

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 1487 del 24 febbraio 2026 (ud. del 6 novembre 2025)

Pres. Lopilato, Est. Fratamico

Rifiuti. Responsabilità sussidiaria del proprietario per inquinamento e abbandono rifiuti. Artt. 192, 242, 244 d. lgs. n. 152/2006.

In materia ambientale, la responsabilità per l'abbandono di rifiuti e la contaminazione di un sito è imputabile, oltre che all'autore materiale, anche al proprietario-locatore che abbia omesso i minimi obblighi di cura, custodia e vigilanza sul bene. La colpa del proprietario si configura qualora egli mantenga un atteggiamento passivo e negligente, omettendo di attivarsi per il ripristino dei luoghi nonostante la conoscenza degli abusi commessi dal conduttore o opponendosi ai provvedimenti di salvaguardia ambientale. In tali casi, il principio comunitario "chi inquina paga" trova piena applicazione, essendo l'incuria nella gestione del bene fonte di corresponsabilità. L'acquisizione gratuita dell'area al patrimonio comunale, conseguente all'inottemperanza di precedenti ordini, non fa venir meno la legittimità dell'ingiunzione di rimozione dei rifiuti verso il proprietario negligente, stante l'autonomia della tutela ambientale rispetto alla titolarità dominicale. È inoltre legittima la competenza del Comune ad ordinare la bonifica in presenza di una commistione tra abbandono di rifiuti e inquinamento del suolo, agendo anche quale delegato della Provincia per garantire la tempestività dell'intervento

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 1487 del 24 febbraio 2026 (ud. del 6 novembre 2025)

N. 01487/2026REG.PROV.COLL.

N. 08350/2023 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 8350 del 2023, proposto dall'Impresa Costruzioni Edili OMISSIS s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Riccardo Ruffo, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia
contro

Comune di San Martino Buon Albergo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Baciga, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;
nei confronti

OMISSIS s.r.l. in Liquidazione, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione II) n. 978 del 4 luglio 2023

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Martino Buon Albergo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2025 il consigliere Ofelia Fratamico;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dall'ordinanza n. 1 del 15 gennaio 2015 del Comune di San Martino Buon Albergo, nella parte in cui presupponeva l'emissione nei confronti dell'Impresa Costruzioni OMISSIS s.r.l., in qualità di proprietaria di un'area in località Guainetta, successivamente acquisita al patrimonio comunale, oltre che della Ditta OMISSIS, in qualità di esecutore, di un ordine di demolizione delle opere abusive e di ripristino dello stato dei luoghi e dettava un preciso cronoprogramma per provvedere allo smantellamento dell'impianto di trattamento inerti ivi esistente e alla contestuale rimozione dei rifiuti, con riqualificazione ambientale del lotto;
- dall'ordinanza del Comune n. 79 del 13 luglio 2018, con cui è stato ingiunto all'Impresa Costruzioni OMISSIS s.r.l. ed al sig. OMISSIS, quale Amministratore unico, di procedere alla presentazione di un piano di caratterizzazione del sito e ai successivi adempimenti posti in capo al responsabile dell'inquinamento dal codice dell'ambiente;
- nonché da tutti gli atti presupposti, conseguenti o comunque connessi del procedimento, tra i quali, in particolare, il verbale della conferenza di servizi del 16 gennaio 2018.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati con due distinti ricorsi dinanzi al T.a.r. per il Veneto dall'Impresa Costruzioni OMISSIS, sulla base dei seguenti motivi:

- a) eccesso di potere per difetto ed erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, e per invalidità derivata;
- b) violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, eccesso di potere per difetto di motivazione;
- c) falsa applicazione dell'art. 242, d.lgs. n. 152/2006, nonché eccesso di potere per incompetenza, violazione e mancata applicazione dell'art. 244, d.lgs. n. 152/2006;

d) violazione art. 242 del d.lgs. n. 152/2006, violazione del principio comunitario “chi inquina paga”, eccesso di potere per travisamento dei fatti, perplessità, contraddittorietà, sviamento della causa, genericità.

3. Con la sentenza n. 978 del 4 luglio 2023 il T.a.r. per il Veneto ha riunito i due ricorsi, dichiarando inammissibile per originaria carenza di interesse quello avverso una nota del febbraio 2015 di controdeduzioni del Comune alle osservazioni dei privati, perché proposto avverso un atto endoprocedimentale, e respingendo per il resto le impugnazioni delle ordinanze n. 1/2015 e n. 79/2018.

4. L’Impresa Costruzioni OMISSIS ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare la suddetta pronuncia, affidando il proprio appello a quattro motivi, così rubricati:

I - errata motivazione in fatto ed in diritto della sentenza appellata in ordine all’ordinanza n. 1 del 15.01.2015. Erronea motivazione in ordine alla dichiarata intervenuta acquisizione dell’area da parte del Comune;

II – errata e apparente motivazione della sentenza appellata per violazione del principio del divieto di integrazione postuma della motivazione;

III - errata e apparente motivazione della sentenza in ordine alla violazione – falsa applicazione dell’art. 242, d.lgs. n.152/2006, nonché all’eccesso di potere per incompetenza e violazione dell’art. 244, d.lgs. n.152/2006;

IV – errata, insufficiente motivazione della sentenza in ordine alla violazione dell’art. 242, d.lgs. n. 152/2006 e del principio comunitario “chi inquina paga”, nonché in ordine all’eccesso di potere per travisamento, perplessità, contraddittorietà, sviamento della causa, genericità.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di San Martino Buon Albergo, deducendo l’infondatezza dell’appello e chiedendone il rigetto.

6. Con ordinanza n. 4783 del 3 giugno 2025 è stata dichiarata l’interruzione del processo, successivamente riassunto con atto notificato dall’Impresa Costruzioni OMISSIS il 21 luglio 2025.

7. Con memorie del 6 ottobre 2025 e repliche del 15 e 16 ottobre 2025 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni e, con note del 27 e del 29 ottobre 2025, hanno domandato che la causa fosse decisa in base agli atti depositati, senza previa discussione.

8. All’udienza pubblica del 6 novembre 2025 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

9. Nella sentenza appellata il T.a.r. ha respinto il ricorso dell’Impresa Costruzioni OMISSIS – che aveva concesso in locazione un’area di sua proprietà alla OMISSIS s.r.l. che la aveva utilizzata per il recupero di inerti provenienti da demolizioni, realizzandovi, però, anche opere abusive come una sorta di piattaforma sopraelevata di circa 2 metri ed abbandonandovi, anche interrati, numerosi rifiuti

- ritenendo che l'Amministrazione avesse correttamente operato considerando la società odierna appellante "corresponsabile della contaminazione del sito", come riconosciuto anche nelle sentenze del medesimo T.a.r. n. 2389/2010 e del Consiglio di Stato n. 3962/2019, perché, da proprietaria del sito, essa aveva ommesso di dare esecuzione all'ordinanza del 25 giugno 2007 con cui le era stato ingiunto di presentare un programma di smaltimento dei rifiuti, assumendo, inoltre, iniziative contrarie all'ottemperanza dei provvedimenti adottati dal Comune nel tentativo di evitare l'aggravarsi dell'inquinamento.

10. L'Impresa OMISSIS ha lamentato l'erroneità di tale pronuncia sostenendo, con il primo motivo, che il T.a.r. non avesse adeguatamente considerato che, dopo il parziale annullamento della prima ordinanza di acquisizione gratuita per insufficiente individuazione dell'area oggetto del provvedimento, in assenza della comunicazione della nuova identificazione della porzione di terreno da acquisire, emessa in data 17 dicembre 2013, con ordinanza n. 8/128, la fattispecie acquisitiva non avrebbe potuto dirsi perfezionata, con conseguente invalidità anche dell'ingiunzione di rimozione dei rifiuti del 2015 e di tutti gli atti connessi.

11. Con il secondo motivo, l'appellante ha dedotto il difetto di motivazione dei provvedimenti impugnati, emessi dal Comune nei suoi confronti nonostante essa non fosse né l'autrice dell'abbandono dei rifiuti né l'attuale proprietaria dell'area, divenuta comunale, e non potesse essere accusata neppure di omessa vigilanza o mancata cura del sito, avendo la conduttrice OMISSIS s.r.l. dapprima agito sotto l'egida del controllo della Provincia e, successivamente, dichiarato il falso per occultare la sua condotta illecita.

12. Con il terzo ed il quarto motivo l'appellante ha, quindi, riproposto le censure di incompetenza del Comune a disporre la bonifica dei luoghi di causa e di invalidità di un'eventuale delega da parte della Provincia al riguardo e ha contestato l'applicazione nella fattispecie in esame del principio "chi inquina paga", essendo la contaminazione riconducibile esclusivamente all'operato della locataria OMISSIS s.r.l.

13. Tali censure non sono fondate e devono essere respinte per le ragioni di seguito illustrate.

14. Quanto alla prima doglianza circa la pretesa mancanza di regolare notifica del nuovo provvedimento di individuazione dell'esatta area da acquisire, essa, come già ritenuto dal T.a.r. nella sentenza appellata, si rivela infondata alla luce della documentazione in atti, nonché, in realtà, non in grado di incidere comunque sulla legittimità della nuova ordinanza del 2015, visto il definitivo accertamento, con sentenza passata in giudicato, dell'inottemperanza alle precedenti ingiunzioni di demolizione delle opere abusive e ripristino dello stato dei luoghi, presupposto dell'acquisizione, e all'ingiunzione di eliminazione dei rifiuti, e considerata l'autonomia dell'ordine di provvedere

all'asportazione dei rifiuti stessi, diretto al soggetto corresponsabile dell'abbandono, adottato per finalità di salvaguardia ambientale, rispetto alla circostanza della proprietà ormai comunale del sito.

15. Parimenti infondato, in base a quanto accertato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 3962/2019, è, poi, il secondo motivo, con cui la società appellante ha ribadito la propria completa estraneità al deposito incontrollato e all'interramento dei rifiuti. Nella citata pronuncia questo Consiglio di Stato aveva, infatti, già avuto occasione di osservare che era stata "la società appellante a presentare istanza di sanatoria degli abusi commessi dalla conduttrice e, se è vero che era nella condizione di poterlo fare, è difficile sostenere che ciò sia indicativo della volontà di attivarsi per rimuovere gli abusi. Inoltre, la società appellante si è limitata a dichiarare, peraltro dopo la scadenza dei 90 giorni previsti, la sua intenzione al riguardo, ma non ha posto in essere atti concreti e rivolto alla società conduttrice alcuna sollecitazione. Né risulta che, dopo il sequestro del bene, abbia chiesto il dissequestro al fine di procedere alla rimozione dell'abuso. È significativo di tale atteggiamento passivo, inoltre, che l'appellante si sia anche, successivamente, opposta ai provvedimenti finalizzati ad eliminare le fonti di inquinamento che si erano determinate". Rimanendo inerte dinanzi all'ordine di ripristino dei luoghi e, poi, di rimozione dei rifiuti ed opponendosi all'ingiunzione di demolizione degli abusi, la OMISSIS appare chiaramente essere venuta meno agli obblighi minimi di cura e custodia gravanti sul proprietario del fondo concesso in locazione, risultando negligente rispetto ai suoi doveri e dimostrando incuria nella gestione del proprio bene, quantomeno disinteressandosi di esso, lasciando che la società conduttrice per anni vi depositasse considerevoli quantità di rifiuti e non attivandosi per un suo tempestivo ripristino ambientale. Tale ricostruzione dei fatti non può dirsi, poi, in alcun modo smentita dalle sorti del procedimento penale, fondato su presupposti del tutto distinti ed autonomi.

16. Non meritevole di accoglimento è, inoltre, anche il terzo motivo, articolato dall'appellante in rapporto alla pretesa incompetenza del Comune ad adottare gli atti impugnati in primo grado. Come già sottolineato dal T.a.r. richiamando anche la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, le due fattispecie di abbandono incontrollato di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati si pongono spesso, nella realtà dei fatti, in rapporto di contiguità, potendo la contaminazione del sito ben derivare - come nel caso in questione - dal protrarsi per lungo tempo di un deposito incontrollato di rifiuti. Alla luce della commistione tra i due profili e della oggettiva difficoltà di distinguere nettamente i due fenomeni, verificatosi l'uno in conseguenza dell'altro, nonché della priorità da attribuire all'asportazione dei rifiuti interrati quale adempimento essenziale anche per la realizzazione delle finalità di bonifica, deve, dunque ritenersi pienamente sussistente la competenza del Comune di San Martino Buon Albergo, che risulta essere stato incaricato di intervenire dalla conferenza di servizi all'uopo indetta, anche quale delegato della Provincia, senza che alcuna disposizione di legge vietasse tale modalità di

intervento, disposta con l'obiettivo di una più efficace salvaguardia dell'ambiente e di un recupero più tempestivo delle condizioni di integrità del sito sotto il controllo diretto dell'ente più prossimo alla collettività di riferimento.

17. Le medesime argomentazioni conducono al rigetto anche dell'ultimo motivo di appello, riproposto dall'originaria ricorrente nel tentativo di contestare l'applicazione nei suoi confronti del principio "chi inquina paga".

18. Come già ricordato, infatti, la responsabilità per la permanenza dei rifiuti interrati nel sito e per la contaminazione dello stesso è stata ricondotta non solo alla ditta conduttrice del fondo, OMISSIS, ma anche alla locatrice Impresa OMISSIS, che nulla ha fatto per rimuovere i rifiuti abbandonati sui luoghi di causa e per evitare che le sostanze nocive da essi derivanti penetrassero in profondità nel terreno e nella falda, secondo quanto accertato dall'ordinanza n. 97 del 25 giugno 2007 e dalle pronunce giurisprudenziali di rigetto delle impugnazioni proposte avverso i numerosi provvedimenti adottati nel corso del tempo dal Comune a salvaguardia dell'ambiente.

19. In conclusione, l'appello della OMISSIS deve essere, perciò, integralmente respinto.

20. In applicazione della regola della soccombenza, la società appellante deve, infine, essere condannata alla rifusione in favore del Comune delle spese del presente grado di appello, liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la società appellante alla rifusione in favore del Comune di San Martino Buon Albergo delle spese del grado di appello, liquidate in € 5.000,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore