

# Individuazione del responsabile di una discarica abusiva derivante dal traffico illecito dei rifiuti vetrosi in caso di complesse vicende societarie

Cons. Stato, Sez. IV 26 agosto 2024, n. 7236 - Mastrandrea, pres.; Marotta, est. - Comune di (*Omissis*) (avv. Lucchetti) c. (*Omissis*) s.r.l. (avv. Freddara) ed a.

**Sanità pubblica - Ordinanza di rimozione, avvio a recupero o smaltimento di rifiuto vetrosi pericolosi e recupero dello stato dei luoghi - Individuazione del responsabile della discarica abusiva derivante dal traffico illecito dei rifiuti vetrosi.**

(*Omissis*)

## FATTO E DIRITTO

1. Il Comune di -OMISSIS- ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. per le Marche ha accolto il ricorso proposto dalla società -OMISSIS- s.r.l. e, per l'effetto, ha annullato (*in parte qua*) l'ordinanza del Sindaco del Comune di -OMISSIS- n. 8 del 2 dicembre 2021 (con la quale era stato ordinato alla società -OMISSIS- s.r.l. di procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento di rifiuto vetrosi pericolosi e al recupero dello stato dei luoghi in -OMISSIS- nel termine di 30 giorni, dalla comunicazione della ordinanza, anche mediante presentazione di apposito piano di bonifica).

Il giudice di primo grado ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

2. Occorre premettere quanto segue.

2.1. L'ordinanza sindacale impugnata si riferisce ad un complesso immobiliare sito nel territorio del Comune di -OMISSIS-, -OMISSIS-, distinto al Catasto Fabbricati al foglio 7, particella 85, comprensivo di una palazzina e di un capannone ad uso officina, con annesso terreno circostante della superficie di circa 16.062 mq.

2.2. Il predetto compendio immobiliare è di proprietà della società -OMISSIS- s.p.a. (già società -OMISSIS- s.p.a.).

In data 7 maggio 2009 la società -OMISSIS- s.p.a. ha stipulato con la società -OMISSIS- s.r.l. (odierna appellata) un contratto di leasing avente ad oggetto l'immobile in questione.

Successivamente, in data 28 febbraio 2011, la società -OMISSIS- s.r.l., in qualità di titolare del diritto personale di godimento sull'immobile, ha stipulato con la società -OMISSIS- s.p.a. un contratto di locazione ad uso commerciale, avente ad oggetto parte del capannone sopra descritto, nonché la palazzina antistante il capannone; il contratto di locazione avente una durata di sei anni, veniva finalizzato alla gestione di un centro per lo smaltimento dei rifiuti RAEE (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche).

2.3. La -OMISSIS- s.p.a., in forza di cessione del ramo d'azienda, comprendente l'avviamento all'esercizio della specifica attività per lo smaltimento di rifiuti in -OMISSIS- di -OMISSIS- da parte della società -OMISSIS- s.p.a., ha chiesto e ottenuto il subentro nelle autorizzazioni amministrative a quest'ultima rilasciate per l'espletamento di predetta attività e, in particolare, nell'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) n. 67/2008.

2.4. In data 26 luglio 2012 la società -OMISSIS- s.p.a. ha effettuato la trasformazione della denominazione sociale in -OMISSIS- s.r.l., che è subentrata nella citata AIA n. 67/2008 (precedentemente in capo alla -OMISSIS-) con determinazione n. 572/2012.

2.5. Nel 2014, la società -OMISSIS- s.r.l. ha presentato una nuova domanda di Autorizzazione integrata ambientale, riscontrata favorevolmente dalla Provincia di Ancona (AIA n. 108/2015).

2.6. In data 27 ottobre 2016, la società -OMISSIS- s.r.l. e la società -OMISSIS- s.r.l. hanno stipulato un contratto di affitto di azienda, con il quale la prima società concedeva in affitto alla seconda l'azienda relativa all'attività di riciclo dei rifiuti RAEE.

2.7. L'area di proprietà della società -OMISSIS- s.p.a., sulla quale insisteva l'impianto di gestione dei rifiuti, è stata sequestrata, su disposizione dell'autorità giudiziaria, in data 3 luglio 2017, in relazione alla riscontrata esistenza di una discarica abusiva derivante dal traffico illecito dei rifiuti vetrosi; alla data del sequestro, la società -OMISSIS- s.r.l. aveva già trasferito la propria attività, in forza del contratto di affitto di azienda (stipulato nel 2016) con la società -OMISSIS- s.r.l.

2.8. Con sentenza n. 7 del 29 gennaio 2018, il Tribunale di Ancona ha dichiarato il fallimento della società -OMISSIS- s.r.l., nominando contestualmente, quale curatore, il dott. -OMISSIS-.

2.9. Con nota prot. n. 481 del 19 gennaio 2021, la Regione Carabinieri Forestale Marche – Gruppo di Ancona ha trasmesso al Comune di -OMISSIS- le informazioni relative ai soggetti gestori della discarica.

2.10. Con nota prot. n. 559 del 22/02/2021, il Comune di -OMISSIS- ha comunicato alla società -OMISSIS- s.r.l. l'avvio del procedimento finalizzato alla emissione dell'ordinanza sindacale di rimozione, di avvio al recupero e allo smaltimento dei rifiuti rinvenuti nella predetta discarica.



A seguito dell'interlocuzione con la società -OMISSIS- s.p.a. è emerso un ulteriore soggetto cointeressato al procedimento amministrativo in questione; pertanto, con nota prot. n. 2011 del 21 luglio 2021, il Comune di -OMISSIS- ha comunicato, nuovamente, l'avvio del procedimento prodromico all'emissione dell'ordinanza suddetta.

2.11. In data 2 dicembre 2021 è stata emessa l'ordinanza n. 8/2021, con la quale il Sindaco di -OMISSIS- (dato atto che dalle indagini condotte dalla Regione Carabinieri Forestale Marche era stata accertata l'esistenza di una discarica abusiva nel territorio del Comune di -OMISSIS-, in -OMISSIS-, e che dalle stesse era emerso che la medesima discarica, insistente su area di proprietà della società -OMISSIS- s.p.a., era stata gestita dalla società -OMISSIS- s.p.a. dal 2011 al 2012; dalla società -OMISSIS- s.r.l. dal 2012 al 2016 e dalla società -OMISSIS- s.r.l. a far data dal 2016), ha ordinato ai diversi soggetti coinvolti ( a vario titolo), tra cui anche alla società -OMISSIS- s.r.l. (odierna appellata) di procedere alla rimozione, all'avvio al recupero o allo smaltimento dei rifiuti vetrosi pericolosi rinvenuti nella discarica e al ripristino dello stato dei luoghi, nel termine di 30 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza.

2.12. La società -OMISSIS- s.r.l. ha proposto ricorso davanti al T.a.r. Marche avverso l'ordinanza del Comune di -OMISSIS- n. 8/2021, chiedendone l'annullamento; con sentenza n. -OMISSIS- il giudice di primo grado ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato (*in parte qua*) il provvedimento impugnato.

In particolare, il T.a.r. Marche ha ritenuto fondato il motivo relativo alla dedotta violazione dell'articolo 192 d.lgs. n. 152/2006 nonché al difetto di istruttoria e di motivazione, con riguardo all'attribuzione della responsabilità del deposito e dell'abbandono di rifiuti; il giudice di primo grado ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

3. Tanto premesso, il Comune di -OMISSIS- ha contestato la sentenza impugnata con cinque articolati motivi.

4. Si è costituita in giudizio la società -OMISSIS- s.r.l., contestando la fondatezza dell'appello sulla base delle seguenti considerazioni:

a) la mancata acquisizione del consenso della società -OMISSIS- s.p.a. in ordine alla sub-locazione a terzi degli immobili in questione rileverebbe solo nell'ambito dei rapporti contrattuali tra la società proprietaria e la società conduttrice e non all'esterno;

b) la società -OMISSIS- s.r.l. ha sublocato i suddetti beni a operatore economico autorizzato al trattamento dei rifiuti; il fatto che la predetta autorizzazione sia stata revocata nel 2019 non è elemento sufficiente a configurare una responsabilità della società appellata;

c) la società -OMISSIS- s.r.l. ha respinto le illazioni del Comune di -OMISSIS- in ordine alla (presunta) conoscenza dell'attività illecita svolta dalla società sub - conduttrice, in relazione al mero fatto che il signor -OMISSIS- (già amministratore della -OMISSIS- s.r.l.) era stato per tre mesi amministratore anche della società -OMISSIS- s.r.l.;

d) ha evidenziato la insussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, sia con riguardo all'accertamento in contraddittorio della responsabilità della società, che con riguardo alla configurazione nei suoi confronti dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

5. Con ordinanza -OMISSIS-, questa Sezione ha accolto l'istanza cautelare presentata in via incidentale dalla Amministrazione appellante.

6. Con memoria depositata in data 20 maggio 2024, il difensore della società appellata ha chiesto "*alla luce del GDPR 679/2016 e ss ii mm il Collegio si pronunci per rimettere gli atti innanzi al Garante Privacy o autorizzi lo scrivente procuratore ad effettuare la dovuta segnalazione*".

A tale riguardo, ha fatto rilevare che:

- ai sensi dell'art. 9 GDPR i dati personali giudiziari rientrano nella categoria dei dati a trattamento speciale;
- il difensore del Comune di -OMISSIS- ha depositato senza alcuna cancellazione o omissione di pagine, il provvedimento con il quale il Pubblico Ministero ha chiesto l'adozione di misure cautelari nei confronti di diverse persone fisiche e giuridiche, sostenendo che nei confronti dell'amministratore della -OMISSIS- erano state disposte tali misure (mentre, a detta della società appellata, il GIP avrebbe respinto le richieste formulate a tale riguardo dal PM);
- sarebbero state formulate nell'atto di appello dichiarazioni offensive nei confronti dell'amministratore della società appellata.

Ha fatto rilevare inoltre che, in base all'art. 10 del regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali, il trattamento di tali categorie di dati deve avvenire:

- 1) sulla base di una condizione di liceità prevista dall'art. 6 del predetto regolamento;
- 2) sotto il controllo dell'autorità pubblica;
- 3) a seguito di autorizzazione da parte di legge del diritto dell'UE o nazionale, ma in presenza di garanzie adeguate per i diritti e le libertà degli interessati.

L'uso giudiziario dei dati personali è consentito se e solo se è rispettato il principio di proporzionalità, garantito dal considerando 4 del regolamento europeo, e quindi dalla equivalenza tra il diritto alla riservatezza del dato personale e il diritto che si intende reclamare alla autorità giudiziaria.

Ha evidenziato che, diversamente da quanto rappresentato dalla Amministrazione comunale, la società -OMISSIS- non avrebbe tratto alcun profitto dalle locazioni commerciali; il fallimento delle società -OMISSIS- e -OMISSIS- avrebbe anzi comportato una significativa perdita economica per la società -OMISSIS- s.r.l.

Ha ribadito che non sarebbero ravvisabili nei confronti della società appellata gli elementi soggettivi del dolo o della

colpa rispetto all'illecito sversamento dei rifiuti, in quanto nel 2014 si erano svolti ben due sopralluoghi da parte del personale dell'ARPAM e della Provincia (che hanno dato esito positivo) e nel 2015 la Provincia di Ancona ha rilasciato l'autorizzazione integrata ambientale; si era dunque ingenerato nella società il legittimo affidamento sulla corretta utilizzazione del sito.

7. Con memoria di replica depositata in data 30 maggio 2024, il difensore del Comune di -OMISSIS- ha evidenziato:

a) di essere stato oggetto di un esposto al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ancona da parte del signor -OMISSIS- e che il relativo procedimento si è concluso con un'archiviazione;

b) che in data 21 marzo 2024 si è svolta la deposizione di un ufficiale di Polizia giudiziaria, dalla quale sarebbe emerso che dall'illecito sversamento di rifiuti la società -OMISSIS- s.r.l. e la -OMISSIS- s.r.l. hanno conseguito guadagni illeciti. Ha chiesto quindi l'acquisizione della predetta deposizione.

8. Con memoria di replica depositata in data 30 maggio 2024, la società appellata ha insistito per il rigetto dell'appello e ha ribadito la richiesta di essere autorizzata a segnalare la violazione della normativa della privacy davanti al Garante per la protezione dei dati personali.

9. All'udienza pubblica del 20 giugno 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

10. In via preliminare, il Collegio è chiamato ad esaminare la richiesta del difensore della società appellata di essere autorizzato a segnalare la violazione delle norme sul trattamento dei dati personali, in base alle disposizioni del Regolamento della Unione Europea del 27 aprile 2016 n. 2016/679/UE, recante "*Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati*".

10.1. La richiesta è inammissibile.

10.1. Nel caso di specie, ai fini della presentazione della segnalazione al Garante per la protezione dei dati personali, il difensore della società non ha necessità di essere autorizzato dal giudice.

Il reclamo al Garante per la protezione dei dati personali è disciplinato dall'art. 77 del regolamento sopra richiamato e dagli artt. 140 *bis* e 143 del d.lgs. n. 196/2003 e s.m.i.

In particolare l'art. 140 – *bis* del d.lgs. n. 196/2003, introdotto dal d.lgs. n. 101/2018 dispone:

*"1. Qualora ritenga che i diritti di cui gode sulla base della normativa in materia di protezione dei dati personali siano stati violati, l'interessato può proporre reclamo al Garante o ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria.*

*2. Il reclamo al Garante non può essere proposto se, per il medesimo oggetto e tra le stesse parti, è stata già adita l'autorità giudiziaria.*

*3. La presentazione del reclamo al Garante rende improponibile un'ulteriore domanda dinanzi all'autorità giudiziaria tra le stesse parti e per il medesimo oggetto, salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150".*

10.2. L'oggetto del presente giudizio non è l'accertamento della violazione delle norme in materia di protezione dei dati personali; con la conseguenza che la società appellata non ha bisogno della intermediazione del giudice per la presentazione del predetto reclamo, potendo agire a tale riguardo in piena autonomia.

11. Sempre in via preliminare, deve essere respinta la richiesta istruttoria formulata dal Comune di -OMISSIS- in merito alla acquisizione del verbale della deposizione resa in data 21 marzo 2024, nell'ambito del procedimento penale, da un ufficiale di Polizia giudiziaria, dalla quale sarebbe emerso che dall'illecito sversamento di rifiuti la società -OMISSIS- s.r.l. e la -OMISSIS- s.r.l. hanno conseguito guadagni indebiti.

Da un lato, si deve rilevare che le acquisizioni probatorie avvenute in sede di procedimento penale non possono essere utilizzate per integrare le eventuali carenze di istruttoria e di motivazione del provvedimento impugnato; dall'altro, il conseguimento di indebiti profitti da parte delle società -OMISSIS- s.r.l. e -OMISSIS- s.r.l. per l'illecito sversamento di rifiuti nel sito in questione non ha diretta attinenza con la responsabilità attribuita dal Comune di -OMISSIS- alla società -OMISSIS- s.r.l.

12. Con il primo motivo di appello, il Comune di -OMISSIS- deduce: violazione per falsa applicazione e interpretazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

12.1. In particolare, l'Amministrazione appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di primo grado non avrebbe considerato quale condotta esigibile da parte del "proprietario" ovvero del "titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area" il reperimento di informazioni circa l'attività d'impresa condotta sul sito in questione.

12.2. L'Amministrazione sostiene che la società appellata si sarebbe completamente disinteressata del compendio immobiliare sub - locato e dell'attività d'impresa svolta nell'ambito dello stesso.

A suo giudizio, non sarebbe ammissibile che un operatore economico possa locare un immobile, rimanendo del tutto ignaro e inconsapevole dei contenuti dell'attività economica svolta nel sito oggetto del contratto di locazione.

12.3. Analoghi addebiti sarebbero formulabili nei confronti della società -OMISSIS- s.p.a. (proprietaria del compendio immobiliare), la quale, al momento di stipula del contratto di leasing, è chiamata a svolgere un'istruttoria sui contenuti dell'attività d'impresa dell'operatore economico cui è stato affidato il bene locato, che nel caso di specie è un operatore del settore del trattamento e smaltimento di rifiuti speciali.

12.4. Fa rilevare che nell'ordinanza sindacale impugnata è stata evidenziata anche la mancata acquisizione, da parte della

-OMISSIS- s.r.l., del consenso (che, pur doveva intervenire, per effetto del contratto di leasing) da parte del proprietario del bene (-OMISSIS- s.p.a.), alla cessione a terzi della disponibilità dell'immobile oggetto di locazione finanziaria. Tale adempimento (ossia, l'acquisizione del consenso della società proprietaria) avrebbe consentito l'avvio nonché lo svolgimento di una specifica istruttoria sulla attività posta in essere dal conduttore.

Richiama l'orientamento giurisprudenziale che configura in capo al proprietario dell'area su cui sono stati abbandonati i rifiuti la responsabilità di tipo colposo, quando vi sia stata trascuratezza o incuria nella gestione del bene.

12.5. Il motivo è infondato.

12.5.1. L'oggetto del presente giudizio concerne la configurazione della responsabilità della società -OMISSIS- s.r.l. che ha stipulato un contratto di *leasing* avente ad oggetto il compendio immobiliare sopra richiamato con la società -OMISSIS- s.p.a. (proprietaria dell'area) e che ha sublocato l'area in questione alla società -OMISSIS- s.p.a., poi trasformata in -OMISSIS- s.p.a.; nel 2016 la gestione del sito è passata dalla società -OMISSIS- s.p.a. alla società -OMISSIS- s.r.l. fino al sequestro dell'area avvenuto in data 3 luglio 2017.

La responsabilità imputata dal Comune alla società -OMISSIS-, ai sensi dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006, non è una responsabilità diretta (per la gestione del sito), ma una responsabilità indiretta, per aver sublocato il bene a diversi operatori economici (società -OMISSIS- s.p.a., poi trasformata in -OMISSIS- s.p.a., cui è subentrata nel 2016 la società -OMISSIS- s.r.l.) senza effettuare verifiche sulla correttezza professionale degli operatori economici che si sono succeduti nella gestione dell'attività di trattamento dei rifiuti.

12.5.2. Senonché, ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, la responsabilità del proprietario o del titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area inquinata non è una responsabilità di tipo oggettivo, richiedendo il legislatore, ai fini della sua configurabilità, il concorso dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa rispetto al deposito e all'abbandono incontrollati di rifiuti.

Nel caso di specie, i diversi operatori che si sono succeduti hanno espletato l'attività di trattamento di rifiuti sulla base della voltura dei relativi titoli autorizzativi; solo con provvedimento del 25 marzo 2019 n. 308, la Provincia di Ancona ha disposto la revoca della Autorizzazione integrata ambientale n. 108/2015, rilasciata alla società -OMISSIS- s.p.a. e poi volturata alla società -OMISSIS- s.r.l.

12.5.3. Giuridicamente irrilevante, ai fini della configurazione della responsabilità di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152/2006, è l'omessa richiesta da parte di -OMISSIS- alla società -OMISSIS- s.p.a. (proprietaria del compendio immobiliare) del consenso alla sub - locazione degli immobili oggetto del contratto di leasing, in quanto tale circostanza rileva, sul piano giuridico, solo nell'ambito del rapporto contrattuale intercorrente tra questi due soggetti.

12.5.4. Le deduzioni dell'Amministrazione comunale in ordine alla (presunta) consapevolezza da parte della società -OMISSIS- s.r.l. sulla natura dell'attività illecita svolta nel sito si fondano su mere presunzioni e non sono suffragate da elementi concreti che supportino tale conclusione.

Non costituisce condotta esigibile da parte della società -OMISSIS- s.r.l. (odierna appellata) quella di verificare la liceità dell'attività d'impresa posta in essere da parte dell'operatore economico cui era stato affidato il bene oggetto del contratto di locazione (o sub - locazione), spettando tale compito agli Enti istituzionalmente preposti al controllo sulla gestione delle attività autorizzate o alla salvaguardia dell'ambiente.

13. Con il secondo motivo di appello, il Comune di -OMISSIS- deduce: violazione per falsa applicazione ed interpretazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. nella parte in cui il giudice di primo grado:

a) ha sostenuto che l'acquisizione di informazioni circa l'attività d'impresa che viene svolta sull'area interessata dall'abbandono di rifiuti non costituisca condotta esigibile da parte del proprietario o del titolare di altri diritti reali o di diritti personali di godimento dell'area in questione;

b) ha escluso che nel caso di specie sussistesse una condotta negligente della società, essendo a tal fine necessario che essa *“abbia concorso nella violazione a titolo di dolo o colpa, e che quindi abbia consapevolmente tollerato la condotta illecita posta in essere da altri oppure l'abbia ignorata per negligenza, omettendo di effettuare i doverosi controlli sul bene di sua proprietà”*.

13.1. Fa rilevare che costituirebbe massima di comune esperienza quella secondo cui gli operatori economici che intrattengono relazioni contrattuali con soggetti terzi onerano gli appartenenti alla filiera del rilascio di informazioni o certificazioni, anche provenienti da Autorità pubbliche in ordine allo stato e alle modalità di svolgimento delle rispettive attività.

Un simile adempimento avrebbe consentito alla società appellata di apprendere che l'operatore economico (cui era stata sub -locato l'immobile) era incorso in molteplici violazioni della normativa vigente e delle prescrizioni ricevute dall'Autorità competente.

13.2. Una diligente attività di ricerca di documentazione e di informazioni avrebbe evitato di esporre il Comune all'onere di provvedere alla rimozione dei rifiuti rivenuti nel sito in questione.

13.3. Il motivo è infondato.

13.3.1. Come sopra evidenziato, ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, la responsabilità del proprietario dell'area (e, quindi, anche del conduttore dell'area che ha sublocato il bene a terzi) non è una responsabilità di tipo oggettivo, richiedendo il legislatore il concorso dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa rispetto al deposito e

all'abbandono incontrollato di rifiuti.

13.3.2. Nel caso di specie, i diversi operatori che si sono succeduti hanno espletato l'attività di trattamento di rifiuti sulla base dei titoli autorizzatori rilasciati dalla Provincia di Ancona; ne consegue che non si ravvisano nel comportamento della società -OMISSIS- i presupposti per la configurazione della responsabilità di cui alla norma sopra richiamata, dovendo ritenersi che, in relazione ai titoli abilitativi rilasciati, la società appellata avesse confidato in buona fede sulla corretta gestione del sito.

14. Con il terzo motivo di appello, l'Amministrazione comunale deduce:

- violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui il giudice di primo grado non ha attribuito rilevanza alla circostanza della *“presenza del medesimo rappresentante legale nella ricorrente e nella -OMISSIS- Srl, (ultima utilizzatrice del sito poi fallita)”* in quanto *“tale commistione non è contestata nel provvedimento impugnato”*;

- violazione degli artt. 79 e 39 c.p.a., con riferimento all'art. 295 c.p.c., in relazione alla mancata sospensione del processo amministrativo, per la pendenza del procedimento penale iscritto al R.G.N.R. n. 3725/17 della Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Ancona.

14.1. Il motivo è infondato.

14.1.1. Come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado, il rilievo della unicità del centro di imputazione di interessi (costituito dal fatto che, per un determinato periodo di tempo, il legale rappresentante della -OMISSIS- s.r.l. ha ricoperto anche la carica di legale rappresentante della -OMISSIS- s.r.l.) non è elemento indicato nella ordinanza sindacale impugnata e costituisce una integrazione postuma della motivazione (notoriamente inammissibile in sede giurisdizionale).

14.1.2. Con riguardo alla mancata sospensione del giudizio amministrativo, in attesa della definizione del procedimento penale, il Collegio deve evidenziare che, in primo luogo, i presupposti della responsabilità di cui all'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 sono differenti da quelli della responsabilità penale e, in secondo luogo, che gli elementi acquisiti in sede di giudizio penale non potrebbero comunque essere utilizzati per integrare l'istruttoria o la motivazione del provvedimento impugnato.

15. Con il quarto motivo di appello, il Comune di -OMISSIS- deduce: ulteriore violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. nonché dell'art. 8 della direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale.

15.1. Nella sentenza impugnata il giudice di primo grado ha evidenziato che, per costante giurisprudenza, l'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 esclude qualsivoglia responsabilità di natura oggettiva (c.d. di posizione) a carico del proprietario del fondo nel quale si è verificato l'abbandono incontrollato di rifiuti; affinché il potere sanzionatorio venga legittimamente esercitato, l'Autorità amministrativa deve comunque rinvenire, dandone puntuale conto nella motivazione del provvedimento, circostanze di fatto obiettivamente sintomatiche del dolo o della colpa del proprietario del fondo o del titolare di diritti reali o personali di godimento.

15.2. Il Comune di -OMISSIS- sostiene che il sistema delineato dalla direttiva 2004/35/CE introduce un regime di inversione dell'onere di prova, secondo cui l'operatore può sottrarsi all'onere di sostenere i costi delle azioni di riparazione dei danni ambientali solo dimostrando che i danni in questione sono opera di un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza.

15.3. L'appellante, pur consapevole che l'orientamento giurisprudenziale prevalente esclude una responsabilità oggettiva *in subiecta materia*, ritiene opportuna l'individuazione di uno spazio interpretativo che assicuri una correzione rispetto alla posizione dell'operatore economico che abbia tratto un vantaggio dall'utilizzazione del bene.

15.4. Evidenzia l'opportunità di formulare questione pregiudiziale interpretativa, ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E., in relazione alla portata dell'art. 8 della direttiva 2004/35/CE, chiedendo alla Corte di Giustizia se osti al diritto dell'Unione Europea e, segnatamente, all'art. 8 della direttiva 2004/35 una interpretazione della norma che non ponga a carico dell'operatore economico, che voglia sottrarsi ai costi implicati dalle azioni di riparazione imposte dalla medesima direttiva, il relativo onere probatorio.

15.5. Il motivo è infondato.

15.5.1. L'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, rubricato *“Divieto di abbandono”*, stabilisce, al comma 1, che *“L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati”* e, al successivo comma 3, che *“... 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”*.

15.5.2. Dalle disposizioni normative sopra richiamate consegue che alla rimozione dei rifiuti, all'avvio a recupero o allo smaltimento degli stessi e al ripristino dello stato dei luoghi è tenuto il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti e, in via solidale, il proprietario dell'area interessata o chi ne abbia a qualunque titolo la disponibilità, ove ad esso sia imputabile, all'esito dell'accertamento in contraddittorio, l'abbandono e il deposito incontrollati dei rifiuti, a titolo di dolo o colpa.

Costituisce *ius receptum* nella giurisprudenza amministrativa il principio secondo il quale non è configurabile



una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o dei titolari di altri diritti reali o di diritti personale di godimento sull'area inquinata, ma soltanto ove detti soggetti siano responsabili quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato le cautele necessarie a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito.

Come affermato recentemente anche da questa Sezione, sono illegittimi gli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua mera qualità e in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione precedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta. In tale quadro normativo, tutto incentrato sulla tipicità dell'illecito ambientale, non vi è spazio per una responsabilità oggettiva, nel senso che per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturita la situazione di inquinamento, occorre quantomeno la colpa; tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione ad una eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area ove si è verificato l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo. In virtù dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, l'obbligo di rimozione dei rifiuti grava in via principale sull'autore dell'illecito, in solido, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area, qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio di matrice eurounitaria in materia ambientale per cui "chi inquina paga" (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 7657/2020).

15.5.3. Come sopra evidenziato, non sono stati individuati in sede istruttoria o nella motivazione del provvedimento impugnato elementi che consentano di ritenere sussistente una responsabilità a titolo di dolo o di colpa nei riguardi della società -OMISSIS- s.r.l.; gli operatori economici che si sono succeduti nella gestione del sito hanno operato sulla base di titoli abilitativi rilasciati dalla Provincia di Ancona.

Non appare quindi esigibile un controllo diretto della società -OMISSIS- s.r.l. sulla natura dell'attività svolta nel sito o sulla legittimità dei titoli abilitativi in forza dei quali detta attività è stata svolta.

15.5.4. Non si ravvisano i presupposti per sollevare la questione pregiudiziale interpretativa davanti alla Corte di Giustizia. La direttiva 21 aprile 2004 n. 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, all'art. 8 (Costi di prevenzione e riparazione) dispone:

*"1. L'operatore sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della presente direttiva.*

*2. Fatti salvi i paragrafi 3 e 4, l'autorità competente recupera, tra l'altro attraverso garanzie reali o altre adeguate garanzie, dall'operatore che ha causato il danno o l'imminente minaccia di danno i costi da essa sostenuti in relazione alle azioni di prevenzione o di riparazione adottate a norma della presente direttiva.*

*Tuttavia, l'autorità competente ha facoltà di decidere di non recuperare la totalità dei costi qualora la spesa necessaria per farlo sia maggiore dell'importo recuperabile o qualora l'operatore non possa essere individuato.*

*3. 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, o*

*b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversa da un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente causati dalle attività dell'operatore.*

*In tali casi gli Stati membri adottano le misure appropriate per consentire all'operatore di recuperare i costi sostenuti.*

*4. Gli Stati membri hanno facoltà di consentire che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione intraprese conformemente alla presente direttiva qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che il danno ambientale è stato causato da:*

*a) un'emissione o un evento espressamente autorizzati da un'autorizzazione conferita o concessa ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari nazionali recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità di cui all'allegato III, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità delle condizioni ivi previste;*

*b) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività, che l'operatore dimostri non essere stata considerata probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.*

*5. Le misure adottate dall'autorità competente conformemente all'articolo 5, paragrafi 3 e 4 e all'articolo 6, paragrafi 2 e 3 lasciano impregiudicata la responsabilità dell'operatore interessato a norma della presente direttiva e l'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato".*

15.5.5. L'art. 2 della predetta direttiva qualifica come «operatore» "qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima".

Inoltre, l'art. 8 della direttiva fa riferimento all'operatore "che ha causato il danno o l'imminente minaccia di danno".

Orbene, tale definizione non può essere estesa alla società -OMISSIS- s.r.l., essendo pacifico che essa non ha inquinato direttamente il fondo, né aveva un potere di controllo sulla liceità della attività svolta dagli operatori economici che si sono succeduti nella gestione del compendio immobiliare.

16. Con il quinto motivo di appello, il Comune di -OMISSIS- deduce: ulteriore violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 nonché degli artt. 832 e 1856 cod. civ., interpretati in senso conforme alle vigenti previsioni dell'art. 9 ed art. 41 Cost.

16.1. A giudizio dell'Amministrazione appellante, il quadro normativo di riferimento non sarebbe stato correttamente ricostruito dal giudice di primo grado.

Affermare, infatti, che non vi è una responsabilità di posizione (quanto meno per omessa vigilanza sulla concreta utilizzazione del bene) in capo al proprietario e ai titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area inquinata equivarrebbe a svuotare, dall'interno il principio affermato dalla giurisprudenza amministrativa e dall'ordinamento dell'Unione Europea.

16.2. A giudizio dell'appellante, l'indagine sulla colpa non può non tener conto dei doveri di vigilanza del proprietario medesimo in ordine al corretto utilizzo dei beni immobili rispetto all'ambiente; ciò sarebbe ancora più evidente dopo la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., quanto alla salvaguardia dell'ambiente.

A supporto della sua tesi, il Comune di -OMISSIS- richiama l'art. 832 cod. civ e l'art. 1586 cod. civ.

16.3. Le censure sono infondate.

16.3.1. È bensì vero che il proprietario (come pure il conduttore) di un'area ha l'obbligo di vigilare sulla corretta utilizzazione dell'area locata o sub-locata, ma in questo caso gli operatori economici che si sono succeduti nella gestione del sito erano stati autorizzati dalla Amministrazione provinciale, attraverso la voltura dei titoli abilitativi precedentemente rilasciati.

Nel caso di specie, il proprietario (come pure il conduttore) dell'area non aveva il potere e neppure le competenze per verificare l'osservanza delle procedure prescritte dall'ordinamento giuridico per la corretta gestione dei rifiuti, tanto più che l'attività in questione è stata svolta sulla base di atti amministrativi formalmente adottati dalla Amministrazione provinciale.

16.3.2. Nel nostro ordinamento giuridico vige il principio della presunzione di legittimità degli atti amministrativi, che ne attesta la validità fino alla loro rimozione dal mondo giuridico mediante i tipici strumenti previsti dal sistema, ovvero l'annullamento in via giudiziaria, giustiziale, in autotutela espressa oppure, nei soli casi consentiti, straordinaria da parte dell'autorità competente. La presunzione di legittimità che assiste il provvedimento risponde a canoni costituzionali di certezza del diritto, stabilità dei rapporti, effettività del potere siccome funzionalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 4 novembre 2022 n. 9664).

17. In conclusione, il ricorso in appello è infondato e va respinto.

18. La complessità in fatto e in diritto della fattispecie dedotta in giudizio giustifica nondimeno la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

*(Omissis)*