

Illegittimo l'ordine di rimozione dei rifiuti e di bonifica rivolto al direttore di uno stabilimento per rifiuti rinvenuti in un'area esterna e di proprietà di un soggetto terzo

Cons. Stato, Sez. IV 28 luglio 2025, n. 6696 - Gambato Spisani, pres. f.f.; Tagliasacchi, est. - (*Omissis*) (avv.ti Lamarte e Spera) c. Comune di (*Omissis*) (avv. Pasquale) ed a.

Ambiente - Direttore di uno stabilimento - Ordine di rimozione dei rifiuti e di bonifica - Rifiuti rinvenuti in un'area esterna a quella dello stabilimento e di proprietà di un soggetto terzo - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in epigrafe, il signor -OMISSIS- ha impugnato la sentenza n. -OMISSIS- del T.a.r. Basilicata, con cui è stato respinto il ricorso dal medesimo proposto per l'annullamento dell'ordinanza sindacale n. -OMISSIS-, notificata il 18 aprile 2024, per il cui tramite il Sindaco del Comune di -OMISSIS- – dopo aver richiamato la nota del Comando dei Carabinieri del NOE di Potenza del 20 luglio 2023, la nota della Provincia di Potenza del 3 ottobre 2023, la comunicazione di avvio del procedimento del 28 dicembre 2023/8 gennaio 2024 e le osservazioni del medesimo signor -OMISSIS- del 23 gennaio 2024 – ha ordinato a quest'ultimo, nella sua qualità di direttore dello stabilimento dell'ex -OMISSIS- S.r.l., di procedere a propria cura spese, entro il termine di novanta giorni dalla notifica dell'ordinanza, alla rimozione dei rifiuti e alla bonifica di tutti i materiali presenti nei terreni siti nel Comune di -OMISSIS- e catastalmente distinti al foglio n. 14, particelle n. 859 e n. 888, con l'espressa avvertenza che *“se entro i termini assegnati verrà accertata l'inottemperanza a quanto previsto nella presente Ordinanza, si procederà ai sensi dell'art. 192, comma 3, D.Lg.vo n. 152/2006 all'esecuzione d'ufficio, in danno al soggetto obbligato ed al recupero delle somme anticipate da questa Amministrazione”*.

2. In punto di fatto, occorre premettere, in estrema sintesi e per quanto rileva in questa sede, che il signor -OMISSIS-, ricorrente in primo grado e odierno appellante, è stato direttore responsabile dello stabilimento della -OMISSIS- S.r.l. sito nel Comune di -OMISSIS- fino al 31 dicembre 2012.

Successivamente, in un'area esterna a quella dell'anzidetto stabilimento, in quanto di proprietà di un soggetto terzo, ossia della Aree Produttive Industriali Basilicata (APIBAS) S.p.a., subentrata al Consorzio Industriale della Provincia di Potenza ai sensi della l.r. n. 7 del 2021, sono stati rinvenuti taluni rifiuti, come rilevato sia nella nota del 20 luglio 2023, con cui il Comando dei Carabinieri del NOE di Potenza ha avvisato la Provincia di Potenza della presenza dei rifiuti stessi, nonché nella nota della Provincia di Potenza del 3 ottobre 2023 da cui è emerso, per l'appunto, il *“rinvenimento di rifiuti pericolosi e non derivanti dall'attività svolta nell'area -OMISSIS- nei pressi del viadotto limitrofo, risalente al settembre 2006”*.

Conseguentemente, sulla base di tali atti, il Sindaco del Comune di -OMISSIS- ha adottato l'ordinanza sopra menzionata recante l'ordine di rimozione dei rifiuti e della relativa bonifica, rivolto al signor -OMISSIS- nell'anzidetta qualità di direttore responsabile dello stabilimento della ex -OMISSIS- S.r.l..

Più precisamente, l'amministrazione ha rilevato che *“il ruolo di Responsabile dello stabilimento, essendo collocato in una posizione indubbiamente apicale all'interno della fabbrica, è tale da implicare necessariamente una sua precisa responsabilità”* e che la sentenza del Tribunale penale di Potenza n. -OMISSIS- *“non esclude che il fatto non sussista o che gli imputati non l'abbiano commesso o che il fatto non costituisca reato o non sia previsto dalla Legge come reato”*.

3. A fronte dell'adozione di tale ordinanza, il signor -OMISSIS- ha proposto ricorso al T.a.r. Basilicata chiedendone l'annullamento e il T.a.r., con la sentenza n. -OMISSIS-, ha respinto il ricorso, limitandosi a osservare che il ricorrente, all'epoca dei fatti (ossia a settembre 2006), era dipendente della ex -OMISSIS- S.r.l. *“con la qualifica apicale di Direttore dello stabilimento industriale, sito nella zona Industriale di -OMISSIS-, tenuto pure conto dei poteri conferitigli, indicati nelle pagine da 8 a 11 della visura camerale storica, depositata il 18.12.204”*, senza svolgere alcun ulteriore accertamento.

4. Avverso tale sentenza ha proposto appello il signor -OMISSIS-, formulando quattro motivi di gravame e richiamando, anzitutto, l'ordinanza di questa Sezione n. -OMISSIS- con cui è stato accolto l'appello cautelare della -OMISSIS- S.r.l. nell'analogo procedimento avente ad oggetto la domanda di annullamento dell'ordinanza sindacale n. -OMISSIS- emessa nei confronti dell'anzidetta società, ove il Consiglio di Stato ha affermato che: *“Considerato che, ad un primo esame, l'appello presenta apprezzabili elementi di “fumus” relativamente al dedotto difetto di istruttoria in ordine all'imputabilità alla società ricorrente dell'abbandono dei rifiuti; Rilevato, peraltro, che il Consorzio proprietario dell'area, secondo quanto documentato dall'appellante, si è già attivato per la rimozione dei rifiuti; Ritenuta altresì la*



sussistenza del periculum in mora”.

L'appellante ha sostenuto che l'ordinanza impugnata sia stata emessa sulla base del solo richiamo alla nota – mai rinvenuta e neppure versata agli atti del giudizio – del 20 luglio 2023, con cui il Comando dei Carabinieri del NOE di Potenza aveva avvisato la Provincia di Potenza del rinvenimento dei rifiuti in questione in area del Consorzio ASI e della nota della Provincia di Potenza del 3 ottobre 2023 da cui emergeva il *“rinvenimento di rifiuti pericolosi e non derivanti dall'attività svolta nell'area -OMISSIS- nei pressi del viadotto limitrofo, risalente al settembre 2006”*.

4.1. Con il primo motivo di gravame, l'appellante ha censurato la sentenza n. -OMISSIS-, sostenendo che il T.a.r. abbia *“ignorato”* il dedotto difetto di istruttoria e di motivazione dell'ordinanza sindacale n. 18 del 2024, posto che il ricorrente aveva censurato l'operato del Comune di -OMISSIS- nella parte in cui aveva *“supinamente ricevuto atti e documenti”* senza neppure attendere le conclusioni e gli esiti dell'indagine tecnica svolta dall'ARPAB su richiesta della Provincia di Potenza, limitandosi a richiamare le sopra menzionate note senza averne la disponibilità, determinando così un grave difetto di istruttoria e di motivazione della sentenza, nonché la palese violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 oltre che dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990.

Sotto un diverso profilo, peraltro, l'appellante ha osservato che il Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza, con delibera n. 2 del 27 gennaio 2024, dunque prima dell'impugnata ordinanza sindacale, aveva già deliberato di avviare il procedimento per la rimozione dei rifiuti presenti sui suoli di proprietà del Consorzio stesso (particelle n. 859, 860 e 888 del foglio 14 del Catasto terreni).

4.2. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante ha censurato la sentenza, sostenendo che non vi sia alcuna prova del fatto che i rifiuti e i materiali – peraltro neppure campionati – rinvenuti in un'area esterna a quella dello stabilimento e di proprietà di un soggetto terzo, fossero effettivamente riconducibili al periodo in cui la direzione dello stabilimento *de quo* era affidata al signor -OMISSIS-, fermo restando che, anche in tal caso, la responsabilità sarebbe stata della società o degli amministratori e non dell'appellante, nella sua qualità di mero dipendente, con conseguente suo difetto di legittimazione passiva.

4.3. Con il terzo motivo di gravame, poi, l'appellante ha sostenuto che il giudice di primo grado si è limitato a richiamare il comma 3 dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 che prevede l'obbligo di rimozione dei rifiuti a carico delle persone che hanno violato il relativo divieto di abbandono, *“in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento”*, ma – anche sotto tale profilo – ha osservato come sia dirimente la circostanza che l'abbandono dei rifiuti sia avvenuto in un'area di proprietà di un terzo, ossia della APIBAS S.p.a. e come non vi sia alcuna prova che la condotta di abbandono dei rifiuti sia stata posta in essere dal signor -OMISSIS-.

4.4. Con il quarto motivo di gravame, infine, l'appellante ha censurato la sentenza del T.a.r. per l'omessa considerazione del precedente contenzioso davanti allo stesso T.a.r. Basilicata (sentenze n. -OMISSIS- e n. -OMISSIS-, relative alla bonifica del terreno dello stabilimento industriale della ex -OMISSIS- S.r.l.) e per la violazione delle garanzie partecipative, con particolare riferimento alla violazione dell'obbligo di indicare, nel provvedimento conclusivo, le ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni presentate dal destinatario del provvedimento stesso.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di -OMISSIS-, replicando alle censure proposte e chiedendo il rigetto dell'appello. Il Comune, inoltre, ha eccepito l'inammissibilità *“della nuova produzione documentale allegata da parte appellante perché tardiva e, comunque, non indispensabile ai fini della decisione della causa”*.

6. Si è del pari costituito il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, limitandosi al deposito di un mero atto di costituzione formale.

7. Tanto premesso, il Collegio – trattenuta la causa in decisione all'udienza pubblica del 17 luglio 2025 – reputa che l'appello sia fondato e vada accolto per le ragioni che di seguito sinteticamente si espongono, con la precisazione che i motivi di gravame possono essere trattati congiuntamente in quanto tra loro strettamente connessi e fondati su argomentazioni che in parte si sovrappongono.

7.1. In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità del deposito documentale sollevata dal Comune appellato, in quanto si tratta di un'eccezione del tutto generica, non essendo stati indicati i documenti cui la stessa si riferisce.

In ogni caso, si può prescindere dall'esame dell'eccezione in questione, poiché essa risulta irrilevante ai fini della decisione, in quanto il presente giudizio può essere risolto tenuto conto del solo provvedimento impugnato e degli ulteriori atti da quest'ultimo richiamati.

7.2. Nel merito, ritiene il Collegio che dagli atti del giudizio e dall'istruttoria svolta dall'amministrazione non emergano elementi che consentano di ritenere dimostrata, neppure in via presuntiva, la riferibilità dei rifiuti rinvenuti nel sito in questione, di proprietà di un soggetto terzo, all'attività della -OMISSIS- S.r.l. né, a maggior ragione, all'odierno appellante quale direttore responsabile dello stabilimento.

Nel caso di specie, infatti, l'ordinanza in questione è stata adottata dal Sindaco del Comune di -OMISSIS- sulla sola base della nota del Comando dei Carabinieri di Potenza del 20 luglio 2023, richiamata soltanto *per relationem*, e della nota della Provincia di Potenza del 3 ottobre 2023, senza alcun ulteriore accertamento né alcuna altra argomentazione e dando, peraltro, espressamente atto della circostanza che i rifiuti in questione sono stati rinvenuti in un'area di proprietà di un soggetto terzo.

In questo contesto, pertanto, non è possibile, individuare alcun elemento concreto che consenta di riferire la condotta di abbandono dei rifiuti rinvenuti nell'area in questione all'attività della società e, in particolare, all'odierno appellante, tenuto conto, a maggior ragione, del fatto che, con specifico riferimento alla posizione degli amministratori (posizione alla quale risulta assimilabile quella del direttore responsabile di uno stabilimento), questa Sezione ha chiarito quanto segue: *“in tema di gestione dei rifiuti, qualora l'area in cui è realizzata la discarica appartenga, come nel caso in esame, 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 eccezioni che si enucleeranno di seguito.*

Nel senso di escludere qualsivoglia automatismo tra la responsabilità della società e quella degli amministratori appare, inoltre, orientata anche la giurisprudenza penale, la quale ha precisato che in caso di inosservanza dell'obblighi relativi alla gestione dei rifiuti, la società risponde sotto il profilo patrimoniale, mentre, solo con riferimento alla responsabilità penale (rispetto al quale ovviamente viene in rilievo il principio della personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27 cost.) essa grava su colui che ha poteri di gestione dell'ente al momento consumativo del reato (Cass. pen. sez. IV, -OMISSIS-).

Nondimeno, reputa il Collegio che la conclusione fin qui raggiunta deve trovare una prima eccezione 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”...(omissis)...Un'ulteriore eccezione alla tendenziale irresponsabilità degli amministratori deve rinvenirsi, ad avviso del Collegio, 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.” (Cons. Stato, sez. IV, -OMISSIS-).

Da ultimo, è appena il caso di rilevare che – a differenza di quanto ritenuto dall'amministrazione e dal giudice di primo grado – la sentenza n. -OMISSIS- del Tribunale penale di Potenza, resa nell'ambito del procedimento a carico del signor -OMISSIS- per il reato di cui all'art. 256, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, non può essere considerata in alcun modo un elemento idoneo a dimostrare la responsabilità di quest'ultimo.

Si tratta, infatti, di una pronuncia che, dichiarando l'intervenuta prescrizione del reato, si è limitata a escludere la sussistenza dei presupposti per l'immediata assoluzione dell'imputato, come previsto dall'art. 129 c.p.p., avendo semplicemente precisato che: *“non sussistono i presupposti per l'assoluzione, in quanto gli elementi istruttori in atto non evidenziano in alcun modo che il fatto non sussiste o che gli imputati non l'abbiano commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla Legge come reato”*, ma da tale puntualizzazione emerge, per l'appunto, solo l'assenza dei presupposti per l'immediata assoluzione e non anche la sussistenza di elementi che depongono per la responsabilità dell'imputato stesso, posto che, diversamente opinando, un istituto di garanzia come quello in questione si tradurrebbe, in sostanza, nel suo contrario.

7.3. In conclusione, dunque, sussiste il denunciato vizio di istruttoria, poiché nel caso di specie i rifiuti sono stati rinvenuti nell'area di proprietà di un soggetto terzo e non vi è stato alcun accertamento idoneo a dimostrare la riferibilità della condotta di abbandono degli stessi né alla -OMISSIS- S.r.l. né alla condotta personale dell'appellante quale direttore responsabile dello stabilimento.

8. Dalle considerazioni che precedono discende, pertanto, l'accoglimento del gravame e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va accolto il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento dell'ordinanza del Sindaco del Comune di -OMISSIS- n. -OMISSIS-.

9. Tenuto conto della peculiarità della questione e della complessità degli accertamenti in fatto, le spese del doppio grado di giudizio sono integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla l'ordinanza del Sindaco del Comune di -OMISSIS- n. -OMISSIS-.

Compensa integralmente le spese processuali del doppio grado di giudizio.

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

(Omissis)