

Principi in materia di responsabilità ambientale e gestione dei rifiuti: tra responsabilità del produttore e corretta applicazione del “chi inquina, paga”.

di Greta Marraffa

Data di pubblicazione: 7-8-2026

- 1. “In tale contesto, correttamente il giudice di primo grado ha argomentato la responsabilità dell’odierna appellante muovendo dal combinato disposto degli artt. 183 e 188 del d.lgs. n. 152 del 2006. La disciplina in esame, infatti, pone a carico del produttore iniziale e del detentore la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti lungo l’intera catena del relativo trattamento. Diversamente da quanto sostenuto dall’appellante, tale responsabilità non viene meno per il solo fatto che il soggetto abbia perduto la materiale disponibilità del sito sul quale i rifiuti insistono, ove non risulti un loro regolare conferimento secondo le modalità previste dall’ordinamento. Né giova all’appellante sostenere che, nel caso di specie, non vi sia stata alcuna “consegna” dei rifiuti a terzi ai sensi dell’art. 188, comma 4: proprio tale circostanza, infatti, semmai conferma la permanenza della responsabilità in capo alla società produttrice, la quale non risulta aver adempiuto correttamente agli obblighi di smaltimento dei rifiuti secondo le modalità previste dalla normativa vigente. Parimenti infondato è l’assunto secondo cui, trattandosi di materiali originariamente collocati nell’ambito di un impianto autorizzato, non sarebbe configurabile alcuna ipotesi di abbandono. Il Collegio osserva, in senso contrario, che la responsabilità dell’appellante non concerne la fase iniziale di collocazione dei rifiuti, ma la successiva protratta mancata rimozione degli stessi allorché era ormai venuto meno il titolo in base al quale essi si trovavano stoccati sull’area. Una volta cessata l’attività e sopravvenuto l’ordine di rilascio dell’immobile, incombeva sulla società che quei rifiuti aveva prodotto e detenuto l’obbligo di provvedere alla loro rimozione e al corretto smaltimento. La persistente inerzia rispetto a tale obbligo integra, nel caso concreto, la fattispecie di abbandono rilevante ai sensi dell’art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.*
- 2. “...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 codice dell’ambiente (d.lgs. 152/2006). 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, cod. amb., contenente per l’appunto la disciplina della responsabilità da inquinamento e dei conseguenti obblighi di bonifica, stabilisce che «[f]erma 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, cod. amb.).9.1. La responsabilità da abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (di cui al Titolo I, Parte IV, cod. amb.) è regolata dall'art. 192 cod. amb., che, dopo aver disposto che «[l]'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati» (co. 1), al co. 3 individua le conseguenze della violazione del divieto: salva l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui agli artt. 255 e 256 cod. amb., chiunque viola il divieto di abbandono o di deposito incontrollato di rifiuti «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».» (Consiglio di Stato, Sezione quarta, 4 agosto 2025, n. 6885)

3. L'art. 192, co. 3, 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. Più precisamente, la norma prevede che l'ordinanza di sgombero adottata dal Sindaco debba essere indirizzata all'effettivo responsabile dell'illecito e solo eventualmente anche al proprietario del fondo e/o ai titolari di diritti reali o personali di godimento sullo stesso, i quali possono essere ritenuti responsabili soltanto quando abbiano posto in essere una condotta omissiva o commissiva, a titolo doloso o colposo. L'ordinanza sindacale deve, inoltre, indicare le operazioni necessarie per adempiere a tale obbligo ed il termine entro il quale occorre provvedere, decorso il quale l'Amministrazione procederà in danno del responsabile e con recupero delle somme anticipate. La natura giuridica della responsabilità ambientale del proprietario per l'illecito abbandono di rifiuti operato da terzi è oggetto di un risalente dibattito, che ripropone, anche nelle applicazioni giurisprudenziali, un fondamentale contrasto di opinioni".
4. "In relazione alla posizione del custode giudiziario, occorre osservare che il suo eventuale coinvolgimento non vale comunque ad elidere la concorrente e primaria responsabilità del soggetto che ha prodotto i rifiuti e li ha lasciati sul fondo senza provvedere al loro regolare allontanamento. Il principio "chi inquina paga", di matrice unionale, impone infatti di privilegiare la responsabilità di chi abbia generato la situazione di illecito ambientale o l'abbia comunque mantenuta con la propria condotta omissiva. Né può assumere rilievo esimente la dedotta indisponibilità economica o materiale della società ad eseguire lo sgombero. L'obbligo di corretta gestione dei rifiuti costituisce, infatti, parte integrante del rischio e dei costi dell'attività imprenditoriale, sicché la carenza di mezzi o di risorse non vale ad escludere né l'elemento oggettivo né quello soggettivo dell'illecito".

Guida alla lettura

La sentenza n. 4959/2026 del Consiglio di Stato affronta una questione di particolare rilievo nell'ambito della disciplina della gestione dei rifiuti, soffermandosi sulla **permanenza degli obblighi in capo al produttore qualora questi perda la disponibilità, sia materiale che giuridica, del sito in cui i rifiuti sono depositati**.

La decisione si colloca nel solco dell'orientamento giurisprudenziale volto **a garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente mediante una rigorosa applicazione del principio di responsabilità del produttore**.

Al contempo, essa offre **significativi chiarimenti interpretativi in ordine al coordinamento tra gli articoli 188 e 192 del d.lgs. 152/2006**, precisandone l'ambito di applicazione e i reciproci rapporti.

Nello specifico, la controversia trae origine dall'ordinanza con cui un ente territoriale, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, ha imposto ad una società che si occupava di recupero rifiuti, la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti rimasti all'interno dell'impianto. La società, pur riconoscendo la provenienza dei rifiuti dalla propria attività, sosteneva di non poter più adempiere all'obbligo in quanto, a seguito di una procedura esecutiva immobiliare, aveva perso la disponibilità del sito, ormai trasferito al nuovo proprietario e al custode giudiziario. Il Giudice di prime cure aveva respinto integralmente il ricorso ritenendo legittima l'ordinanza comunale e affermando la responsabilità della società quale produttrice dei rifiuti.

La pronuncia in rassegna respinge integralmente l'appello proposto alla citata sentenza del TAR competente, affermando che **la responsabilità del produttore dei rifiuti permane fino al loro corretto recupero o smaltimento e non viene meno per effetto della perdita della disponibilità materiale del sito**.

La **circostanza che i rifiuti fossero stati originariamente depositati nell'ambito di un'attività autorizzata non esclude che la loro protratta permanenza sul fondo, una volta cessata l'attività e venuto meno il titolo di detenzione, integri una fattispecie di abbandono di rifiuti ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006**.

Il Collegio ha chiarito quindi che **in materia di gestione dei rifiuti, la responsabilità del produttore permane sino al loro corretto recupero o smaltimento e non viene meno per il solo fatto della perdita della disponibilità materiale dell'area ove i rifiuti sono depositati, qualora non risulti il loro regolare conferimento secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 152/2006**. La sentenza in argomento ha, pertanto, evidenziato come l'unica circostanza idonea ad interrompere tale nesso di responsabilità sia il corretto conferimento dei rifiuti secondo le modalità previste dall'ordinamento.

Ulteriormente interessante è la questione afferente al ragionamento sviluppato in ordine alla **configurabilità dell'abbandono**. In sede difensiva, la società ha sostenuto che i materiali fossero stati depositati nell'ambito dell'attività autorizzata e che, pertanto, non potesse configurarsi una violazione dell'art. 192 D.lgs. 152/06.

Il Collegio, superando tale ricostruzione, ha operato una **chiara distinzione tra la fase iniziale di collocazione dei rifiuti e la successiva fase della loro gestione.**

In tale prospettiva, **la legittimità originaria del deposito non impedisce che la situazione possa successivamente evolvere in una fattispecie di abbandono di rifiuti.** Ciò si verifica quando vengono meno i presupposti che avevano legittimato la permanenza dei rifiuti sul sito e il soggetto tenuto alla loro gestione omette di provvedere alla rimozione, determinando così una situazione *contra ius*.

Il Consiglio di Stato ha, pertanto, disposto che **la permanenza dei rifiuti su un'area già legittimamente utilizzata nell'ambito di un impianto autorizzato integra l'ipotesi di abbandono di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006** quando, cessata l'attività e venuto meno il titolo di detenzione del sito, il produttore ha ommesso di provvedere alla loro rimozione.

La sentenza offre inoltre l'occasione per ribadire un principio ormai consolidato in giurisprudenza: **il proprietario del fondo non risponde automaticamente dell'abbandono dei rifiuti. L'ordine di rimozione dei rifiuti può essere rivolto al proprietario del fondo soltanto ove la Pubblica Amministrazione dimostri, all'esito degli accertamenti svolti in contraddittorio, la sussistenza di una condotta dolosa o colposa;** la mera titolarità del diritto di proprietà non integrerebbe un'ipotesi di responsabilità oggettiva. In tal senso, particolarmente significativa è risultata la ricostruzione operata dal Collegio circa l'evoluzione dell'orientamento giurisprudenziale. È stato infatti ribadito il **superamento delle tesi che tendevano a configurare una sorta di responsabilità aggravata o assimilabile a quella prevista dall'art. 2051 c.c. per i danni da cose in custodia.**

Pur in presenza del citato consolidato tale orientamento, nel caso di specie, l'intervento del custode giudiziario o il trasferimento della proprietà dell'immobile non ha escluso la concorrente e primaria responsabilità del produttore dei rifiuti, in applicazione del principio europeo "*chi inquina paga*" che impone di individuare nel produttore il principale soggetto obbligato alla rimozione dei rifiuti

Pubblicato il 22/06/2026

N. 04959/2026REG.PROV.COLL.

N. 06887/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6887 del 2024, proposto da Campania Energia s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Fidanza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Comune di Teano, Agenzia Regionale Protezione Ambientale Campania (A.R.P.A.C.), Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Napoli, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Salvatore Di Palma, G.S.C. General Service And Constructions di Salvatore di Palma, non costituiti in giudizio;

Istituto Vendite Giudiziarie Napoli s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale Di Fruscio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

G.S.G. General Service And Constructions di Salvatore di Palma rappresentata e difesa dagli avvocati Rita D'Amore, Antonio Santoro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Salvatore Di Palma, rappresentato e difeso dagli avvocati Rita D'Amore, Antonio Santoro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Quinta) n. 00851/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa, del Ministero dell'Interno, dell'Istituto Vendite Giudiziarie Napoli S.r.l., di G.S.G. General Service And Constructions di Di Salvatore di Palma e di Salvatore Di Palma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2026 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti da verbale;

FATTO

Con ricorso proposto innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione di Napoli, la società Campania Energia s.r.l. ha impugnato l'ordinanza con cui il Comune di Teano, ai sensi dell'art. 192, del d.lgs. n. 152 del 2006, le ha ingiunto la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati sulla particella n. 5004 del foglio 18 del catasto comunale, area già sede di un dismesso impianto di trattamento rifiuti gestito dalla medesima società.

A fondamento del ricorso la società esponeva, in fatto, che:

i) con determinazione della Provincia di Caserta n. 64/W, del 23 luglio 2009, era stata autorizzata all'esercizio dell'attività di recupero rifiuti sulle particelle nn. 5003, 5004 e 5005 del foglio 18, con contestuale iscrizione nel registro delle imprese abilitate al recupero dei rifiuti ai sensi dell'art. 216, del d.lgs. n. 152 del 2006; detta autorizzazione veniva successivamente rinnovata con determinazione provinciale n. 21/W, del 24 febbraio 2014;

ii) con ordinanza n. 4, del 1° aprile 2015, il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere disponeva la liberazione della particella n. 5004, oggetto di pignoramento promosso dalla società La Fara Giardino s.r.l. nei confronti della Società Cooperativa Agricola Apollo 2, quest'ultima coinvolta in un contenzioso volto all'accertamento della proprietà nei confronti della società Pagina Eolo s.n.c., comodante della Campania Energia s.r.l.;

iii) al fine di proseguire l'attività anche sulla suddetta particella, la ricorrente proponeva opposizione all'atto di precetto, opposizione che tuttavia veniva rigettata;

iv) nonostante l'ordinanza di rilascio e nelle more della definizione dei giudizi di opposizione, la società proseguiva l'attività di smaltimento dei rifiuti presenti sul sito, effettuando undici carichi nel 2015 e diciassette nel 2016, per un totale di circa 2000 metri cubi di materiale rimosso;

v) a seguito dei ripetuti accessi dell'Ufficiale giudiziario, la società era tuttavia costretta a interrompere le operazioni di rimozione dei residui rifiuti, pari a circa 3000 metri cubi, e a rilasciare definitivamente l'immobile al custode giudiziario IVG s.p.a.;

vi) per effetto del rilascio dell'immobile, la ricorrente assumeva di non poter più proseguire nell'attività di recupero dei rifiuti ancora depositati sull'area, la cui proprietà e disponibilità erano state acquisite dal nuovo proprietario Salvatore Di Palma, titolare della ditta GSC General Service and Constructions, e dal custode giudiziario Istituto Vendite Giudiziarie Napoli s.p.a., i quali avevano altresì proceduto alla separazione fisica della particella 5004 dalle particelle limitrofe mediante l'installazione di cancelli.

Tanto premesso, con il ricorso di primo grado la società deduceva l'illegittimità dell'ordinanza comunale, lamentando violazione degli artt. 192 e ss., del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché eccesso di potere sotto vari profili, tra cui difetto di istruttoria e di motivazione, violazione del contraddittorio procedimentale, erroneità dei presupposti e ingiustizia manifesta.

In particolare, la ricorrente sosteneva che:

i)l'Amministrazione avrebbe adottato il provvedimento in violazione delle garanzie partecipative;

ii)la società non sarebbe legittimata passiva dell'ordine di rimozione, non essendo più nella disponibilità dell'area e avendo depositato i materiali nell'ambito di un'attività autorizzata, sicché non sarebbe configurabile una fattispecie di deposito incontrollato o abbandono di rifiuti;

iii)l'eventuale abbandono sarebbe imputabile esclusivamente al custode giudiziario IVG Napoli e al nuovo proprietario dell'area, quali soggetti che avevano la disponibilità del sito;

iv)in ogni caso, l'ordine di rimozione sarebbe ineseguibile, poiché imposto nei confronti di un soggetto privo della disponibilità dell'immobile e riguarderebbe rifiuti recuperabili, oltre a prevedere un termine di novanta giorni ritenuto incongruo rispetto ai tempi tecnici necessari allo smaltimento, stimati dalla società in quarantotto settimane lavorative.

Si costituivano nel giudizio di primo grado le amministrazioni statali intimare, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, nonché la controinteressata General Service and Constructions, chiedendo il rigetto del ricorso e sostenendo la responsabilità della società ricorrente nell'abbandono dei rifiuti.

Con sentenza 2 febbraio 2024, n. 851, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania respingeva il ricorso, ritenendo legittima l'ordinanza impugnata e affermando la responsabilità della società Campania Energia s.r.l. quale soggetto produttore e detentore dei rifiuti.

Avverso la predetta sentenza la società Campania Energia s.r.l. ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

Si sono costituiti nel presente giudizio il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Interno, l'Istituto Vendite Giudiziarie Napoli S.r.l., la G.S.G. General Service And Constructions di Salvatore di Palma e Salvatore Di Palma, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

All'udienza del 5 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di appello, la società appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006 e della legge n. 241 del 1990, nonché per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà e insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto.

L'appellante censura, in particolare, la statuizione con cui il giudice di primo grado ha ritenuto configurabile in capo alla Campania Energia s.r.l. la violazione del divieto di abbandono dei rifiuti, sul rilievo che la responsabilità del produttore non verrebbe meno sino al conferimento nelle forme di cui all'art. 188, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 e che la società, pur avendo perso la disponibilità giuridica del sito, avrebbe dovuto provvedere alla liberazione dell'area dai rifiuti.

Secondo l'appellante, tale conclusione sarebbe erronea, poiché nel caso di specie non ricorrerebbe alcuna ipotesi di abbandono o deposito incontrollato ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, essendo pacifico che i materiali in esame sono stati legittimamente stoccati nell'ambito di un impianto autorizzato e inseriti nel ciclo produttivo dell'impresa. L'interruzione delle attività di recupero e smaltimento sarebbe stata determinata unicamente dallo spossessamento dell'area conseguente alla procedura esecutiva e dall'impossibilità, non imputabile alla società, di proseguire le operazioni di rimozione.

L'appellante assume, inoltre, che il richiamo operato dalla decisione impugnata all'art. 188, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, sarebbe inconferente, non essendovi stata alcuna "consegna" dei rifiuti a terzi per finalità di trattamento, ma soltanto il subentro del custode giudiziario e del nuovo proprietario nella detenzione dell'area sulla quale i rifiuti si trovavano già legittimamente allocati. Da ciò deriverebbe che la responsabilità per l'eventuale abbandono dovrebbe imputarsi esclusivamente ai soggetti che, acquisita la detenzione del sito, non avrebbero provveduto al recupero o allo smaltimento dei materiali.

La società deduce altresì l'insussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito, evidenziando di avere proseguito le attività di rimozione sino al momento dello spossessamento e di avere successivamente formulato all'IVG richieste di accesso e proposte operative per lo sgombero dei materiali, rimaste prive di riscontro.

Il motivo è infondato.

Dall'esame degli atti di causa emerge, inequivocabilmente, che i rifiuti presenti sulla particella n. 5004 sono riconducibili all'attività svolta dalla Campania Energia s.r.l., che, peraltro, ne ha pacificamente riconosciuto la paternità. Parimenti incontestato è che la medesima società, pur essendo stata destinataria dell'ordine di liberazione dell'immobile pronunciato dal giudice dell'esecuzione, non ha provveduto alla integrale rimozione dei materiali, lasciandoli sul sito per un relevantissimo lasso temporale.

In tale contesto, correttamente il giudice di primo grado ha argomentato la responsabilità dell'odierna appellante muovendo dal combinato disposto degli artt. 183 e 188 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La disciplina in esame, infatti, pone a carico del produttore iniziale e del detentore la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti lungo l'intera catena del relativo trattamento.

Diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, tale responsabilità non viene meno per il solo fatto che il soggetto abbia perduto la materiale disponibilità del sito sul quale i rifiuti

insistono, ove non risulti un loro regolare conferimento secondo le modalità previste dall'ordinamento.

Né giova all'appellante sostenere che, nel caso di specie, non vi sia stata alcuna "consegna" dei rifiuti a terzi ai sensi dell'art. 188, comma 4: proprio tale circostanza, infatti, semmai conferma la permanenza della responsabilità in capo alla società produttrice, la quale non risulta aver adempiuto correttamente agli obblighi di smaltimento dei rifiuti secondo le modalità previste dalla normativa vigente.

Parimenti infondato è l'assunto secondo cui, trattandosi di materiali originariamente collocati nell'ambito di un impianto autorizzato, non sarebbe configurabile alcuna ipotesi di abbandono.

Il Collegio osserva, in senso contrario, che la responsabilità dell'appellante non concerne la fase iniziale di collocazione dei rifiuti, ma la successiva protratta mancata rimozione degli stessi allorché era ormai venuto meno il titolo in base al quale essi si trovavano stoccati sull'area. Una volta cessata l'attività e sopravvenuto l'ordine di rilascio dell'immobile, incombeva sulla società che quei rifiuti aveva prodotto e detenuto l'obbligo di provvedere alla loro rimozione e al corretto smaltimento.

La persistente inerzia rispetto a tale obbligo integra, nel caso concreto, la fattispecie di abbandono rilevante ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Neppure può essere condivisa la prospettazione secondo cui la responsabilità in esame dovrebbe gravare esclusivamente sull'IVG o sul proprietario dell'immobile.

Quanto alla posizione del proprietario, la sentenza appellata ha correttamente escluso che la mera titolarità dominicale valga, di per sé, a fondare la responsabilità ex art. 192 cit., in difetto di concreti elementi di dolo o colpa.

Al riguardo, va premesso che, come di recente la Sezione ha avuto modo di chiarire, "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 codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006). 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, cod. amb., contenente per l'appunto la disciplina della responsabilità da inquinamento e dei conseguenti obblighi di bonifica, stabilisce che «[f]erma 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, cod. amb.).9.1. La responsabilità da abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (di cui al Titolo I, Parte IV, cod. amb.) è regolata dall'art. 192 cod. amb., che, dopo aver disposto che «[l]'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati» (co. 1), al co. 3 individua le conseguenze della

violazione del divieto: salva l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui agli artt. 255 e 256 cod. amb., chiunque viola il divieto di abbandono o di deposito incontrollato di rifiuti «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».” (Consiglio di Stato, Sezione quarta, 4 agosto 2025, n. 6885).

Nel quadro di tale recente e condiviso precedente, ricorda il Collegio che la fattispecie dell'abbandono di rifiuti è disciplinata dall'art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, sul punto, riproduce in modo pressoché identico il disposto del previgente art. 14, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. Decreto Ronchi), salva l'aggiunta di un inciso particolarmente rilevante ai fini della soluzione della questione interpretativa in esame in quanto, come si avrà modo di meglio chiarire oltre, attributivo di un preciso onere probatorio in capo alla Pubblica Amministrazione.

Ai primi due commi dell'art. 192 citato è, invero, sancito il generale divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, nonché di immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee. A siffatto divieto corrisponde un peculiare sistema sanzionatorio: il comma 3, del menzionato art. 192, prevede in primis l'irrogazione delle sanzioni amministrative e penali previste dagli artt. 255 e 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Più precisamente, ai responsabili delle condotte di abbandono o deposito di rifiuti è comminata una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'art. 255 citato, che varia in base alla quantità ed alla qualità di rifiuti abbandonati.

Tale disposizione si preoccupa, inoltre, di delimitare il confine con l'illecito penale.

Infatti, tramite apposita clausola di rinvio all'art. 256, comma 2, l'art. 255 stabilisce che tali condotte assumono rilevanza penale se commesse "dai titolari di imprese e dai responsabili di enti".

Ne discende che, se l'attività illecita è posta in essere da un privato cittadino, è prevista un'attenuazione della pena, in quanto la sanzione irrogata è di tipo amministrativo; viceversa, se il responsabile dell'abuso è un'impresa o un ente, la sanzione prevista è penale.

Sempre al comma 3 del citato art. 192 è prevista, a completamento del sistema sanzionatorio sin qui delineato, l'attribuzione al Sindaco del Comune, ove si è verificato l'illecito, del potere di emettere un'ordinanza con la quale imporre l'obbligo di provvedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti abbandonati e al ripristino dello stato dei luoghi.

L'art. 192, co. 3, 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.

Più precisamente, la norma prevede che l'ordinanza di sgombero adottata dal Sindaco debba essere indirizzata all'effettivo responsabile dell'illecito e solo eventualmente anche al proprietario del fondo e/o ai titolari di diritti reali o personali di godimento sullo stesso, i quali possono essere ritenuti responsabili soltanto quando abbiano posto in essere una condotta omissiva o commissiva, a titolo doloso o colposo. L'ordinanza sindacale deve, inoltre, indicare le operazioni necessarie per adempiere a tale obbligo ed il termine entro il quale occorre provvedere, decorso il quale l'Amministrazione procederà in danno del responsabile e con recupero delle somme anticipate. La natura giuridica della responsabilità ambientale del proprietario per l'illecito abbandono di rifiuti operato da terzi è oggetto di un risalente dibattito, che ripropone, anche nelle applicazioni giurisprudenziali, un fondamentale contrasto di opinioni.

Secondo una prima impostazione, la responsabilità in esame integrerebbe una forma di responsabilità aggravata (ovvero, secondo una impostazione ancora più estrema, oggettiva).

Tale, in verità risalente, inquadramento sistematico ha tratto argomento dall'accostamento di tale forma di responsabilità al paradigma della responsabilità da cose in custodia (Cassazione, sez. VI, ordinanza 23 gennaio 2019, n.1725).

A sostegno di questa impostazione si è, inoltre, evidenziato che la dottrina, in ambito civilistico, ha ormai ampiamente riconosciuto come il principio colpevolistico rappresenti 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..

In tale prospettiva, il proprietario dell'area sarebbe da considerare presuntivamente responsabile in ragione della mera titolarità del suo diritto sul bene, dovendo, al fine di andare esente da responsabilità, semmai, lui fornire la prova contraria dell'assenza di colpa.

In altri termini, secondo la riferita opinione, sul proprietario dell'immobile graverebbe un generale onere di vigilanza "in quanto responsabile dello stato di conservazione dell'immobile stesso e dei danni che derivano dalla sua omessa custodia, salvo che non provi che i danni medesimi siano dovuti a caso fortuito"(Cassazione, sez. VI, ordinanza 23 gennaio 2019, n.1725, cit.).

Tale impostazione è stata nel tempo superata (Cass. civ., sez. III, 9 luglio 2020, n.14612), essendosi da più parti evidenziato, in chiave critica, come essa si ponga in contrasto con lettera della legge.

Si è, al riguardo, osservato che il legislatore avrebbe ben potuto usare una formula analoga a quella contenuta nell'art. 2051, c.c., se avesse voluto aggravare la responsabilità del proprietario del fondo oltre la soglia della colpa ordinaria, imponendogli, ad esempio, l'onere della prevenzione attiva.

Tuttavia, l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, come si è avuto in precedenza modo di anticipare, stabilisce chiaramente che l'imputabilità, a titolo di dolo o colpa, del proprietario del fondo deve

essere dimostrata "in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo".

Dall'inequivoco tenore letterale di tale disposizione (che, sul punto, innova la previgente disposizione di cui all'art. 14, del citato Decreto Ronchi) la giurisprudenza più recente ha, dunque, tratto la coerente conclusione che, per un verso, l'ordine di rimozione presupponga l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario, dovendosi escludere la sussistenza dell'obbligo di smaltimento a carico del proprietario incolpevole e, per altro verso, l'onere di dimostrare la sussistenza dell'elemento psicologico (dolo o colpa) in capo all'Amministrazione.

In relazione alla posizione del custode giudiziario, occorre osservare che il suo eventuale coinvolgimento non vale comunque ad elidere la concorrente e primaria responsabilità del soggetto che ha prodotto i rifiuti e li ha lasciati sul fondo senza provvedere al loro regolare allontanamento.

Il principio "chi inquina paga", di matrice unionale, impone infatti di privilegiare la responsabilità di chi abbia generato la situazione di illecito ambientale o l'abbia comunque mantenuta con la propria condotta omissiva.

Né può assumere rilievo esimente la dedotta indisponibilità economica o materiale della società ad eseguire lo sgombero.

L'obbligo di corretta gestione dei rifiuti costituisce, infatti, parte integrante del rischio e dei costi dell'attività imprenditoriale, sicché la carenza di mezzi o di risorse non vale ad escludere né l'elemento oggettivo né quello soggettivo dell'illecito.

In conclusione, la sentenza impugnata ha correttamente ritenuto che l'abbandono dei rifiuti fosse imputabile alla Campania Energia s.r.l., la quale, pur avendone riconosciuto la paternità, non ha provveduto alla loro rimozione neppure dopo l'ordine giudiziale di liberazione del cespite.

Con il secondo motivo di appello l'appellante lamenta il vizio di omessa pronuncia, nonché quelli di motivazione e contraddittorietà della sentenza impugnata, nella parte in cui non avrebbe esaminato la specifica censura proposta in primo grado avverso la motivazione dell'ordinanza comunale.

Secondo l'appellante, il provvedimento impugnato sarebbe affetto da insanabile contraddittorietà, poiché nel corso del procedimento il Comune avrebbe dapprima escluso la configurabilità di un abbandono di rifiuti, qualificando la fattispecie come mero stoccaggio in costanza di autorizzazione provinciale; successivamente, nel verbale conclusivo, avrebbe invece introdotto, senza previo contraddittorio, un diverso e ulteriore presupposto, fondato sulla sentenza del TAR Campania n. 5440 del 2019 e sulla pretesa inesistenza dell'impianto, per poi infine precisare che tale richiamo non costituiva vera e propria motivazione dell'atto, ma mero elemento di contesto.

L'appellante assume, in particolare, che tale successione di argomentazioni renderebbe incomprensibile il percorso logico-giuridico seguito dall'Amministrazione e impedirebbe di individuare con chiarezza l'effettivo fondamento dell'ordine di rimozione.

Il motivo è infondato.

Non ricorre, in primo luogo, il dedotto vizio di omessa pronuncia, poiché la sentenza appellata, nell'affermare la legittimità dell'ordinanza impugnata e la sussistenza dei relativi presupposti di fatto e di diritto, ha implicitamente ma inequivocabilmente disatteso la censura in esame. Al riguardo, occorre ricordare che, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, non sussiste omissione di pronuncia quando la decisione adottata sia logicamente incompatibile con la tesi della parte.

Nel merito, la lamentata contraddittorietà non sussiste.

a conferenza di servizi non costituisce un organo collegiale deliberante, ma un modulo procedimentale di semplificazione e coordinamento istruttorio. Ne consegue che le valutazioni emerse nel corso delle singole sedute, come verbalizzate in forma sintetica, non vincolano l'amministrazione procedente nella determinazione finale, la quale resta espressione dell'autonomo potere valutativo e decisorio dell'ente competente.

Nel caso di specie, il riferimento contenuto nei verbali alla nozione di "stoccaggio" non precludeva al Comune di pervenire, all'esito dell'istruttoria, alla diversa conclusione secondo cui la protratta permanenza dei rifiuti sul sito, una volta venuto meno il titolo di detenzione e cessata l'attività, integrasse una situazione di abbandono.

Parimenti, il richiamo alla sentenza del TAR Campania n. 5440 del 2019 non assume carattere decisivo o autonomamente fondante della motivazione dell'ordinanza, ma si pon, come è stato correttamente rilevato anche in sede procedimentale, quale elemento che, unitamente ad altri, è stato posto alla base della ricostruzione del complessivo contesto fattuale e giuridico.

Con il terzo motivo di appello, la società deduce ancora omessa pronuncia, nonché violazione del contraddittorio procedimentale, difetto di istruttoria, difetto di motivazione e asimmetria motivazionale.

L'appellante, al riguardo, deduce che l'ordinanza di rimozione sarebbe stata fondata su un elemento mai previamente sottoposto al contraddittorio delle parti. In particolare, secondo la prospettazione in esame, la sentenza del TAR Campania, Napoli, n. 5440 del 2019, nel respingere il ricorso avverso il diniego di AUA, avrebbe "rafforzato" la ritenuta illegittimità dell'abbandono, sul presupposto che l'impianto "non è mai esistito".

Secondo l'appellante, tale elemento, introdotto solo nel verbale conclusivo redatto in assenza di contraddittorio, integrerebbe un'evidente violazione delle garanzie partecipative, poiché il provvedimento finale non potrebbe fondarsi su ragioni nuove e ulteriori rispetto a quelle previamente rappresentate all'interessato nel corso del procedimento. Lamenta, inoltre, che in materia di ordinanze ex art. 192, del d.lgs. n. 152 del 2006, la giurisprudenza richiederebbe un

rigoroso accertamento della responsabilità soggettiva in contraddittorio con i soggetti interessati.

Il motivo è infondato.

Come già rilevato, la motivazione dell'ordinanza sindacale si fonda essenzialmente su circostanze da lungo tempo note all'interessata e pienamente dibattute nel procedimento, vale a dire:

- i) la presenza sul sito di ingenti quantitativi di rifiuti riconducibili alla Campania Energia;
- ii) la perdurante mancata liberazione dell'immobile nonostante l'ordine giudiziale;
- iii) gli accertamenti svolti dal NOE e dall'ARPAC;
- iv) il riconoscimento, da parte della stessa società, della riferibilità dei rifiuti alla propria attività.

In tale quadro, il richiamo alla pregressa sentenza amministrativa non ha introdotto un presupposto nuovo e imprevedibile, tale da frustrare il diritto di partecipazione procedimentale della parte, ma ha avuto funzione meramente rafforzativa e descrittiva.

Difetta, pertanto, quella divergenza radicale tra premesse procedimentali e contenuto del provvedimento finale che sola potrebbe integrare la dedotta "asimmetria motivazionale".

Va, inoltre, ricordato che il contraddittorio richiesto dall'art. 192, del d.lgs. n. 152 del 2006, deve ritenersi soddisfatto quando l'interessato sia stato messo in condizione di conoscere gli elementi essenziali dell'addebito e di interloquire sugli stessi, senza che sia necessario un previo confronto su ogni singolo argomento giuridico o su ogni riferimento esterno utilizzato dall'amministrazione nella stesura finale del provvedimento.

Con il quarto motivo di appello l'appellante deduce difetto di istruttoria, erroneità dei presupposti e omessa pronuncia, censurando la sentenza nella parte in cui non avrebbe esaminato adeguatamente la doglianza relativa ai presupposti sostanziali dell'ordinanza.

In particolare, la parte appellante che né la prima motivazione emersa in sede procedimentale — secondo cui si verserebbe in un'ipotesi di stoccaggio in costanza di autorizzazione — né quella successivamente introdotta, fondata sulla sentenza del TAR n. 5440 del 2019, potrebbero legittimare l'adozione di un'ordinanza ex art. 192, del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'appellante sottolinea, sul punto, che il giudizio definito con la citata sentenza del TAR riguardava esclusivamente il rinnovo delle autorizzazioni e non incideva in alcun modo sulla validità ed efficacia delle pregresse autorizzazioni provinciali, le quali sarebbero rimaste pienamente efficaci sino al 2019. Ne conseguirebbe che, fino alla perdita della disponibilità della particella, i rifiuti in questione sarebbero stati detenuti e trattati nell'ambito di un'attività pienamente autorizzata, con conseguente esclusione della configurabilità dell'abbandono.

Il motivo è infondato.

Anche a voler prescindere dalla portata delle pronunce che hanno escluso la legittimità, fin dall'origine, dell'attività esercitata in regime semplificato, resta assorbente il rilievo che, nel momento in cui l'attività è cessata e l'area avrebbe dovuto essere liberata, la società aveva comunque l'obbligo di rimuovere i rifiuti dalla stessa prodotti e ivi lasciati.

La sentenza impugnata, pertanto, ha correttamente ritenuto che il riferimento alla decisione del TAR n. 5440 del 2019 non fosse indispensabile ai fini della tenuta motivazionale dell'ordinanza, la quale trova autonomo fondamento nelle risultanze istruttorie relative alla provenienza dei rifiuti, alla loro permanenza sul sito e alla perdurante inerzia della società.

Con il quinto motivo di appello la società deduce i vizi di omessa pronuncia, difetto di istruttoria, difetto di motivazione ed erroneità dei presupposti, con riguardo al richiamo, contenuto nell'ordinanza comunale, a provvedimenti emessi dal giudice dell'esecuzione nell'ambito della procedura immobiliare.

L'appellante assume, in particolare, che il riferimento al provvedimento del 27 marzo 2019 del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, il quale avrebbe individuato nella Campania Energia s.r.l. il soggetto responsabile dell'abbandono, sarebbe del tutto irrilevante ai fini del procedimento ex art. 192, del d.lgs. n. 152 del 2006, trattandosi di atto privo di contenuto decisorio, emesso senza contraddittorio e da autorità priva di competenza ad accertare le responsabilità rilevanti ai fini dell'adozione dell'ordinanza sindacale.

La società evidenzia, inoltre, che la successiva declaratoria di inammissibilità dell'opposizione proposta avverso tale provvedimento sarebbe stata fondata su profili processuali, e non su un accertamento di merito della responsabilità per l'abbandono dei rifiuti. Da ciò deriverebbe, ad avviso dell'appellante, l'irrelevanza di tali provvedimenti ai fini dell'istruttoria amministrativa e, correlativamente, il vizio dell'ordinanza nella parte in cui li ha valorizzati. Con il quinto motivo, l'appellante lamenta omessa pronuncia e contesta la rilevanza attribuita ai provvedimenti emessi dal giudice dell'esecuzione in data 27 marzo 2019 e 30 ottobre 2019.

Il motivo è infondato.

Diversamente da quanto sostenuto nel presente motivo di appello, la sentenza appellata non ha attribuito ai predetti provvedimenti efficacia decisoria autonoma ai fini dell'accertamento della responsabilità ex art. 192, del d.lgs. n. 152 del 2006, ma li ha considerati, al più, quali elementi del più ampio quadro fattuale e processuale entro cui si è collocata l'azione amministrativa.

Del resto, l'ordinanza comunale non trova il proprio fondamento esclusivo né principale nelle determinazioni del giudice dell'esecuzione, bensì negli esiti dell'istruttoria amministrativa, negli accertamenti degli organi tecnici e di polizia ambientale, nonché nel riconoscimento della riconducibilità dei rifiuti all'attività della Campania Energia.

Ne consegue che le censure svolte dall'appellante avverso la natura e la portata dei

provvedimenti del giudice ordinario non risultano idonee a inficiare la legittimità dell'ordinanza impugnata né della sentenza che l'ha confermata.

Alla luce delle ragioni che precedono, l'appello deve essere respinto con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite, che liquida in complessivi € 12.000,00 (dodicimila), oltre accessori di legge, pro quota, in favore del Ministero della Difesa, del Ministero dell'Interno, dell'Istituto Vendite Giudiziarie Napoli S.r.l., e della G.S.G. General Service And Costructions di Salvatore di Palma.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

