

di Avv.to Rosa Bertuzzi

RIFIUTI E INQUINAMENTO: IL PROPRIETARIO RISPONDE ANCHE PER OMISSIONE

Il Consiglio di Stato conferma la corresponsabilità del proprietario che non vigila né interviene: l'inerzia integra colpa e attiva il principio "chi inquina paga"

Con la sentenza n. 1487 del 24 febbraio 2026, il Consiglio di Stato torna a pronunciarsi sul tema della responsabilità in materia ambientale, chiarendo in modo netto la posizione del proprietario di un'area interessata da abbandono di rifiuti e contaminazione.

Il caso riguarda un terreno concesso in locazione, sul quale il conduttore aveva realizzato opere abusive e depositato ingenti quantità di rifiuti, anche interrati. A fronte dell'inerzia del proprietario, il Comune aveva adottato ordinanze di rimozione e bonifica nei suoi confronti.

Il proprietario ha contestato tali provvedimenti sostenendo di essere estraneo ai fatti, in quanto non autore materiale dell'inquinamento e, nel frattempo, non più titolare del bene. Tuttavia, i giudici amministrativi hanno respinto integralmente l'appello.

La decisione ribadisce un principio ormai consolidato: **la responsabilità ambientale non grava esclusivamente su chi materialmente inquina, ma può estendersi anche al proprietario che ometta di esercitare i doveri di vigilanza, custodia e attivazione.** In particolare, la colpa si configura quando il proprietario mantiene un atteggiamento passivo, non interviene per il ripristino dei luoghi e non collabora con le autorità competenti, pur essendo a conoscenza della situazione illecita.

Di rilievo anche il chiarimento secondo cui l'eventuale acquisizione dell'area al patrimonio comunale non esclude la legittimità di ordinanze rivolte al precedente proprietario: la tutela ambientale, infatti, opera su un piano autonomo rispetto alla titolarità del bene.

La sentenza sottolinea inoltre la legittimità dell'intervento del Comune anche nei casi in cui abbandono di rifiuti e contaminazione del suolo risultino strettamente connessi, riconoscendo la possibilità di un'azione amministrativa unitaria e tempestiva, anche in coordinamento con altri enti.

In conclusione, il principio "chi inquina paga" viene interpretato in senso sostanziale ed estensivo: non solo chi provoca direttamente il danno ambientale, ma anche chi, pur potendo intervenire, rimane inerte, può essere chiamato a risponderne.

Testo normativo completo

CONSIGLIO DI STATO SEZ. IV N. 1487 DEL 24 FEBBRAIO 2026

N. [REDACTED].

N. [REDACTED].

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 [REDACTED], proposto dall'Impresa Costruzioni [REDACTED], in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia

contro

Comune di [REDACTED], in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

nei confronti [REDACTED], non costituita in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale [REDACTED]

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di [REDACTED]

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno [REDACTED]

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 [REDACTED] nella parte in cui presupponeva l'emissione nei confronti dell'Impresa [REDACTED] in qualità di proprietaria di un'area in località Guainetta, successivamente acquisita al patrimonio comunale, oltre che della [REDACTED], 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. [REDACTED] con cui è stato ingiunto all'Impresa [REDACTED], 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 [REDACTED]

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati con due distinti ricorsi dinanzi al T.a.r. per [REDACTED] dall'Impresa [REDACTED], 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. [REDACTED] 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 [REDACTED] 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 [REDACTED], deducendo l'infondatezza dell'appello e chiedendone il rigetto.

6. Con ordinanza n. [REDACTED] è stata dichiarata l'interruzione del processo, successivamente riassunto con atto notificato dall'Impresa [REDACTED] 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 [REDACTED] – che aveva concesso in locazione un'area di sua proprietà [REDACTED] 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. [REDACTED] e del Consiglio di Stato n. 3962/2019, perché, da proprietaria del sito, essa aveva omesso 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 [REDACTED] 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 [REDACTED] 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 [REDACTED]

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 [REDACTED] 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 [REDACTED] 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, [REDACTED], ma anche alla locatrice [REDACTED], 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 [REDACTED] 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 [REDACTED] delle spese del grado di appello