveri ambientali, affinché si possa ipotizzare una concorrente responsabilità degli amministratori della società proprietaria del sito, l'amministrazione pubblica deve compiere uno sforzo probatorio aggiuntivo e ulteriore, diretto a dimostrare che la condotta delle persone fisiche amministratrici abbia aggiunto un sovrappiù di efficienza causale, tale da aggravare (o male prevenire) il rischio di inquinamento, oltre che l'imputabilità di tale anomalo contegno quanto meno alla colpa del singolo amministratore.
- d4) tale impostazione discende dalla fondamentale considerazione, di sistema, secondo cui la costituzione di una società di capitali comporta che questa acquisisca una personalità giuridica a sé stante rispetto a quella degli amministratori che per essa operano:
- d5) la norma cardine in tal senso, per quanto di rilievo nel presente giudizio, è quella di cui all'art. 2462, c.c., per la quale nelle società a responsabilità limitata per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio;
- d6) perciò, l'esistenza di un mero rapporto di immedesimazione organica, che lega gli amministratori alla società, e che consente alla seconda di

operare nel mondo giuridico attraverso i primi, non può implicare, in via automatica, una concorrente responsabilità degli amministratori per tutti gli illeciti posti in essere dalla società, pena il dissolvimento stesso del particolare regime di separazione patrimoniale in cui il concetto stesso di persona giuridica si risolve;

d7) tale separazione patrimoniale, se nelle società di capitali è da intendere in maniera integrale rispetto ai soci, non può non avere riflessi, sia pure meno intensi, in relazione alla posizione degli amministratori, tanto è vero che se la disposizione da ultimo citata, in relazione alle obbligazioni sociali, non distingue in alcun modo la posizione dei soci da quella degli amministratori, sul fronte della eventuale responsabilità extra-contrattuale, gli artt. 2394 e 2395, c.c., delineano solo per gli amministratori un regime di responsabilità conforme al paradigma di cui all'art. 2043, c.c.;

d8) un importante indice normativo che, sul piano sistematico, conferma le conclusioni sinora raggiunte si ricava dall'art. 192, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 (ancora *retro* §3.8.);

e) nel contesto delineato, è necessario distinguere, nell'ambito dell'ampia categoria degli amministratori, da caso a caso, poiché non tutti gli amministratori sono, infatti, dotati dei medesimi poteri, il che non può essere considerato irrilevante nella ricerca di possibili forme di parallela responsabilità;

f) in particolare, agli amministratori spettano principalmente i seguenti poteri:

f1) il potere di gestione (art. 2380 bis c.c.);

f2) il potere di rappresentanza: gli amministratori hanno la rappresentanza generale della società (art. 2384, comma 1, c.c.), intesa come potere di manifestare nei confronti dei terzi le decisioni adottate e di impegnare la società attraverso contratti e negozi giuridici;

f3) il potere esecutivo vero e proprio, che consiste nel dare esecuzione alle delibere assembleari;

f4) i poteri di iniziativa e di organizzazione dell'impresa, spettando all'organo amministrativo: *i*) la convocazione dell'assemblea e la determinazione dell'ordine del giorno (art. 2366, comma 1, c.c.); *ii*) la cooptazione degli amministratori venuti a mancare nel corso dell'esercizio (art. 2386, comma 1, c.c.); *iii*) la redazione del progetto di bilancio (art. 2423 c.c.) e del progetto di fusione e scissione (art. 2501 ter e 2506 bis c.c.);

g) se il potere di gestione (o di amministrazione attività) riguarda l'attività interna e si traduce nel potere di decidere il compimento di un atto, il potere di rappresentanza riguarda l'attività esterna: è il potere di compiere l'atto in nome e per conto della società, cioè di manifestare esternamente, nei confronti di terzi, la volontà sociale, obbligando la società nei loro confronti;

h) oggi, contrariamente a quanto si verificava nel regime normativo antecedente alla riforma del 2003, la distinzione tra potere di gestione e potere di rappresentanza emerge chiaramente dal raffronto tra l'art. 2380 *bis*, comma 1, c.c., per il quale «la gestione dell'impresa spetta esclusivamente agli amministratori, i quali compiono

le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale» e l'art. 2384, comma 1, c.c., secondo cui «*il potere di rappresentanza attribuito agli amministratori dalla statuto e dalla deliberazione di nomina è generale*»;

i) quindi, mentre il potere di gestione è connaturato alla qualifica di amministratore, in quanto allo stesso conferito dalla legge, il potere di rappresentanza necessita di una attribuzione espressa contenuta nello statuto o nella deliberazione di nomina;

i1) ad esempio, nel caso di nomina di un amministratore delegato, quest'ultimo ha, sia il potere di gestione, sia quello di rappresentanza, mentre nel caso in cui sia previsto solo un consiglio di amministrazione senza un amministratore delegato (o di deleghe conferite dal consiglio a uno o più consiglieri) si verificherà una scissione tra potere di gestione e potere di rappresentanza: mentre il potere di gestione spetterà, infatti, a tutti i membri collegialmente, il potere di rappresentanza spetterà al presidente del consiglio di amministrazione, con la conseguenza per cui il compimento dell'atto sarà deciso dal consiglio di amministrazione (potere di gestione), mentre colui che porrà in essere l'atto è il rappresentante (potere di rappresentanza).

i2) in generale, il presidente del consiglio di amministrazione ha: i) in quanto tale, un minimo di compiti: convoca il consiglio, fissandone l'ordine del giorno, regola i lavori consiliari, dichiara l'esito delle votazioni; spetta, inoltre, al presidente di provvedere, nell'imminenza delle sedute consiliari, affinché tutti i consiglieri ricevano adeguate informazioni sulle materie all'ordine del giorno; ii) lo statuto può attribuirgli poteri e compiti ulteriori: anzitutto, come normalmente accade, la legale rappresentanza della società, anche in giudizio; attribuzione che, di per sé sola, fa del presidente del consiglio un semplice *nuncius*, privo del potere di prendere decisioni, abilitato solo a sottoscrivere, con effetto vincolante per la società, atti deliberati in sede consiliare. Il presidente, in quanto anche amministratore, ha il dovere imposto ad ogni amministratore dall'art. 2392, comma 2, c.c. di impedire il compimento di fatti pregiudizievoli. Lo statuto può, infine, fare del presidente del consiglio di amministrazione un presidente esecutivo, investito di poteri decisionali: di alcuni o di tutti i poteri di amministrazione che, a norma dell'art. 2381, commi 2, 3 e 4, possono essere attribuiti a singoli consiglieri;

i3) nella società per azioni di grandi o medio-grandi dimensioni il consiglio di amministrazione non attende, di regola, in modo continuo alla gestione sociale: esso esprime un più ristretto comitato esecutivo, oppure conferisce ad uno o più amministratori la qualità di consiglieri delegati, e delega all'uno o agli altri le proprie attribuzioni, conservando a sé una funzione di generale sovrintendenza sull'amministrazione;

i4) alla delega della funzione amministrativa fa riferimento l'art. 2381 c.c., ai sensi del quale, il consiglio di amministrazione, se lo statuto o l'assemblea lo consentono, può delegare le proprie attribuzioni ad un comitato

esecutivo composto da alcuni dei suoi componenti, o ad uno o più dei suoi componenti. La delega può essere, e di regola è, una delega globale, comprensiva di tutti i poteri di amministrazione, fatta solo eccezione per quelle attribuzioni che, ai sensi dell'art. 2381, comma 4, non delegabili: l'emissione di obbligazioni convertibili in azioni (art. 2420 *ter*), la redazione del bilancio (2423), l'aumento di capitale (art. 2443), le attribuzioni spettanti a tutti gli amministratori in relazione alla riduzione del capitale per perdite (2446) o al di sotto del limite legale (art. 2447), il progetto di fusione (2501 *ter*), il progetto di scissione (art. 2506 *bis*);

i5) perciò, la delega di funzioni ad un comitato esecutivo o ad uno o più amministratori delegati dà vita ad un ulteriore organo della società, dotato di competenza concorrente con quella del consiglio di amministrazione, ragion per cui, anche ai fini della eventuale concorso nella responsabilità degli amministratori per i fatti di inquinamento realizzati dalla società per la quale operano, occorre muoversi con cautela, distinguendo le diverse posizioni nell'ambito dell'organo amministrativo, ricostruendo, mediante un'istruttoria accurata, i singoli poteri gestori, scartando in radice paradigmi di aprioristica e automatica responsabilità;

j) coerente con tali diversificate funzioni è la disciplina della responsabilità degli amministratori:

j1) l'art. 2392 c.c. stabilisce che: *«gli amministratori debbono adempiere i doveri ad essi imposti dalla legge e dallo statuto con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze Essi 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 funzioni in concreto attribuite ad uno o più amministratori»* (comma 1); *«in ogni caso gli amministratori, fermo quanto disposto dal comma 3° dell'art. 2381, sono solidalmente responsabili se, essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli, non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose»* (comma 2);

j2) dal che si desume che la presenza di un comitato esecutivo o di uno o più consiglieri delegati vale, da un lato (art. 2392, comma 1), ad escludere la responsabilità degli altri amministratori per gli atti o le omissioni compiute nell'esercizio delle funzioni delegate, e determina, d'altro lato (art. 2392, comma 2), il sorgere di un diverso titolo di responsabilità per gli amministratori, i quali possono, più limitatamente, essere chiamati a rispondere per non avere vigilato sull'operato dell'organo delegato o per non avere fatto quanto potevano per impedire il compimento di fatti pregiudizi la società o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose;

k) recentemente si è giunti alla diversa conclusione di estendere la responsabilità in materia ambientale agli amministratori anche in base alla considerazione che, diversamente ragionando, l'agire attraverso uno schermo societario potrebbe prestarsi ad eludere la normativa in materia ambientale; in particolare, è stato

paventato il rischio che l'estinzione della società, intervenuta a seguito della sua cancellazione dal registro delle imprese, possa comportare il venir meno di qualsiasi responsabilità anche in capo ai suoi organi;

l) contro tale obiezione è, nondimeno, possibile replicare che:

11) in primo luogo replicare che, ai sensi dell'art. 2495 c.c., ferma restando l'estinzione della società, dopo la cancellazione i creditori sociali non soddisfatti possono far valere i loro crediti nei confronti dei soci, fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione, e nei confronti dei liquidatori, se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi. Ciò significa che, in ipotesi di estinzione societaria a cui consegue la cancellazione dal registro delle imprese, si instaura tra i soci una comunione ordinaria per crediti e debiti residui;

12) in secondo luogo, secondo un'opinione largamente condivisa in sede di teoria generale dell'interpretazione, l'argomento apagogico deve essere inteso quale argomento "di accompagnamento" o di "rinforzo" di un ben più robusto costruito argomentativo. Esso, dunque, non può avere di per sé la forza di superare, sul piano ermeneutico, i solidi argomenti letterali e sistematici che ostano, per le ragioni in precedenza delineate, ad una generalizzata ed automatica responsabilità degli amministratori di società in materia ambientale;

13) l'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce, infatti, che la provincia territorialmente competente diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi degli artt. 242 e seguenti e tale obbligo grava sull'ente societario in virtù del rapporto organico col soggetto in esso incardinato e della conseguente imputazione alla persona giuridica del suo comportamento e dei relativi obblighi, salvo che sia dimostrato che egli abbia agito di propria ed esclusiva iniziativa e in contrasto con gli interesse della società;

14) sul piano sistematico, tale conclusione è confermata dalla disciplina del codice civile in punto di responsabilità degli amministratori sociali verso i terzi, per la ricorrenza della quale occorre che si dia la prova di tutti i presupposti che integrano la fattispecie dell'illecito aquiliano e dall'art. 192, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, in relazione all'affine fattispecie dell'abbandono dei rifiuti;

15) i rischi di cui al punto k), possono essere più opportunamente governati attraverso lo schema dell'abuso della personalità giuridica;

m) in linea generale, dunque, in tema di gestione dei rifiuti, qualora l'area in cui è realizzata la discarica appartenga ad una società di capitali, il responsabile dell'inquinamento - su cui grava l'obbligo di attivare la procedura di bonifica e di messa in sicurezza - si identifica, in virtù del rapporto di immedesimazione organica, non con il singolo amministratore ma con la società stessa, con le due eccezioni che seguono;

n) una prima eccezione si rinviene nei casi di macroscopico uso distorto dello schema societario che, con riferimento ai soci, prende, come è noto, il nome di “abuso dello schermo della personalità giuridica”:

n1) riconosciuto in ambito internazionale come “*piercing the corporate veil*” ossia “perforamento del velo societario”, la nozione di “abuso della personalità giuridica” è stata tradizionalmente intesa, nella cultura giuridica anglosassone, quale forma di godimento da parte di un soggetto di una disciplina di favore in situazioni diverse da quelle che ne giustificano l’applicazione e non è propria solo dell’ordinamento italiano, ma anche altri ordinamenti prevedono nei propri sistemi rimedi all’abuso della personalità giuridica;

n2) il principio è quello per cui la persona giuridica deve essere considerata un soggetto distinto dalle persone fisiche dei suoi membri fino a quando non sussista un ragionevole motivo per affermare il contrario e quindi l’abuso della personalità giuridica consiste nell’abuso dei diritti nascenti dalle norme che la legge riassume nel concetto di persona giuridica;

n3) la dottrina l’ha definito come l’operazione del «*trarre cioè illegittimo profitto dall’interpretazione dello “schermo” della persona giuridica*», il che «*significa, tecnicamente, godere della disciplina speciale in situazioni diverse da quelle che ne giustificano l’applicazione: significa fruire dell’esenzione dal diritto comune oltre i limiti entro i quali il legislatore aveva inteso contenerla*»;

n4) il rimedio principale all’abuso della personalità giuridica consiste principalmente nel superare lo schermo della personalità giuridica disapplicando in primis il beneficio della responsabilità limitata nei confronti dei soggetti che vi abbiano abusato, con la conseguente assunzione della responsabilità illimitata e la personale soggezione al fallimento in caso di insolvenza della società;

o) una seconda eccezione alla tendenziale irresponsabilità degli amministratori deve rinvenirsi nell’ipotesi in cui costoro abbiano contribuito, sul piano causale all’aggravamento del rischio di inquinamento, ovvero abbiano, nella medesima direzione, agito di propria ed esclusiva iniziativa ed in contrasto con gli interessi della società;

o1) in questi casi è chiaro che non potrà, né dovrà, escludersi la responsabilità degli amministratori, responsabilità che, nel caso di uso distorto dello schema societario, sarà da ricondurre ai parametri previsti dall’ordinamento a seconda che la società sia ‘semplicemente’ proprietaria del sito o sia responsabile dell’inquinamento, non potendo gli amministratori più giovare del diaframma societario;

o2) quindi, in presenza di iniziative personali degli amministratori in contrasto con gli interessi della società e che abbiano contribuito a far insorgere (ovvero ad aggravare) l’inquinamento, costoro saranno responsabili secondo lo schema previsto per coloro i quali inquinano (Cons. Stato, sez. IV, n. 1882 del 2025).

## 14.2. Pluralità di persone giuridiche e responsabilità da inquinamento: gruppi e successione societarie.

In tema di responsabilità da inquinamento in presenza di gruppi societari si è affermato che:

a) secondo la concezione sostanzialistica d'impresa contemplata dalla giurisprudenza comunitaria, è possibile applicare il principio della prevalenza dell'unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, per cui, per gli illeciti commessi dalle società operative, la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza e, quindi, da escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse;

b) il principio sostanzialistico, pertanto, impone di non fermarsi a verificare chi abbia materialmente messo in essere la condotta inquinante, poiché esso è volto a verificare se soggetti che non abbiano materialmente inquinato abbiano, comunque, avuto un ruolo direzionale, decisionale e di controllo sulla situazione inquinante e sul soggetto agente; e se tale soggetto abbia tratto dei vantaggi o degli utili dall'attività inquinante, quali distribuzioni di dividendi o risparmio di spesa. Non rileva il fatto che la società con poteri di controllo e direttivi, individuata quale responsabile dell'inquinamento, in epoca posteriore ai fatti inquinanti abbia ceduto la società a terzi (Cons. Stato, sez. IV, n. 2301 del 2020).

Quanto ai fenomeni successori fra persone giuridiche si è chiarito che:

c) la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangono al momento dell'adozione del provvedimento;

d) in ipotesi di trasmissione delle passività ammette l'intervento del soggetto materialmente non responsabile, il danno all'ambiente è inquadrabile nella fattispecie generale di illecito civile *ex art. 2043 c.c.* e la sua natura di illecito permanente consente di ritenere il relativo responsabile soggetto agli obblighi, risarcitori ed in primis di reintegrazione o ripristino dello stato dei luoghi, da esso derivanti (Cons. Stato, Ad. plen., n. 10 del 2019);

e) è quindi legittima l'ordinanza con la quale si impone la bonifica del sito inquinato a carico di una società che sia subentrata alla società responsabile dell'inquinamento per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti all'introduzione dell'istituto della bonifica nell'ordinamento giuridico, ove gli effetti dannosi dell'inquinamento permangono al momento dell'adozione del provvedimento (Cons. Stato, sez. IV, n. 6137 del 2025; n. 1397 del 2023);

f) del pari, è legittima l'ordinanza con la quale si impone la bonifica del sito inquinato a carico della Fintecna S.p.a. su un terreno originariamente in proprietà di Alumina S.p.a., che aveva contribuito all'inquinamento, poiché, con l'operazione prevista dall'art. 1, comma 488, l. n. 296 del 2006, ad Alumix S.r.l. (nella quale era stata già fusa Alumina S.p.a.) è succeduta a titolo universale - e non particolare -, siccome «*comprensiva di tutti i rapporti attivi e passivi, ivi inclusi quelli non espressamente indicati nelle situazioni patrimoniali di riferimento*», Ligestra S.r.l., poi incorporata in Ligestra Due S.r.l., a sua volta incorporata in Fintecna S.p.a., con conseguente responsabilità di quest'ultima in relazione alla contaminazione storica (Cons. Stato, sez. VI, n. 1572 del 2026).

### **15. Responsabilità da inquinamento degli eredi di persone fisiche.**

In materia, la giurisprudenza ha affermato che:

a) posta la trasmissibilità *mortis causa* dell'obbligo di bonifica dei siti inquinati, gli eredi subentrano nella posizione del *de cuius in universum jus*, sì che non rileva la circostanza che essi non abbiano mai avuto un collegamento con l'area di cava destinata al deposito di rifiuti inquinanti, né abbiano tratto benefici economici dall'utilizzo di detta cava;

b) infatti, pur non potendo essere loro direttamente imputato un comportamento commissivo od omissivo in relazione all'inquinamento del sito, per non avere mai compiuto attività potenzialmente inquinanti sul terreno, l'ampiezza della responsabilità debitoria degli eredi non è limitata dalla conoscenza o conoscibilità dei debiti del *de cuius* e, dunque, proprio secondo il principio comunitario «chi inquina paga», se ad inquinare è stato anche il *de cuius*, coloro che gli sono subentrati *in universum jus* sono personalmente tenuti alla bonifica (Cons. Stato, sez. IV, n. 8032 del 2021).

### **16. Responsabilità da inquinamento degli enti pubblici.**

In merito alla possibile responsabilità degli enti pubblici, la giurisprudenza ha affermato che:

a) gli enti pubblici territoriali che si limitano alla spendita di poteri autoritativi, senza svolgere alcuna concreta ed effettiva attività operativa agiscono nell'esercizio delle proprie potestà istituzionali e non possono, perciò, vedersi ascritti, in materia di bonifica, la qualità di "operatore" che svolge una "attività professionale";

a1) il diritto euro-unitario, infatti, riserva tale qualità ai soli soggetti, indifferentemente pubblici o privati, che "esercitano o controllano un'attività professionale", da intendersi come "qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro";

a2) lo svolgimento delle funzioni istituzionali, dunque, è ontologicamente estraneo a tale definizione, che presuppone l'espletamento od il controllo di "un'attività economica, commerciale o imprenditoriale", a contrario escludendo, dunque, la spendita di poteri pubblici di carattere provvedimentoale tesi ad autorizzare altri all'esercizio od al controllo di tali "attività";

b) l'attività istituzionale degli enti pubblici rientra nella dizione *de qua* soltanto ove si sostanzia in "un'attività economica, commerciale o imprenditoriale", mentre vi sta fuori ove si limiti all'esercizio unilaterale di potere pubblico autoritativo incidente, con effetti ampliativi o restrittivi, sulle attività "economiche, commerciali o imprenditoriali" espletate o controllate da terzi;

b1) il diritto euro-unitario - conformemente alla sua impostazione sostanzialistica, resa necessaria dalla pluralità e diversità degli ordinamenti giuridici dei vari Stati membri, prescinde dalla veste giuridica del soggetto (in ciò rendendo ininfluenza, ai fini in parola, la natura pubblica o privata) e si concentra sul dato effettuale dello svolgimento di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, anche se priva di scopo di lucro, quale elemento potenzialmente generatore di responsabilità per la successiva ed eventuale contaminazione dei luoghi. Quindi rimane al di fuori della pur ampia nozione *de qua* lo svolgimento delle attività propriamente pubblicistiche, che si sostanziano nell'esercizio di poteri autorizzatori, concessori, ablatori et similia, connotati da sostanza meramente giuridica e privi di contenuto operativo;

b2) anche in una visione per così dire "laica", l'inquinamento è materialmente causato da chi esercita fisicamente, nell'area, "un'attività economica, commerciale o imprenditoriale", non dall'ente che tale attività abbia, a monte, eventualmente autorizzato, ovviamente nel rispetto dei limiti di legge *ratione temporis* vigente;

b3) l'autorizzazione pubblicistica non può che riferirsi all'esercizio dell'attività in maniera conforme alle regole, ossia, tra l'altro, in maniera non lesiva dell'ambiente, bene che, nel nostro ordinamento, aveva un diretto rilievo costituzionale anche prima dell'intervento, a livello di normazione primaria, del d.lgs. n. 22 del 1997 (Cons. Stato, sez. IV, n. 8032 del 2021).

## **17. Contaminazioni storiche e prova della responsabilità.**

In merito all'evoluzione normativa e giurisprudenziale sul tema della responsabilità da inquinamento e del connesso tema della responsabilità attuale per fatti risalenti nel tempo, si è affermato che:

a) la responsabilità per danno ambientale, in quanto fatto illecito, era già presente nella giurisprudenza sin dagli anni '70, e dunque ben prima che, col d.lgs. n. 22 del 1997, venisse introdotto l'istituto della bonifica;

- b) vi è un rapporto di continuità normativa tra l'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997 e l'art. 2043 c.c. per la comune funzione ripristinatoria-reintegratoria dei due istituti;
- c) può ritenersi pacifico che le misure introdotte nel 1997, ed ora disciplinate dagli artt. 239 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno, nelle quali è assente ogni matrice di sanzione rispetto al relativo autore, sebbene per esse sia imprescindibile un accertamento di responsabilità, ma si collocano invece nel tessuto connettivo formato dalla normativa ora menzionata;
- d) poiché la bonifica può essere ordinata a condizione che vi sia una situazione di inquinamento ambientale e che possa essere rimossa dal soggetto responsabile, ciò implica il carattere permanente del danno ambientale, perdurante cioè fintanto che persista l'inquinamento;
- e) da tale inquadramento si ricava pertanto la conseguenza che l'autore dell'inquinamento, potendovi provvedere, rimane per tutto questo tempo soggetto agli obblighi conseguenti alla sua condotta illecita, secondo la successione di norme di legge nel frattempo intervenuta: e quindi dall'originaria obbligazione avente ad oggetto l'equivalente monetario del danno arrecato, o in alternativa alla reintegrazione in forma specifica *ex art. 2058 c.c.*, poi specificato nel "ripristino dello stato dei luoghi" ai sensi dell' art. 18, comma 8, l. n. 249 del 1986, fino agli obblighi di fare connessi alla bonifica del sito secondo la disciplina del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, Ad. plen., n. 10 del 2019);
- f) il danno ambientale di cui all'art. 298 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006 e la contaminazione di cui agli artt. 239 e ss. del medesimo d.lgs., non sono concetti sovrapponibili: la nozione estesa di deterioramento riferibile al primo, infatti, comprende, ma non si esaurisce in quella di «*evento potenzialmente in grado di contaminare il sito*», di cui all'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, dal che consegue che non tutta la disciplina in materia di danno ambientale si estende alla diversa tematica delle bonifiche;
- g) di tal che, l'intervenuta abrogazione della lett. i) dell'art. 303 del d.lgs. 152 del 2006 – che escludeva l'applicazione della disciplina in tema di danno ambientale alle situazioni di inquinamento a far data dal 2013 – non comporta l'estensione dell'intero istituto del danno ambientale e della sua disciplina, anche alle operazioni di bonifica disciplinate dal Titolo V della Parte IV, ivi compresa la prescrizione trentennale prevista in relazione ai fattori causali del primo;
- g1) è vero che quella previsione abrogata escludeva che la disciplina del danno ambientale fosse applicabile alle situazioni di inquinamento per le quali erano effettivamente state avviate le procedure di bonifica, così come a quelle per le quali le bonifiche erano terminate, ma è altrettanto vero che, per ritenere avvenuta una modifica così significativa, tale da superare le differenze e sovrapporre due istituti comunque diversi fra loro, occorrerebbe una definizione esplicita, sintomo di una chiara volontà del legislatore, e non la semplice abrogazione di una disposizione, per di più individuante una specifica ipotesi;

g2) a maggior ragione laddove si consideri che questa soppressione potrebbe essere letta in senso opposto rispetto alla lettura proposta, potendo infatti rappresentare la definitiva presa d'atto, da parte del legislatore, che danno ambientale e contaminazione del sito sono due nozioni distinte e che, soprattutto, la prima contiene la seconda senza esaurirsi in essa;

g3) l'effetto dell'abrogazione della lett. i) dell'art. 303 del d.lgs. n. 152 del 2006 è, al contrario, che le procedure per la riparazione del danno ambientale potranno essere attivate anche rispetto a siti che, nonostante siano bonificati, presentino ancora delle criticità connesse a deterioramenti nell'ambiente che rendano necessarie attività di ripristino ambientale;

h) la regola così delineata non consente perciò eccezioni nei casi di presunta c.d. contaminazione storica, che anzi la normativa ricomprende in modo espresso all'art. 242, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, e ciò è conforme a logica, trattandosi comunque di fronteggiare un pericolo attuale, indipendentemente dall'epoca in cui se ne sono poste le premesse (Cons. Stato, sez. IV, n. 1397 del 2023).

## **18. Bonifica dei siti di interesse nazionale.**

### **18.1. Nozione e disciplina.**

La giurisprudenza ha così ricostruito il sistema di disciplina dei siti di interesse nazionale (SIN):

a) un SIN è una porzione, di regola abbastanza estesa, del territorio nazionale, considerata di particolare pregio ambientale e intesa con riferimento alle diverse matrici ambientali che la compongono, compresi gli eventuali corpi idrici superficiali e i relativi sedimenti, individuata per legge, ai fini della bonifica, in base a caratteristiche di contaminazione che comportano un elevato rischio sanitario ed ecologico in ragione della densità della popolazione o dell'estensione del sito stesso, nonché un rilevante impatto socio-economico e un rischio per i beni di interesse storico-culturale;

b) il concetto normativo di sito di interesse nazionale è stato introdotto dalla l. 9 dicembre 1998 n. 426, la quale dispone in materia di *"concorso pubblico nella realizzazione di interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati"*, in proposito, all'art. 1 comma 4, prevede che *"sono considerati primi interventi di bonifica di interesse nazionale quelli compresi nelle seguenti aree industriali e siti ad alto rischio ambientale i cui ambiti sono perimetrati, sentiti i comuni interessati, dal Ministro dell'ambiente..."* e di seguito li elenca. Il relativo elenco contenuto nel testo originario della legge è stato successivamente integrato con il metodo della cd. novellazione;

c) oggi, l'art. 252, comma 2 del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che: *"All'individuazione dei siti di interesse nazionale si provvede con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) gli interventi di bonifica devono riguardare aree e territori, compresi i*

corpi idrici, di particolare pregio ambientale; b) la bonifica deve riguardare aree e territori tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; c) il rischio sanitario ed ambientale che deriva dal rilevato superamento delle concentrazioni soglia di rischio deve risultare particolarmente elevato in ragione della densità della popolazione o dell'estensione dell'area interessata; d) l'impatto socio economico causato dall'inquinamento dell'area deve essere rilevante; e) la contaminazione deve costituire un rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale; f) gli interventi da attuare devono riguardare siti compresi nel territorio di più regioni; f-bis) l'insistenza, attualmente o in passato, di attività di raffinerie, di impianti chimici integrati o di acciaierie" (Cons. Stato, sez. IV, n. 6430 del 2025; n. 6417 del 2025).

La disciplina peculiare della bonifica di un SIN è stata così ricostruita:

d) la norma originaria, ovvero l'art. 1 comma 3 della l. n. 426 del 1998 rinviava per la bonifica alle norme in materia allora vigenti, e prevedeva quindi si tenesse conto "dei limiti di accettabilità, delle procedure di riferimento e dei criteri definiti dal decreto ministeriale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni" e precisamente del d.m. n. 471 del 1999;

e) il d. lgs. n. 22 del 1997 è stato abrogato e sostituito dal d. lgs. n. 152 del 2006, che prevede a sua volta, negli artt. 242 e ss., una specifica procedura di bonifica, ora espressamente richiamata per il SIN dal comma 4 bis, introdotto dall'art. 53 comma 1 del d.l. 16 luglio 2020 n. 76, conv. con l. 11 settembre 2020 n. 120;

f) le due procedure, quella prevista dal d.m. n. 471 del 1999 e quella prevista dal d. lgs. n. 152 del 2006, sono sostanzialmente identiche negli strumenti previsti, che sono la messa in sicurezza di emergenza ed il piano di caratterizzazione, prodromico alla bonifica vera e propria; differiscono però nei presupposti della loro adozione;

g) l'art. 4, comma 1 del d.m. n. 471 del 1999 prevede infatti che "in caso di superamento o di pericolo concreto ed attuale di superamento dei valori di concentrazione limite accettabili per le sostanze inquinanti di cui all'articolo 3, comma 1, il sito interessato deve essere sottoposto ad interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e ripristino ambientale per eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti a valori di concentrazione almeno pari ai suddetti valori di concentrazione limite accettabili, ai sensi e con le modalità previste dal presente decreto"; quindi, gli interventi scattano per il sol fatto che nel sito interessato si siano superate le concentrazioni di sostanze inquinanti previste in via generale ed astratta dal decreto in questione, per le quali vige, in sostanza, una presunzione assoluta di pericolosità;

h) nel quadro delineato dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, che invece tiene conto dell'evoluzione scientifica e tecnologica nel frattempo verificatasi, vi è una maggior considerazione delle concrete caratteristiche del sito e il procedimento si svolge in più fasi.

h1) la prima fase si attiva nel momento in cui vengono superate le c.d. concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), concentrazioni di sostanze

inquinanti che fanno, per così dire, scattare l'allarme e obbligano a verificare la effettiva necessità di provvedere;

h2) superate le CSC, occorre infatti attivare un'indagine preliminare c.d. sito specifica, la quale deve accertare attraverso la caratterizzazione se siano superate le concentrazioni soglia di rischio (CSR), per quelle stesse sostanze, ai sensi dell'art. 242 comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006;

h3) se ciò è in concreto avvenuto si deve procedere alla bonifica ai sensi dell'art. 242 comma 7;

i) il coordinamento fra le due disposizioni è stato dato dall'art. 264 comma 1, lettera, i) del d.lgs. n. 152 del 2006, che:

i1) da un lato ha abrogato in modo espresso il d.lgs. n. 22 del 1997;

i2) dall'altro però ha previsto che *"Al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta del presente decreto, i provvedimenti attuativi del citato decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del presente decreto"* (Cons. Stato, sez. IV, n. 6430 del 2025; n. 6417 del 2025).

## 18.2. Inclusione di un'area in un SIN: natura dell'attività e conseguenze.

La giurisprudenza ha affermato i seguenti principi rilevanti in relazione all'attività amministrativa di inserimento di un'area in un SIN:

a) l'inclusione di una data area, che potrebbe coincidere anche con il territorio di un comune, all'interno di un SIN non significa che ciascuna di esse all'interno del relativo perimetro sia contaminata e debba essere sottoposta a bonifica; l'inclusione nel SIN infatti ha di per sé una sola conseguenza, ovvero l'accentramento in capo al Ministero delle competenze per la bonifica stessa, che deve poi avvenire applicando le relative norme generali: ciò si ricava dall'art. 1 commi 3 e 5 della l. n. 426 del 1998, che demandano appunto al Ministero di predisporre il programma di bonifica e di attuarlo (Cons. Stato, sez. IV, n. 1547 del 2023);

b) tuttavia, si specifica che l'inclusione nel SIN di un dato terreno assorbe, e quindi ne rappresenta un equivalente normativo, il presupposto indicato dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 del *"verificarsi di un evento ... potenzialmente in grado di contaminare il sito"* che obbliga ad attivare le relative procedure di bonifica;

b1) ciò si desume dalla lettera dell'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede appunto l'individuazione del SIN sulla base di presupposti inerenti la pericolosità degli inquinanti presenti nonché sulla base dell'impatto ambientale in termini di rischio sanitario ed ecologico;

b2) di tal che, l'inclusione di un terreno nel SIN viene a costituire un vero e proprio vincolo ambientale, del quale si deve tener conto, ad esempio, nel momento in cui si rilasci un permesso di costruire;

c) dati i profili di cui al punto b), l'inclusione nel SIN non può essere arbitraria, ma richiede di necessità, in applicazione dei criteri di legge, che si spieghi perché l'area

è “sospetta”, ovvero che si individuino indizi di sufficiente gravità tali da far ritenere, secondo logica, che il terreno stesso sia stato apprezzabilmente interessato dall’evento contaminante che ha giustificato l’istituzione del sito, e richiede che in motivazione si dia conto del percorso logico seguito per arrivare a questo risultato;

d) si tratta di un apprezzamento discrezionale, che è sindacabile dal giudice amministrativo di legittimità nei soli casi di esiti manifestamente illogici o contrari ai fatti accertati. (Cons. Stato, sez. IV, n. 6430 del 2025; n. 6417 del 2025);

e) sulla base di tali principi, si è ritenuto non illogico comprendere nel SIN del bacino del fiume Sacco le aree della ricorrente Secosvim, sulla base dei seguenti indizi tali da considerarle “sospette”:

e1) le aree erano state inserite, senza che all’epoca sorgesse alcuna contestazione, nel perimetro delle aree che già il Commissario straordinario avrebbe dovuto bonificare;

e2) in mancanza di documentazione atta a comprovare l’attività svolta dal Commissario e i risultati raggiunti - in particolare un certificato di avvenuta bonifica rilasciato a termini di legge - la qualifica di “sospette” delle aree in questione rimane intatta (Cons. Stato, sez. IV, n. 6430 del 2025);

f) sulla base dei medesimi principi, si è invece considerata illegittima l’inclusione nel medesimo SIN del bacino del fiume Sacco di un’area di altro soggetto (Acs Dobfar S.p.a.) per difetto di istruttoria e motivazione, in quanto:

e1) l’amministrazione si è rifatta senz’altro “alle analisi dirette di dettaglio ai fini della caratterizzazione del sito” successive all’inclusione, ma ciò non è legittimo, perché esse rappresentano una fase ulteriore della bonifica: in base alle norme generali ad essa relative, si compiono quando è già accertato che una data area è stata interessata da un evento potenzialmente contaminante;

e2) la p.a. dà per scontato quanto invece si doveva dimostrare, ovvero che si trattava di aree “sospette”, proprio perché tali da assoggettare a più approfondite indagini;

e3) l’amministrazione, motivando, avrebbe dovuto spiegare per quali ragioni, pur in presenza degli elementi contrari rappresentati dalle indagini di parte, riteneva ugualmente le aree “sospette” di contaminazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 6417 del 2025).

## SEZIONE IV

### 19. Riparto di giurisdizione.

19.1. La giurisdizione esclusiva del g.a. in materia di danno ambientale: profili generali.

Dispone l’art. 133, lett. s) c.p.a. che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «*le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti in violazione delle disposizioni in materia di danno ambientale nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro*

*dell'Ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, prevenzione o contenimento del danno ambientale e di risarcimento del danno ambientale».*

Secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione a sezioni unite:

a) in termini generali, ai fini del riparto di giurisdizione rileva il carattere reale e assoluto della tutela invocata, perciò:

a1) la domanda di risarcimento del danno proposta dai privati nei confronti della pubblica amministrazione o dei suoi concessionari, per conseguire il risarcimento dei danni alla salute, è devoluta al giudice ordinario (Cass. civ., sez. un., n. 23735 del 2006);

a2) va ricondotta allo stesso criterio la tutela inibitoria e quella risarcitoria del danno in forma specifica che assume un carattere prioritario e proprio rispetto all'azione generale risarcitoria *ex art. 2043 c.c.* e ciò sia con riferimento al diritto alla salute di rango costituzionale che a quello di proprietà per ciò che concerne la tutela accordata al titolare del diritto reale dall'art. 844 c.c. (Cass. civ., sez. un., n. 2338 del 2018);

a3) appartiene pertanto alla giurisdizione ordinaria la domanda del privato che si dolga delle concrete modalità di esercizio del ciclo produttivo, assumendone la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili (Cass. civ., sez. un., n. 11142 del 2017);

b) questo quadro giurisprudenziale è valido e operante anche in materia di danno ambientale ed è conforme alla legislazione in materia:

b1) sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 310 d.lgs. n. 152 del 2006, le controversie derivanti dall'impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale di cui al precedente art. 309, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, restando invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto dall'art. 313, comma 7, dello stesso decreto legislativo (Cass. civ., sez. un., ord. n. 5668 del 2023);

b2) nè questo sistema di attribuzione della giurisdizione viene ad alterarsi se l'attività di impresa che si presenti nociva o intollerabile per i terzi sia comunque conforme ai provvedimenti autorizzativi della pubblica amministrazione perché la pubblica amministrazione non ha un rapporto di supremazia nei confronti dei soggetti terzi rispetto all'attività soggetta alla sua autorizzazione e controllo e non può pertanto ledere né affievolire con i suoi provvedimenti diritti soggettivi fondamentali come il diritto alla salute o diritti reali come quello di proprietà, la cui tutela dalle immissioni

è già bilanciata rispetto al diritto di utilizzazione delle proprietà confinanti sulla base del parametro della tollerabilità;

b3) è erroneo pertanto distinguere, ai fini del riparto di giurisdizione, l'ipotesi in cui la nocività o intollerabilità derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi, che rendono possibile l'esercizio dell'attività, dalla ipotesi in cui, al contrario, l'esercizio dell'attività sia in concreto conforme ai provvedimenti amministrativi che la legittimano e regolano: i) nel primo caso il giudice ordinario sarà tenuto a sanzionare, inibendola o riportandola alla conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa; ii) nel secondo caso dovrà disapplicare quest'ultima e imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminare le conseguenze nocive o intollerabili in danno dei terzi;

b4) perciò, sussiste la giurisdizione ordinaria in una fattispecie in cui i ricorrenti siano portatori di una posizione di diritto soggettivo individuale che hanno azionato per far valere la tutela della loro salute e il rispetto della tollerabilità delle immissioni nella loro proprietà cui si contrappone l'attività imprenditoriale svolta per l'espletamento di un servizio di rilevanza pubblica quale è il trattamento dei rifiuti mediante l'utilizzazione di un impianto termovalorizzatore di incenerimento. Nel conflitto fra il diritto all'esercizio dell'impresa autorizzata dalla pubblica amministrazione e quello dei privati alla salute e al rispetto del limite di tollerabilità delle immissioni nella loro proprietà, non può che prevalere quest'ultimo (Cass. civ., sez. un., n. 8092 del 2020);

b5) dunque, in relazione alla domanda di inibitoria relativa a una attività di impresa autorizzata e controllata dalla p.a., non sussiste la giurisdizione amministrativa neanche avendo riguardo al criterio del *petitum* sostanziale, seguito univocamente dalla giurisprudenza delle sezioni unite, laddove la parte abbia agito per la tutela del diritto alla salute e di proprietà, chiedendo l'inibizione totale dell'attività di trattamento dei rifiuti o eventualmente la sua riconduzione entro limiti di tollerabilità e non nocività per la salute e non per l'annullamento dei provvedimenti amministrativi che hanno legittimato tale l'attività delle ricorrenti (Cass. civ., sez. un., n. 23536 del 2019);

b6) sussiste la giurisdizione del giudice ordinario quando il privato, deducendo l'omessa adozione, da parte della p.a., degli opportuni provvedimenti a tutela del diritto alla salute, domandi nei confronti della stessa il risarcimento del danno non patrimoniale conseguente a immissioni intollerabili di odori e polveri provenienti da un'azienda agricola privata, venendo in rilievo, alla stregua del criterio del *petitum* sostanziale, un comportamento materiale di pura inerzia delle autorità pubbliche, suscettibile di compromettere il nucleo essenziale del diritto soggettivo

inviolabile alla salute (Cass. civ., sez. un., n. 23436 del 2022; ord. n. 25578 del 2020);

b7) in tema di immissioni acustiche provenienti da aree pubbliche, in una controversia avente ad oggetto la domanda, proposta da cittadini residenti nelle zone interessate, di condanna della p.a. a provvedere, con tutte le misure adeguate, all'eliminazione o alla riduzione nei limiti della soglia di tollerabilità delle immissioni nocive, nonché di risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, patiti, atteso che l'inosservanza da parte della p.a. delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni può essere denunciata dal privato davanti al giudice ordinario non solo per conseguire la condanna della p.a. al risarcimento dei danni, ma anche per ottenerne la condanna ad un facere, tale domanda non investendo scelte ed atti autoritativi dell'amministrazione bensì un'attività soggetta al principio del *neminem laedere* (Cass. civ., sez. un., ord. n. 21993 del 2020).

## 19.2. Controversie relative al recupero dei costi sostenuti per il ripristino ambientale.

In relazione alla tematica in esame, la giurisprudenza delle sezioni unite ritiene che:

a) sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie promosse dall'ente locale per il recupero delle spese anticipate per la bonifica ambientale d'urgenza (Cass. civ., sez. un., ord. n. 20350 del 2018, relativa a controversia avente ad oggetto l'accertamento, in via riconvenzionale, del diritto di un comune al rimborso delle spese per la messa in sicurezza e bonifica ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 17, applicabile *ratione temporis*, conseguente all'adozione di un provvedimento amministrativo diretto ad imporre al responsabile privato l'esecuzione degli interventi di ripristino ambientale, la cui legittimità era stata definitivamente accertata dal giudice amministrativo);

b) con riguardo alle attività di messa in sicurezza e di bonifica ambientale di siti inquinati poste in essere dagli enti locali in surroga del responsabile dell'inquinamento:

b1) la possibilità per l'ente locale di procedere al recupero delle relative spese direttamente in via esecutiva nei confronti del responsabile mediante iscrizione a ruolo delle corrispondenti somme sussiste solo laddove sia stata posta in essere la procedura amministrativa prevista dal complesso normativo richiamato (che richiede la preventiva individuazione del responsabile dell'inquinamento e degli interventi necessari, una diffida ad adempiere entro 48 ore al predetto responsabile e, solo in caso di inerzia di quest'ultimo, l'esecuzione degli interventi in surroga), i cui atti sono impugnabili davanti al giudice amministrativo, con riserva della giurisdizione del giudice ordinario per le questioni patrimoniali (e, in particolare, per quelle relative all'identificazione del responsabile

dell'inquinamento e della congruità dell'importo a questi richiesto per il rimborso);

b2) nel caso in cui vengano invece effettuati dall'ente locale - a causa dell'urgenza - interventi di bonifica e/o messa in sicurezza di siti inquinati senza previa individuazione del responsabile dell'inquinamento e delle opere da eseguire e senza previa diffida ad adempiere al responsabile stesso, non potendo avere luogo l'indicato procedimento amministrativo, si configura una controversia esclusivamente patrimoniale, in relazione all'individuazione del responsabile dell'inquinamento, alla sussistenza dell'urgenza di provvedere da parte dell'ente locale ed alla congruità dei relativi esborsi, il cui accertamento è integralmente riservato alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass. civ., sez. un., n. 41436 del 2021).

### 19.3. La giurisdizione esclusiva del g.a. sulla gestione del ciclo dei rifiuti.

Secondo la Corte costituzionale:

a) è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lett. p), c.p.a., nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione amministrativa, in via esclusiva, tutte le controversie concernenti la complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppur posta in essere da comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche solo mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, in riferimento agli art. 3, 24, 25, 100, comma 1, 102, 103, comma 1, 111 e 113, comma 1, Cost.;

b) infatti, ai fini del riparto di giurisdizione per danni cagionati da cose in custodia inerenti al ciclo dei rifiuti, la cassazione in realtà accoglierebbe tuttora la distinzione fra controversie rispetto alle quali assumono rilievo le scelte dell'amministrazione per l'ubicazione e la sorveglianza di tali cose - devolute alla cognizione del giudice amministrativo - e controversie per comportamenti meramente materiali dell'amministrazione - devolute invece alla cognizione del giudice ordinario (Corte cost. n. 178 del 2022; nel giudizio *a quo* era stata proposta domanda di risarcimento di danni cagionati dall'incendio di cassonetti destinati al servizio di raccolta dei rifiuti urbani e allegata la responsabilità prevista dall'art. 2051 c.c., nei confronti del comune titolare del servizio e della regione).

Le sezioni unite della Corte di cassazione, hanno dettato i seguenti principi in punto di *discrimen* fra la giurisdizione del g.o. e quella del g.a.:

c) spetta alla giurisdizione del giudice ordinario la cognizione sulla controversia relativa al mancato adempimento da parte di una amministrazione pubblica delle prestazioni pecuniarie connesse all'esecuzione di obbligazioni assunte con privati, laddove non venga dedotto alcun esercizio di poteri amministrativi collegato ad accordi tra pubbliche amministrazioni e non si contesti la validità del predetto accordo contrattuale, a nulla rilevando, ai fini del riparto, la natura pubblica dell'ente contraente (Cass. civ., sez. un., n. 19196 del 2025, in relazione ad una controversia tra p.a. e società affidataria del servizio di smaltimento dei rifiuti,

avente ad oggetto la condanna di quest'ultima all'adempimento delle obbligazioni assunte con un atto d'obbligo di natura paritetica, sul presupposto che la stessa non involgesse alcun accertamento e alcuna statuizione sull'esercizio di poteri pubblici); d) spetta alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia fra il gestore di impianto di smaltimento e il comune per il pagamento dei maggiori costi derivanti dall'introduzione del cd. indice di respirazione dinamico potenziale, atteso che il rapporto di debito-credito dedotto in giudizio non involge elementi riconducibili ad un rapporto pregiudicante nel quale la p.a. creditrice intervenga con poteri autoritativi ma aspetti puramente patrimoniali, essendo rimessa all'autorità regionale la predeterminazione dei proventi da riversare ai comuni (Cass. civ., sez. un., n. 5386 del 2022);

e) la controversia concernente la corresponsione del corrispettivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani affidato sulla base di ordinanze contingibili e urgenti adottate (per ragioni di emergenza ambientale) ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006 è comunque devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, atteso che essa riguarda unicamente l'esecuzione del rapporto di natura privatistica intercorrente tra le parti e la cognizione di aspetti puramente patrimoniali, senza coinvolgere il sindacato, in via diretta o incidentale, della legittimità dell'attività provvedimento urgente posta "a monte" dello stesso, la quale costituisce uno strumento alternativo e sostitutivo del contratto di appalto (Cass. civ., sez. un., n. 12483 del 2020);

f) spetta al g.o. la giurisdizione per la controversia promossa dal privato che lamenti le concrete modalità di esercizio del ciclo dei rifiuti, deducendo la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili (Cass. civ., sez. un., ord. n. 20824 del 2021, che ha sottolineato che la condotta contestata sarebbe stata espressione di un'ordinaria attività di impresa, rispetto alla quale non sarebbero state dettate direttamente nei provvedimenti amministrativi particolari regole esecutive o applicative tecniche, con la conseguenza che non sarebbe risultato in alcun modo coinvolto un pubblico potere);

g) la controversia concernente l'accertamento e la quantificazione di crediti vantati dal gestore di una discarica per lo smaltimento dei rifiuti nei confronti dell'ente concedente, siccome attinente alla regolamentazione degli aspetti patrimoniali della gestione, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, rimanendo irrilevante la valutazione sul modo in cui la p.a. si avvalga della facoltà di adottare strumenti negoziali in sostituzione dell'esercizio diretto del proprio potere autoritativo (Cass. civ., sez. un., n. 12483 del 2020, che ha precisato che la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie attinenti all'attività di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della p.a. o dei soggetti alla stessa equiparati, presuppone che gli atti di gestione siano espressione dell'esercizio di un potere autoritativo della p.a. (o di soggetti ad essa equiparati), mentre quando in giudizio sia dedotto un rapporto obbligatorio, avente la propria fonte in una pattuizione di tipo negoziale intesa a regolamentare gli

aspetti meramente patrimoniali della gestione, la controversia continua ad appartenere alla giurisdizione del giudice ordinario);

h) spetta alla giurisdizione del g.o. la controversia nella quale il privato chieda di accertare che gli aerogeneratori di un vicino parco eolico generano immissioni rumorose, moleste e intollerabili, con effetti pregiudizievoli sia al bene primario della salute dell'attore e dei suoi familiari, sia al valore economico della sua proprietà, e domandi l'emissione delle conseguenti pronunce inibitorie e risarcitorie;

i) le controversie aventi ad oggetto le indennità dovute dall'amministrazione *ex art.* 46 della legge n. 2359 del 1865 o art. 44 del d.p.r. n. 327 del 2003 non rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, atteso che: *i)* nei confronti del terzo proprietario, confinante con il fondo dove sono state collocate le pale eoliche, non è configurabile un rapporto diretto con l'amministrazione-autorità, nel cui ambito possa individuarsi una posizione d'interesse legittimo, soggetta alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo; *ii)* l'art. 133, comma 1, lettera g), c.p.a. prevede una riserva di giurisdizione ordinaria per la determinazione delle indennità conseguenti all'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa (Cass. civ., sez. un., n. 25578 del 2020);

l) l'inosservanza da parte della p.a. nella gestione e manutenzione dei beni ad essa appartenenti, delle regole tecniche, ovvero dei comuni canoni di diligenza e prudenza, può essere denunciata dal privato innanzi al giudice ordinario, non solo ove la domanda sia volta a conseguire la condanna della p.a. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche ove sia volta a conseguire la condanna della P.A. ad un *facere*, giacché la domanda non investe scelte ed atti autoritativi dell'amministrazione, ma attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere* (Cass. civ., sez. un., n. 7636 del 2020).

## 20. Legittimazione e interesse.

### 20.1. Legittimazione all'azione risarcitoria per danno ambientale.

In punto di legittimazione all'azione risarcitoria per danno all'ambiente, il sistema può essere così ricostruito:

a) l'ambiente è un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme e non è un possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli;

b) alle varie forme di godimento è accordata una tutela civilistica la quale, peraltro, trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.);

c) è, inoltre, specificamente previsto il danno che il bene può subire, quale compromissione (dell'ambiente) e, cioè, alterazione, deterioramento o distruzione,

cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse;

c1) dette violazioni si traducono, in sostanza, nella vanificazione delle finalità protettive e per sé stesse costituiscono danno;

d) la responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.); si può così provvedere non solo alla reintegrazione del patrimonio del danneggiato ma anche a prevenire ed a sanzionare l'illecito. Il tipo di responsabilità civile ben può assumere, nel contempo, compiti preventivi e sanzionatori;

e) lo stesso principio del *neminem laedere*, che era il supporto della responsabilità aquiliana, assume una nuova e diversa rilevanza e soprattutto un contenuto diverso, siccome comprensivo anche della riparazione alle menomazioni di beni di valore assoluto e primario e l'illecito consiste nella violazione della norma e dei provvedimenti adottati in base ad essa;

f) il danno è certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici;

g) la tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che eviti gli sprechi e i danni sicché si determina una economicità e un valore di scambio del bene. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo;

h) lo schema seguito porta a identificare il danno risarcibile come perdita subita, indipendentemente sia dal costo della rimessione in pristino, peraltro non sempre possibile, sia dalla diminuzione delle risorse finanziarie dello Stato e degli enti minori sicché risulta superata la considerazione secondo cui il diritto al risarcimento del danno sorge solo a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, cioè della lesione del patrimonio dell'ente, non incidendosi su un bene appartenente allo Stato (Corte cost., n. 641 del 1987);

i) su tali basi e più di recente si è affermato che l'art. 311, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, riconosce al Ministero dell'ambiente la possibilità di scegliere tra la via giudiziaria e quella amministrativa; nel secondo caso (artt. 313 e 314 del d.lgs. n. 152 del 2006), con ordinanza immediatamente esecutiva, il Ministero ingiunge a coloro che siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato;

j) qualora questi non provvedano in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette secondo i criteri definiti con il decreto di cui al comma 3 dell'art. 311 e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti;

k) ciò posto, è infondata la questione di legittimità costituzionale della suddetta norma nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, in quanto:

k1) la nuova disciplina del potere di agire in via risarcitoria contenuta nella disposizione censurata si inserisce coerentemente nel nuovo contesto normativo e giurisprudenziale che, in attuazione della direttiva comunitaria 2004/35/CE, colloca il profilo risarcitorio in una posizione accessoria rispetto alla riparazione;

k2) emerge così l'esigenza di una gestione unitaria, alla quale non può sottrarsi la fase risarcitoria, essendo volta a garantire alla istituzione su cui incombe la responsabilità del risanamento, la disponibilità delle risorse necessarie che hanno questa specifica ed esclusiva destinazione;

k3) ciò non esclude che, ai sensi della norma censurata, sussista il potere di agire di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale;

k4) quanto al paventato rischio di una inazione statale, specie nel caso di sovrapposizione tra danneggiato e danneggiante, il sistema è idoneo a scongiurarlo, posto che, da un lato, la proposizione della domanda nel processo penale è solo una delle opzioni previste dal legislatore, potendo lo Stato agire direttamente in sede civile, o in via amministrativa, e, dall'altro, il codice dell'ambiente prevede che le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, possono, a tutela dell'interesse alla tempestività ed effettività degli interventi di risanamento, presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente;

k5) di tale interesse, suscettibile di tutela giurisdizionale già secondo principi generali, è espressamente prevista l'azionabilità dinanzi al giudice amministrativo.

k6) dunque ai sensi dell'art. 311 d.lgs. n. 152 del 2006, sussiste il potere di agire di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti: sul punto, il giudice delle leggi ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità in forza del quale la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali spetta non soltanto al Ministro dell'ambiente per il risarcimento del danno ambientale, ma anche all'ente pubblico territoriale che, per effetto

della condotta illecita, abbia subito un danno diverso da quello ambientale e derivante dalla lesione di interessi locali specifici e differenziati (Corte cost., n. 126 del 2016);

k7) nella stessa prospettiva, la Corte di cassazione ha sottolineato che i soggetti, singoli o associati, diversi dallo Stato possono esercitare l'azione civile in sede penale ai sensi dell'art. 2043 c.c. solo per ottenere il risarcimento di un danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva (Cass. pen., sez. III, n. 24677 del 2014).

## 20.2. Legittimazione e interesse in relazione alle autorizzazioni in materia di rifiuti.

La giurisprudenza ha affermato che:

a) ai fini della sussistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il criterio della *vicinitas* - ovvero il fatto che un soggetto viva abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o comunque abbia uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative dell'intervento autorizzato - rappresenta un elemento di per sé qualificante della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, in quanto l'interesse appartiene a tanti soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale, che emerge come autentica situazione giuridica tutelabile in giudizio, laddove l'attività conformativa della pubblica amministrazione incida su un determinato spazio territoriale, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non solo urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute, diritto, questo, costituzionalmente protetto (Cons. Stato, sez. IV, n. 4639 del 2022 in materia di PAUR);

b) nel giudizio di impugnazione del diniego di autorizzazione unica ambientale per il rinnovo dell'attività di recupero rifiuti non pericolosi in procedura semplificata:

b1) non sono configurabili controinteressati, poiché il terzo che dovesse trarre un vantaggio dalla conservazione del diniego impugnato, infatti, non sarebbe titolare di un interesse qualificato al mantenimento del diniego stesso o alla conservazione dello status determinato da quest'ultimo, non conseguendo da esso in modo diretto alcuna concreta utilità o bene della vita, ma solo vantaggi indiretti;

b2) è inammissibile il ricorso incidentale proposto società proprietaria del terreno dolendosi dell'illegittimità degli atti impugnati dalla ricorrente in via principale nella parte in cui non negavano l'autorizzazione anche per altri motivi, poiché nel giudizio amministrativo impugnatorio avente ad oggetto dinieghi - di SCIA, DIA e autorizzazioni come quella in questione - o atti repressivi - inflizione di sanzioni edilizie, dinieghi di condono e così via - non si configurano di regola posizioni di contro interesse, inteso come

la situazione propria del soggetto “individuato o facilmente individuabile in base al provvedimento” che trae un vantaggio diretto e concreto da quest’ultimo (Cons. Stato, sez. IV, n. 3533 del 2023);

c) sussiste la legittimazione del consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati ad impugnare l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per la rigenerazione di oli usati, rilasciata in favore di una società terza, qualora l'ente prospetti l'illegittimità del processo autorizzato, trattandosi di ente giuridico istituito dalla legge per la corretta gestione dei rifiuti (oli usati), il quale fa valere un proprio interesse al corretto espletamento dei propri compiti istituzionali ai sensi dell’art. 236 del d.lgs. n. 152 del 2006;

c1) risulta in merito del tutto irrilevante la situazione di conflittualità con i soggetti consorziati (inclusa la società beneficiaria dell'atto), atteso che l'azione giudiziale è volta al perseguimento di un fine istituzionale proprio dell'ente, rispetto al quale il contrasto con gli interessi dei singoli soci degrada a mera conseguenza fattuale e contingente, inidonea a incidere sull'astratta ammissibilità del ricorso;

d) sussiste l'interesse a ricorrere del consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati avverso l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per la rigenerazione di oli usati, rilasciata in favore di una società terza, qualora l'ente prospetti l'illegittimità del processo autorizzato poiché, a fronte di una autorizzazione illegittima, l'ente sarebbe obbligato ad adempiere alle prescrizioni di cui all'art. 236, comma 12, lett. *l-bis* (cedere gli oli usati rigenerabili raccolti alle imprese di rigenerazione in ragione, tra le altre cose, delle capacità produttive degli impianti previste dalle relative autorizzazioni) e lett. *l-ter* (corrispondere alle imprese di rigenerazione un corrispettivo) del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, n. 3066 del 2026);

e) la condizione di vicinanza (*vicinitas*) ai fini della legittimazione a ricorrere non esime dal dover dimostrare l'effettiva esistenza di un pregiudizio pena l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse; perciò, anche i comuni vicini a quelli dove si intende localizzare una discarica devono fornire prove concrete che dimostrino i possibili disagi e conseguenze negative sulla salute della popolazione o, comunque, un danno specifico al proprio territorio e alla propria comunità (Cons. Stato, sez. IV, nn. 5095 e 619 del 2025).

## **21. Rito applicabile alle controversie relative all’impugnativa del provvedimento di autorizzazione unica.**

I giudizi relativi all’impugnativa del provvedimento di autorizzazione unica *ex art.* 208 del d.lgs. 152 del 2006 rilasciato dalla regione sono soggetti al rito ordinario, non applicandosi il disposto dell’art. 119, comma 1, lett. l) c.p.a. che riguarda invece gli impianti di generazione di energia elettrica disciplinati dal d.l. n. 7 del 2002, nonché gli ulteriori impianti ivi specificamente indicati e soggetti ad autorizzazione in sede statale in ragione del loro rilievo ai fini dell'efficienza della rete elettrica nazionale. La natura derogatoria della

disposizione rispetto alla disciplina del rito ordinario ne impedisce, altresì, qualsivoglia forma di interpretazione estensiva, analogica o teleologica (Cons. Stato, sez. IV, n. 9738 del 2022).

## **22. Termini.**

In relazione ai termini per proporre ricorso giurisdizionale, si segnalano le seguenti affermazioni giurisprudenziali:

a) quanto all'impugnazione da parte del proprietario del suolo, di un piano di caratterizzazione proposto dalla società affittuaria è stato affermato che:

a1) l'approvazione del piano produce effetti immediatamente lesivi solo per chi ritenga di non essere responsabile dell'inquinamento e contesti in radice l'obbligo di dovervi provvedere ovvero per chi contesti, nello specifico, gli obblighi relativi all'esecuzione di talune delle opere inserite nel piano, approvato ai sensi dell'art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006;

a2) in tali casi, infatti, non vi è ragione di discostarsi da quanto stabilito dall'art. 42 c.p.a. in ordine alla decorrenza del termine per impugnare.

a3) nel caso in cui, al contrario, l'impugnativa è stata proposta non dall'autore dell'inquinamento, ma dal proprietario del suolo il cui interesse sostanziale è la bonifica del sito, pregiudicata non già dal contenuto e dalle prescrizioni del piano di caratterizzazione, quanto dall'esito della successiva fase dell'analisi di rischio che ha esonerato l'affittuaria da tale adempimento, con il definitivo arresto del procedimento di bonifica, solo in tale momento l'impostazione e i contenuti del piano di caratterizzazione manifestano, per il proprietario, la propria attitudine lesiva (Cons. Stato, sez. IV, n. 677 del 2022; n. 7117 del 2020).

## **23. Limiti del sindacato giurisdizionale.**

In relazione, in generale, al sindacato del giudice amministrativo nella materia della tutela dell'ambiente dall'inquinamento, si è affermato che:

a) si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, le stesse possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori (Cons. Stato, sez. IV, n. 4588 del 2022; sez. II, n. 5379 del 2020; sez. IV, n. 36 del 2014);

b) l'autorità amministrativa, trattandosi di risolvere questioni tecniche di particolare complessità, dispone, nell'individuare le soluzioni applicabili, di una discrezionalità molto ampia sindacabile in sede giurisdizionale solo nel caso di risultati abnormi, o comunque manifestamente illogici (Cons. Stato, sez. IV, n. 1658 del 2021);

c) coerentemente si ritiene che non sia consentito chiedere al giudice di sostituire risultati diversi rispetto a quelli raggiunti dalla p.a., fondati ad esempio su una c.t.u.

a lui sollecitata (Cons. Stato, sez. IV, n. 3500 del 2009), ovvero sulle diverse valutazioni proposte dalle parti, in particolare con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (Cons. Stato, sez. V, n. 2524 del 2021, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, n. 4331 del 2021);

d) studi di questo genere infatti, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e presi in considerazione dall'autorità competente (Cons. Stato, sez. IV, n. 3426 del 2022);

e) per giurisprudenza costante, lo scrutinio di legittimità del provvedimento amministrativo in materia di bonifiche va effettuato avuto riguardo allo stato di fatto e diritto presente al momento della sua emanazione, restando irrilevanti le eventuali sopravvenienze, secondo il principio *tempus regit actum* (Cons. Stato, sez. IV, n. 4588 del 2022; n. 4246 del 2021; Corte cost., ord. n. 76 del 2018; n. 90 del 2013).

## 24. Conclusioni.

### 24.1. Aspetti sostanziali.

La giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

a) la disciplina dei rifiuti – e dunque le scelte inerenti alle politiche da perseguire e gli strumenti da utilizzare in concreto – attiene in linea generale alla materia «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*», riservata, in base all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato, ferme restando per le regioni ad autonomia differenziata le previsioni statutarie;

b) la potestà legislativa esclusiva in materia ambientale comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative; va quindi escluso che le dette funzioni amministrative, che siano state conferite dallo Stato alla Regione, possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale, non potendo la legge regionale modificare l'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale;

c) le principali funzioni amministrative:

c1) di coordinamento generale del sistema, di indirizzo dell'attività pianificatoria delle regioni, di uniformazione della normativa tecnica e dei contenuti autorizzatori sono esercitate, in buona parte, dal Ministro dell'ambiente, di concerto con altri Ministri e sentita la Conferenza unificata, attraverso due strumenti di tipo programmatico;

c2) le regioni, in attuazione del programma nazionale di gestione dei rifiuti, curano a loro volta la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentite le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti;

c3) anche le province hanno competenze di programmazione e organizzazione delle attività di recupero e di smaltimento dei rifiuti a livello provinciale;

- c4) i comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti;
- d) il coinvolgimento di ARERA nel settore dei rifiuti riflette l'esigenza di correggere i fallimenti dell'intervento pubblico locale nella regolazione dei servizi a contenuto economico, ponendo rimedio alla tendenza localistica a far prevalere visioni politiche all'efficienza economica del servizio affidato e neutralizzando il conflitto di interessi che grava sugli enti locali;
- e) l'ARERA ha esercitato le competenze conferitele in materia di metodo tariffario con una regolamentazione della tariffa attraverso un vincolo ai ricavi, nella specie rappresentato da un importo massimo della TARI che può essere preteso dalla platea degli utenti; quindi, la deliberazione di ARERA è volta a determinare i valori massimi della TARI che l'amministrazione può porre a carico dei cittadini che fruiscono del servizio, non a determinare i corrispettivi contrattuali dovuti al gestore del servizio stesso. Questi ultimi corrispondono invece all'esito della gara indetta per affidarli e all'offerta fatta in quella sede dalla stessa parte interessata, per definizione capace di valutare il proprio interesse e quindi la remuneratività del prezzo offerto;
- f) di conseguenza, non è affatto assurdo, né illegittimo, che a fronte di un risultato migliore ottenuto mediante la gara concorrenziale, il comune faccia proprio il relativo vantaggio così ottenuto e non lo riversi puramente e semplicemente all'operatore privato, in accordo con quanto prevedono le clausole delle delibere ARERA;
- g) l'art. 1, comma 527 della l. n. 205 del 2017 non può leggersi come se includesse una competenza regolatoria di ARERA generale e innominata per l'intero ciclo di vita dei rifiuti, neppure valorizzando le generiche formulazioni finalistiche contenute nell'*incipit*, perciò l'ARERA, nel fornire i criteri per individuare gli impianti "minimi" quale fattore essenziale per la chiusura del ciclo integrato dei rifiuti, non solo ha indirizzato il potere programmatico delle regioni, avocandosi un potere di direttiva attribuito allo Stato, che il legislatore non ha inteso delegarle, ma ha di fatto arricchito di contenuti ad esso estranei il potere pianificatorio delle regioni, individuando la soluzione "normativa" alle criticità impiantistiche nella sostanziale acquisizione al sistema pubblicistico di impianti operanti in regime di libera concorrenza;
- h) il principio di gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione, sicché è la stessa direttiva 2008/98/CE a contemplare espressamente, nell'ambito della gerarchia dei rifiuti, la possibilità del loro recupero come combustibile per la produzione di energia, attraverso impianti di incenerimento rispondenti a determinati parametri di efficienza energetica, nella specie non contestati;
- i) il principio di correzione, prioritariamente alla fonte, dei danni causati all'ambiente - principio stabilito per l'azione dell'Unione in materia ambientale all'articolo 191 TFUE - implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente

locale adottare le misure appropriate per garantire il ricevimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti e che questi ultimi vanno quindi smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, per limitarne al massimo il trasporto;

j) sussiste la competenza dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) all'adozione dell'autorizzazione unica *ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006*;

k) l'autorizzazione unica può essere rilasciata dalla regione qualora la conferenza di servizi, con decisione assunta a maggioranza, abbia espresso parere favorevole, mentre non può riconoscersi al comune alcun "potere di veto";

l) la disciplina sulla conferenza di servizi *ex art. 208, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006* è speciale rispetto a quella della l. n. 241 del 1990 e da essa si desume che il calcolo delle maggioranze in sede di conferenza di servizi va condotto in base al numero di amministrazioni coinvolte: se, in base alle proprie competenze, una medesima amministrazione esprime, attraverso i propri uffici od organi, più pareri all'interno del medesimo procedimento, basta anche un solo parere negativo per determinare in tal senso la volontà di quella amministrazione in merito alla domanda in esame;

m) l'art. 208, comma 6 d.lgs. n. 152 del 2006, comporta che l'approvazione di un progetto relativo ad un impianto di smaltimento e recupero dei rifiuti sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali e costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico comportante la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori;

n) nelle determinazioni di autorizzazione unica e di autorizzazione integrata ambientale, l'autorità competente può fissare valori limite di emissione più rigorosi delle soglie tecniche di miglior tecnologia, in tre casi specifici: *i)* quando lo richieda la pianificazione regionale in materia di ambiente, tutela delle acque o emissioni; *ii)* quando lo richieda la normativa regionale; *iii)* quando, in mancanza di autorizzazione integrata ambientale, lo richieda il provvedimento autorizzatorio;

o) nelle procedure in cui l'AIA sostituisce l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, la conferenza dei servizi convocata per il suo rilascio è integrata con i soggetti previsti dallo stesso art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 per la conferenza relativa al rilascio dell'autorizzazione unica in materia di rifiuti;

p) la contestualità tra la approvazione del piano di gestione dei rifiuti, all'esito della VAS, e la individuazione del terreno dove localizzare l'impianto non determina una elusione dell'effetto utile della direttiva VAS, poiché quest'ultima ha ad oggetto il "piano" di gestione dei rifiuti, non il terreno prescelto per la localizzazione dell'impianto;

q) per qualificare un elemento come sottoprodotto e non come rifiuto devono sussistere cumulativamente le condizioni di cui all'art. 184 *bis*, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 e la verifica non può essere effettuata in astratto, ma deve essere effettuata in concreto, in relazione alla sua destinazione effettiva e certa;

r) si ha deposito temporaneo di rifiuti, come tale lecito, quando i rifiuti sono raggruppati, in via temporanea ed alle condizioni previste dalla legge, nel luogo

della loro produzione, mentre si ha deposito incontrollato o abbandono di rifiuti, quando il raggruppamento di essi viene effettuato in luogo diverso da quello in cui i rifiuti sono prodotti, e fuori della sfera di controllo del produttore: tale ultima condotta è sanzionata penalmente, se posta in essere da soggetti titolari di impresa o da responsabili di enti, mentre è sanzionata in via amministrativa, quando sia effettuata da persone fisiche diverse da quelle precedentemente indicate;

s) in relazione alla competenza all'adozione dell'ordinanza *ex art. 192*, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006: i) per una prima minoritaria tesi, la competenza è in capo al dirigente; ii) per una seconda maggioritaria e più recente tesi, la competenza è esclusiva del sindaco;

t) le ordinanze di necessità ed urgenza presuppongono il ricorso di una situazione di pericolo non fronteggiabile con mezzi ordinari, per cui l'esercizio del relativo potere non è precluso dall'esistenza di una serie di rimedi tipici per far fronte alle situazioni di emergenza di una data specie, in particolare dai rimedi legalmente contemplati in tema di abbandono di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, essendo possibile che il rimedio tipico si riveli inadeguato;

u) l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati deve essere necessariamente preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti, senza che possa trovare applicazione l'art. 21 *octies*, comma 2 della l. n. 241 del 1990;

v) la responsabilità di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 è integrata, oltre che dalla commissione di condotte positivamente orientate al deposito dei rifiuti, anche dall'omissione, da parte del proprietario o da chi ha comunque la disponibilità giuridica della cosa, di quei doverosi controlli che potrebbero distogliere terzi soggetti dal compiere le condotte sanzionate dalla norma; ciò nondimeno, ferme le ipotesi di partecipazione dolosa, anche omissiva, non sarà sufficiente, al fine di estendere la responsabilità in esame anche al proprietario, provare la mera inerzia di quest'ultimo rispetto alle altrui condotte di abbandono incontrollato di rifiuti, ma sarà necessario provare che costui abbia realizzato quanto meno una condotta di agevolazione colposa degli autori materiali dell'illecito;

w) ai sensi dell'art. 192, comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006, la responsabilità si estende agli amministratori della persona giuridica responsabile dell'inquinamento solo per gli atti "*ultra vires*" degli amministratori, non operando il normale regime dell'immedesimazione organica, come si ricava dal fatto che il legislatore è dovuto intervenire con una disposizione espressa al fine di estendere, in via solidale, anche alla persona giuridica le conseguenze patrimoniali delle condotte degli amministratori;

z) la presenza dei rifiuti in un sito industriale e la posizione di detentore degli stessi, acquisita dal curatore fallimentare al momento della dichiarazione del fallimento con l'inventario dei beni dell'impresa, comportano la legittimazione passiva del curatore stesso all'ordine di rimozione;

aa) è rimessa all'Adunanza plenaria la questione se la responsabilità di cui al punto z) sussiste anche quando l'area sulla quale i rifiuti si trovano non sia mai formalmente appartenuta all'impresa in *bonis*, non potendo di conseguenza essere inserita dalla curatela nell'inventario, a prescindere dalla scelta di continuare o meno l'attività d'impresa;

bb) la curatela fallimentare, la quale ha la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegue l'attività d'impresa, non può andare esente da responsabilità, con la precisazione che eventuali atti di dismissione dei beni, anche se legittimamente adottati in base all'art. 104-ter l.fall., devono essere considerati come meri atti privatistici, non dismissivi della responsabilità di diritto pubblico;

cc) la regola secondo cui, per le strutture in amianto degli edifici, «*il costo delle operazioni di rimozione è a carico dei proprietari degli immobili*», è riferita ai proprietari, non in quanto detentori degli immobili bensì in quanto titolari del corrispondente diritto reale sui beni attinti da vizio strutturale, trattandosi di norma che individua il destinatario finale della spesa;

dd) il reato di mancata ottemperanza all'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti, di cui all'art. 255 comma 3 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha natura di reato permanente, nel quale la scadenza del termine per l'adempimento non indica il momento di esaurimento della fattispecie, bensì l'inizio della fase di consumazione che si protrae sino all'ottemperanza all'ordine ricevuto;

ee) la contravvenzione di inottemperanza all'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento, di cui all'art. 255, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, è integrata anche nel caso in cui i rifiuti siano abbandonati su di un terreno confiscato, posto che la sopravvenuta indisponibilità dello stesso non è ostativa all'adempimento degli obblighi imposti al destinatario dell'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, che, per ottemperarvi, deve richiedere al giudice l'autorizzazione ad accedere ai luoghi;

ff) il delitto di inquinamento ambientale, di cui all'art. 452-bis c.p.:

ff1) è reato di danno, integrato da un evento di danneggiamento, costituito dal "deterioramento" ovvero dalla "compromissione", significativi e misurabili, delle matrici ambientali (acque, aria, porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo), ovvero di un ecosistema o una biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna;

ff2) sul versante probatorio, non si richiede necessariamente l'espletamento di specifici accertamenti tecnici, essendo possibile desumere l'evento di inquinamento dalle concrete circostanze di fatto, ove immediatamente ed agevolmente percepibili;

gg) la responsabilità da inquinamento è un istituto diverso da quello della responsabilità da abbandono (o deposito incontrollato) di rifiuti, quindi, non è possibile far coincidere le misure di prevenzione *ex art. art. 240, comma 1, lett. i)*, del d.lgs. n. 152 del 2006, con la rimozione di rifiuti, per cui il privato, onde prevenire l'inquinamento del fondo, avrebbe dovuto rimuovere e smaltire i rifiuti

interrati, poichè una tale conclusione sarebbe il frutto di una errata sovrapposizione tra la responsabilità da inquinamento;

hh) la responsabilità da inquinamento è una *species* della responsabilità aquiliana, sicchè il nesso causale deve fondarsi sul criterio del «più probabile che non», nel senso che il collegamento causale ipotizzato dall'autorità competente deve risultare più verosimile della sua negazione, in base alla complessiva valutazione delle circostanze di fatto emerse dall'istruttoria e alla coerenza tecnico-scientifica delle risultanze acquisite;

ii) la responsabilità da inquinamento ha natura solidale con la conseguenza che l'adempimento dell'obbligo risarcitorio, anche in forma specifica, può essere richiesto a ciascun responsabile, ferma restando la possibilità in capo al corresponsabile che abbia integralmente sostenuto le spese di rivalersi sugli altri corresponsabili in proporzione ai rispettivi contributi oggettivi e soggettivi di partecipazione;

jj) il proprietario incolpevole dell'inquinamento è solo tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2 del d.lgs. n. 152 del 2006, ad adottare le misure (iniziali) di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), di là dagli obblighi di segnalazione alle competenti autorità, ma non le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui alle lett. m) e p) della stessa disposizione;

kk) addebitare al proprietario una responsabilità da inquinamento per non aver assunto, volontariamente, la bonifica dell'area equivale a estendere surrettiziamente l'obbligo di bonifica al proprietario incolpevole; un obbligo giuridico di azione è rinvenibile: *i*) nella mancata segnalazione alle autorità di attività inquinanti in essere sul fondo, delle quali il proprietario era a conoscenza; *ii*) nell'inottemperanza a specifici ordini dell'autorità propedeutici a prevenire la diffusione di un fattore contaminante, mentre non può essergli ascritta una generica responsabilità da omissione di cautele volte a evitare la propagazione dell'inquinamento sul fondo;

ll) incombe sull'amministrazione l'onere di dimostrare che, in concreto, da parte del proprietario vi sia stato un comportamento quantomeno colposo;

mm) la regola secondo cui in capo al proprietario incolpevole va escluso l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica, non rileva nel caso in cui costui abbia esercitato la facoltà di intervenire volontariamente per evitare le eventuali conseguenze derivanti dai vincoli gravanti sull'area;

nn) la fonte dell'obbligazione del proprietario incolpevole che abbia attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale va rinvenuta nell'istituto della gestione di affari non rappresentativa, ex art. 2028 c.c., sicchè l'attività utilmente iniziata deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento;

oo) il proprietario che si attivi volontariamente, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute (pur se si tratta del dante causa), a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista

dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa;

pp) in tema di gestione dei rifiuti, qualora l'area in cui è realizzata la discarica appartenga ad una società di capitali, il responsabile dell'inquinamento - su cui grava l'obbligo di attivare la procedura di bonifica e di messa in sicurezza - si identifica, in virtù del rapporto di immedesimazione organica, non con il singolo amministratore ma con la società stessa, con le due eccezioni che seguono;

pp1) una prima eccezione si rinviene nei casi di macroscopico uso distorto dello schema societario che, con riferimento ai soci, prende, come è noto, il nome di "abuso dello schermo della personalità giuridica";

pp2) una seconda eccezione alla tendenziale irresponsabilità degli amministratori deve rinvenirsi nell'ipotesi in cui costoro abbiano contribuito, sul piano causale all'aggravamento del rischio di inquinamento, ovvero abbiano, nella medesima direzione, agito di propria ed esclusiva iniziativa ed in contrasto con gli interessi della società;

qq) in relazione ai gruppi societari, per gli illeciti commessi dalle società operative, la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza e, quindi, da escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse;

rr) è legittima l'ordinanza con la quale si impone la bonifica del sito inquinato a carico di una società che sia subentrata alla società responsabile dell'inquinamento per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti all'introduzione dell'istituto della bonifica nell'ordinamento giuridico, ove gli effetti dannosi dell'inquinamento permangano al momento dell'adozione del provvedimento;

ss) posta la trasmissibilità *mortis causa* dell'obbligo di bonifica dei siti inquinati, gli eredi subentrano nella posizione del *de cuius* in *universum jus*, sì che non rileva la circostanza che essi non abbiano mai avuto un collegamento con l'area di cava destinata al deposito di rifiuti inquinanti, né abbiano tratto benefici economici dall'utilizzo di essa;

tt) gli enti pubblici territoriali che si limitano alla spendita di poteri autoritativi, senza svolgere alcuna concreta ed effettiva attività operativa agiscono nell'esercizio delle proprie potestà istituzionali e non possono, perciò, vedersi ascritti, in materia di bonifica, la qualità di "operatore" che svolge una "attività professionale";

uu) il sito di interesse nazionale (SIN) è una porzione, di regola abbastanza estesa, del territorio nazionale, considerata di particolare pregio ambientale e intesa con riferimento alle diverse matrici ambientali che la compongono, compresi gli eventuali corpi idrici superficiali e i relativi sedimenti, individuata per legge, ai fini della bonifica, in base a caratteristiche di contaminazione che comportano un elevato rischio sanitario ed ecologico in ragione della densità della popolazione o dell'estensione del sito stesso, nonché un rilevante impatto socio-economico e un rischio per i beni di interesse storico-culturale

- vv) l'inclusione di una data area, che potrebbe coincidere anche con il territorio di un comune, all'interno di un SIN non significa che ciascuna di esse all'interno del relativo perimetro sia contaminata e debba essere sottoposta a bonifica; l'inclusione nel SIN infatti ha di per sé una sola conseguenza, ovvero l'accentramento in capo al Ministero delle competenze per la bonifica stessa, che deve poi avvenire applicando le relative norme generali;
- ww) l'inclusione nel SIN di un dato terreno assorbe, e quindi ne rappresenta un equivalente normativo, il presupposto indicato dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 del *"verificarsi di un evento ... potenzialmente in grado di contaminare il sito"* che obbliga ad attivare le relative procedure di bonifica;
- zz) l'inclusione nel SIN non può essere arbitraria, ma richiede di necessità, in applicazione dei criteri di legge, che si spieghi perché l'area è "sospetta", ovvero che si individuino indizi di sufficiente gravità tali da far ritenere, secondo logica, che il terreno stesso sia stato apprezzabilmente interessato dall'evento contaminante che ha giustificato l'istituzione del sito, e richiede che in motivazione si dia conto del percorso logico seguito per arrivare a questo risultato; si tratta di un apprezzamento discrezionale, che è sindacabile dal giudice amministrativo di legittimità nei soli casi di esiti manifestamente illogici o contrari ai fatti accertati.

## 24.2. Aspetti processuali.

Con riguardo ai profili processuali la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

- a) sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 310 d.lgs. n. 152 del 2006, le controversie derivanti dall'impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale di cui al precedente art. 309, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, restando invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto dall'art. 313, comma 7, dello stesso decreto legislativo;
- b) sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie promosse dall'ente locale per il recupero delle spese anticipate per la bonifica ambientale d'urgenza;
- c) la possibilità per l'ente locale di procedere al recupero delle relative spese direttamente in via esecutiva nei confronti del responsabile mediante iscrizione a ruolo delle corrispondenti somme sussiste solo laddove sia stata posta in essere la procedura amministrativa prevista dal complesso normativo richiamato (che richiede la preventiva individuazione del responsabile dell'inquinamento e degli interventi necessari, una diffida ad adempiere entro 48 ore al predetto responsabile e, solo in caso di inerzia di quest'ultimo, l'esecuzione degli interventi in surroga), i

cui atti sono impugnabili davanti al giudice amministrativo, con riserva della giurisdizione del giudice ordinario per le questioni patrimoniali;

d) spetta al g.o. la giurisdizione per la controversia promossa dal privato che lamenta le concrete modalità di esercizio del ciclo dei rifiuti, deducendo la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili;

e) è infondata la questione di legittimità costituzionale della suddetta norma nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno;

f) che i soggetti, singoli o associati, diversi dallo Stato possono esercitare l'azione civile in sede penale ai sensi dell'art. 2043 c.c. solo per ottenere il risarcimento di un danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva;

g) I giudizi relativi all'impugnativa del provvedimento di autorizzazione unica *ex art. 208 del d.lgs. 152 del 2006* rilasciato dalla regione sono soggetti al rito ordinario, non applicandosi il disposto dell'art. 119, comma 1, lett. l) c.p.a.;

h) l'approvazione del piano di caratterizzazione produce effetti immediatamente lesivi solo per chi ritenga di non essere responsabile dell'inquinamento e contesti in radice l'obbligo di dovervi provvedere ovvero per chi contesti, nello specifico, gli obblighi relativi all'esecuzione di talune delle opere inserite nel piano, approvato ai sensi dell'art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006; il proprietario del suolo non responsabile dell'inquinamento, il cui interesse sostanziale è la bonifica del sito, è pregiudicato non già dal contenuto e dalle prescrizioni del piano di caratterizzazione, quanto dall'esito della successiva fase dell'analisi di rischio che esoneri il presunto responsabile da tale adempimento, con il definitivo arresto del procedimento di bonifica, con la conseguenza, che solo in tale momento l'impostazione e i contenuti del piano di caratterizzazione manifestano, per il proprietario, la propria attitudine lesiva;

i) nella materia della tutela dell'ambiente dall'inquinamento, si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, le stesse possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori;

l) lo scrutinio di legittimità del provvedimento amministrativo in materia di bonifiche va effettuato avuto riguardo allo stato di fatto e diritto presente al momento della sua emanazione, restando irrilevanti le eventuali sopravvenienze, secondo il principio *tempus regit actum*.

