RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 80 di Novembre 2026

LA RESPONSABILITA' DEL COMUNE QUALE TITOLARE DELL'AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELLA DISCARICA

DI FEDERICO PERES

Consiglio di Stato – sez. IV, sent. 8 luglio 2026 n. 5475

Il Comune autorizzato alla realizzazione e gestione di una discarica, poi affidata in concessione a terzi, è responsabile del danno dalla stessa cagionato sia in quanto titolare dell'autorizzazione all'esercizio, sia in forza dei poteri di vigilanza e controllo disciplinati nella convenzione con la quale ne ha affidato la gestione a terzi. I soggetti "responsabili" non sono, infatti, solo gli autori materiali della condotta di inquinamento, bensì anche tutti quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore.

1. L'antefatto

La Regione aveva rilasciato in favore del Comune l'autorizzazione a realizzare e gestire una discarica per rifiuti solidi urbani e il Comune, tramite convenzione, aveva affidato queste attività in concessione a un privato, mantenendo poteri di vigilanza e controllo esercitabili tramite una Commissione tecnica consultiva e di sorveglianza. Successivamente, riscontrata la presenza di PFAS nelle acque sotterranee a valle della discarica, la Provincia avviava il procedimento ex art. 244 d.lgs. n. 152/2006 per l'individuazione del responsabile. **Ultimata l'istruttoria, la Provincia emetteva ordinanza di bonifica nei confronti tanto del Comune titolare dell'autorizzazione, quanto del privato concessionario che l'aveva in gestione**, nonché del proprietario di un fondo limitrofo. Con ricorso al Tar Veneto il Comune impugnava l'ordinanza e deducendo la violazione del principio *chi inquina paga,* negava la propria responsabilità evidenziando di essersi spogliato, tramite convenzione, della gestione dell'impianto. Con la sentenza n. 289/2024 il Tar respingeva il ricorso e il Consiglio di Stato confermava la decisione ritenendo il Comune responsabile in quanto titolare dell'autorizzazione e munito di poteri di vigilanza e controllo (e ritenendo di conseguenza corretto qualificarlo come *operatore* ai sensi della Direttiva 2004/35), nonché per avere curato direttamente, per un periodo e nonostante la concessione, la gestione del percolato[i].

2. La titolarità dell'autorizzazione

Il Comune ha sostenuto in giudizio di essere rimasto del tutto estraneo alla gestione della discarica avendone affidato la gestione al privato e ha contestato la qualifica di *operatore*. Secondo l'Ente locale, infatti, «*non potrebbe darsi alcun rilievo all'esercizio delle sue attribuzioni istituzionali in materia di gestione dei rifiuti urbani, poiché ragionando in questi termini, dovrebbero ritenersi responsabili anche tutte le Amministrazioni che non abbiano (in thesi) correttamente esercitato le rispettive competenze in materia ambientale*». Il Consiglio di Stato ha però osservato che la responsabilità del Comune andava collegata «*non già alle competenze amministrative in materia di rifiuti, bensì esclusivamente alla titolarità delle autorizzazioni ambientali necessarie alla gestione della discarica, rimaste in capo allo stesso Comune, nonché ai poteri di vigilanza e controllo a esso spettanti, puntualmente disciplinati in sede convenzionale*» e ciò in quanto - lo affermano entrambe le sentenze - «*la titolarità dell'autorizzazione impone di per sé l'obbligo di rispettare gli obblighi di*

tutela e salvaguardia delle matrici ambientali che discendono dal progetto approvato». **Gli obblighi che nascono dall'autorizzazione restano, quindi, in capo al titolare: il Comune ha ottenuto l'autorizzazione e ha, di conseguenza, assunto un impegno nei confronti dell'amministrazione**; l'affidamento a un terzo può fondare una responsabilità ulteriore del gestore, ma non esclude quella del titolare che direttamente deriva dall'atto autorizzativo[ii].

3. Il comune quale *operatore*

I Giudici di Palazzo Spada osservano, inoltre, che non può dubitarsi «*della capacità del Comune di gestire, direttamente o indirettamente, l'attività in esame*» sia *in house*, sia attraverso una delle altre forme di gestione dei servizi pubblici locali previste dall'ordinamento e **da questa considerazione fanno poi discendere la qualifica dell'Ente come *operatore* ai sensi dell'art. 2, n. 6, della direttiva 2004/35/CE**, ossia «*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*». La possibilità di qualificare un Ente pubblico come *operatore* ai fini dell'applicazione della disciplina sul danno all'ambiente trova conferma nelle *Linee Guida per un'interpretazione comune del termine "danno ambientale" 2021* della Commissione europea dove è chiarito che la nozione di *attività professionale* di cui alla direttiva 2004/35/UE non è limitata alle attività economiche svolte sul mercato o aventi carattere concorrenziale. La Commissione richiama, al riguardo, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea[iii] secondo cui il concetto comprende «***tutte le attività svolte in un contesto professionale, in contrapposizione a quelle puramente personali o domestiche e, pertanto, comprende anche attività svolte nell'interesse pubblico in forza di una delega ex lege***». Le Linee Guida chiariscono, inoltre, che escludere dalla nozione le attività esercitate nell'interesse pubblico «*priverebbe la direttiva 2004/35 di una parte del suo effetto utile, sottraendo dal suo ambito di applicazione tutta una serie di attività, come quelle di cui trattasi nella causa principale, che presentano un rischio reale per la salute umana o per l'ambiente*». In coerenza con la giurisprudenza della Corte di giustizia il Tar Marche, con la sentenza n. 694/2021, ha affermato che «*l'art. 250 trova applicazione anche nel caso - probabilmente non previsto dal legislatore ma comunque non disciplinato in maniera differenziata - in cui il Comune sia individuato come corresponsabile dell'inquinamento*». Nel medesimo il Trga di Trento, sentenza n. 172/2021, secondo il quale la nozione di *operatore* deve essere intesa in senso ampio coerentemente con l'interpretazione estensiva del danno ambientale indotta dai principi di precauzione e prevenzione che informano la Parte VI del medesimo decreto legislativo[iv].

4. La vigilanza e il controllo

Questi argomenti appaiono congrui e sufficienti per riconoscere la legittimità dell'ordinanza. Tuttavia sia il Tar che il Consiglio di Stato corroborano il ragionamento con una considerazione ulteriore, ovvero il potere di vigilanza e controllo che consente di attribuire la responsabilità anche ai «*soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore*»; a titolo esemplificativo **la sentenza richiama il caso della società controllante che, mantenendo in capo a sé i poteri di direzione in materia di politiche ambientali, è stata ritenuta responsabile dell'inquinamento cagionato dalla controllata** (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2301/2020). Questo riferimento merita una riflessione. In disparte del fatto che l'orientamento è relativamente recente e non del tutto immune da critiche[v], si rileva che, nel caso concreto, la posizione del Comune sembra però diversa. I *poteri di vigilanza e controllo* previsti in Convenzione, in assenza di miglior precisazione[vi], avrebbero dovuto avere lo scopo – come accade frequentemente nei rapporti contrattuali – di verificare la regolarità dell'adempimento, senza però che questo comporti la possibilità di decidere o incidere direttamente sulle modalità di esecuzione della prestazione che rimangono interamente rimesse all'autonomia del contraente. Pertanto, il controllo che può esercitare la parte creditrice sull'esatto adempimento della prestazione contrattualmente in capo alla parte debitrice resta, innanzitutto, una facoltà dalla cui omissione non dovrebbe discendere una colpa del creditore e in ogni caso non sembra equiparabile, per finalità e

metodi, a quello più pregnante che può eventualmente esercitare la controllante nei confronti della controllata.

[i] Nella convenzione stipulata con il gestore era chiarito che «gli obblighi di asportazione e di trattamento del percolato al fine di mantenere in discarica il livello predeterminato dall'Organo di controllo durante il periodo di esercizio della medesima, hanno fatto capo direttamente al Comune».

[ii] Per un confronto in ambito privatistico, è uno schema analogo a quello dei contratti di appalto che ammettono il subappalto: l'appaltatore rimane obbligato nei confronti del committente anche nel caso in cui abbia affidato, in tutto o in parte, l'esecuzione dell'opera a un terzo subappaltatore.

[iii] Nella sentenza Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV (causa C-297/19).

[iv] In senso difforme si registra solo la sentenza del Tar Piemonte n. 653/2020, secondo la quale al risarcimento del danno ambientale sarebbero tenuti i soli privati, «giammai i soggetti pubblici».

[v] L'orientamento in questione ritiene la controllante responsabile per l'inquinamento cagionato dalla controllata in ragione della possibilità di determinarne le scelte operative attraverso gli strumenti del diritto societario. **La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente riconosciuto la possibilità di imputare alla società capogruppo la responsabilità per gli illeciti ambientali commessi dalla controllata facendo ricorso a una concezione sostanzialistica dell'impresa**, sviluppata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nell'ambito del diritto della concorrenza. Tale impostazione consente di superare la separazione meramente formale tra le diverse società appartenenti al medesimo gruppo, valorizzando l'effettiva configurazione dell'organizzazione economica e i rapporti che intercorrono tra le sue componenti, e permette di attribuire responsabilità anche alle imprese che, pur non avendo causato l'inquinamento, ne hanno tratto un vantaggio. In questa prospettiva si colloca la sentenza del Tar Veneto n. 1192/2024, secondo cui la responsabilità ambientale della società madre può essere affermata non solo quando questa eserciti un controllo tale da escludere l'autonomia decisionale della controllata, ma anche in assenza di specifici atti di ingerenza nella gestione e senza che rilevino determinate maggioranze societarie; ciò che conta è la sussistenza di «*un'organizzazione unitaria di elementi personali, materiali e immateriali che persegue stabilmente un determinato fine di natura economica*». A tal fine, può assumere rilievo anche lo «*svolgimento da parte della stessa persona di funzioni chiave in seno agli organi di amministrazione delle società del gruppo*». Il medesimo orientamento è stato ribadito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7420/2024, che ha posto l'accento sull'esistenza di una organizzazione economica unitaria e di una strategia comune a tutto il gruppo. In termini complementari, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2301/2020, ha sottolineato la necessità di individuare, nell'ambito delle organizzazioni societarie, i soggetti che «*hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono*». Tale criterio è stato ripreso anche dal Tar Veneto nella sentenza n. 340/2023 e dal Consiglio di Stato nella n. 2005/2026. **In dottrina il tema è affrontato diffusamente da** BERTOLINI, *Nozione sostanzialistica di impresa e responsabilità per la bonifica di siti inquinati:* (nota a Cons. Stato, 4 settembre 2025, n. 7203), in RGA Online 1 dicembre 2025, PRATI, *L'estensione delle responsabilità ambientali ai soggetti che hanno il controllo giuridico della fonte di inquinamento* (nota a Cons. Stato, 12 gennaio 2022, n. 217), in RGA Online 1 aprile 2022, VANETTI e UGOLINI, *Contaminazioni storiche e responsabilità di gruppo: l'evoluzione giurisprudenziale in relazione alla successione di imprese e agli obblighi di bonifica* in RGA Online 4 aprile 2020.

[vi] Esisteva una Commissione, ma i suoi compiti specifici e poteri non si evincono dalle sentenze.