

Abbandono di rifiuti e inquinamento del sito: autonomia delle discipline e limiti alla responsabilità del proprietario incolpevole

Cons. Stato, Sez. IV 20 luglio 2026, n. 5902 - Neri, pres.; Carpino, est. - (*Omissis*) (avv.ti Farnetani, Bianchi) c. Comune di (*Omissis*) (avv. Falorni) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono di rifiuti - Inquinamento del sito - Responsabilità per abbandono di rifiuti - Obblighi di bonifica del proprietario incolpevole - Principio “chi inquina paga”.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La complessa questione in esame riguarda molteplici ricorsi in primo grado decisi con la sentenza qui impugnata. In particolare la sentenza di primo grado riguarda le due ordinanze, n. 32 e 33 del 25 settembre 2019, del Comune di -OMISSIS- impugnate in primo grado con ben cinque ricorsi.

In particolare

- l'ord. 33/2019 è stata impugnata dagli attuali appellanti (r.g. 1608/2019) -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-;

- l'ord 33/2019 è stata impugnata anche dalla Sig.ra-OMISSIS- (r.g. 1582/2019);

- gli odierni controinteressati, Sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS-, hanno impugnato in primo grado l'ordinanza n. 32 del 25 settembre 2019 (r.g. 1573/2019) e l'ordinanza del medesimo Comune n. 33/2019 (r.g. 1574/2019);

- l'or. 33/2019 è stata altresì impugnata dal fallimento (r.g. 6/2020).

2. Come emerge dagli atti di causa, la vicenda riguarda il complesso edilizio ubicato in -OMISSIS-, loc. -OMISSIS-, nel quale – fino ai primi anni '90 del secolo scorso – ha operato la -OMISSIS-. di -OMISSIS- e -OMISSIS-s.n.c., poi dichiarata fallita nel 1995.

Al centro del complesso - particella n. 9 del foglio di mappa 47 del Catasto Fabbricati del Comune di -OMISSIS- - sono presenti alcuni fabbricati, suddivisi in più unità immobiliari e destinati in parte ad abitazioni ed in parte a laboratori, compresi quelli in cui veniva svolta l'attività di conceria.

A nord degli immobili sopra descritti - particella n. 280, foglio di mappa 47 - si trovava, un impianto di depurazione, utilizzato per il trattamento delle acque di scarico prodotte dalla ex conceria; trattasi di alcune vasche e pozzetti interrati, oltre che da manufatti fuori terra quali box metallici e serbatoi.

Infine - foglio di mappa 47 particella n. 125 – nel complesso insiste una vasta area di terreno, in parte utilizzata per il deposito provvisorio dei rifiuti solidi e liquidi provenienti dalle attività di lavorazione conciaria.

3. L'attività della conceria è cessata nella prima metà degli anni '90, quando la -OMISSIS-. di -OMISSIS- e -OMISSIS-s.n.c. entrò in crisi con il conseguente accumulo di rifiuti solidi e liquidi connessi all'attività produttiva, mentre il depuratore entrò in un progressivo stato di abbandono.

A partire dal 1995 il Comune di -OMISSIS- si attivò nei confronti dell'allora legale rappresentante della -OMISSIS-, il Sig. -OMISSIS-, ordinando sia la rimozione dei rifiuti - solidi e liquidi - presenti in loco, sia l'analisi del terreno su cui gli stessi erano stoccati (cfr. ordinanza n. 58 del 7 aprile 1995).

A seguito dell'avvio di una procedura esecutiva promossa da Mediocredito Toscano S.p.a. (Tribunale di Firenze, R.G.E. n. 54/1993) e della sentenza di fallimento della -OMISSIS-. di -OMISSIS- e -OMISSIS-s.n.c. (7 luglio 1995), il Comune ha avviato contatti con il Curatore fallimentare, rag. -OMISSIS-; al curatore sono stati indirizzati tutti i provvedimenti finalizzati alla messa in sicurezza dell'area ed alla rimozione dei rifiuti (ordinanza n. 187 del 14 agosto 1995).

Negli anni successivi sono intervenute ulteriori ordinanze comunali:

- n. 49 del 29 marzo 1996 di ingiunzione ad effettuare:

“1) la decorticazione del suolo contaminato sull'area interessata dallo stoccaggio rifiuti;

2) lo smaltimento del terreno come rifiuti ai sensi della normativa vigente;

3) la verifica analitica, tramite la determinazione di metalli pesanti ed in particolare cadmio e rame, del terreno dopo la decorticazione al fine di certificare l'avvenuto risanamento”.

Detta ordinanza è stata oggetto di diverse proroghe.

- n. 17/2000, con cui il Dirigente del Servizio Assetto del Territorio del Comune di -OMISSIS- ordinava, al curatore e all'ex rappresentante legale della ditta, di provvedere

“1 ... a rendere inaccessibile l'area di pertinenza della conceria ed alla messa in sicurezza dei macchinari, attrezzature e scorte dell'azienda...;

2 ... alla presentazione di un progetto di bonifica dell'intera area interessata dalla ex -OMISSIS- seguendo i principi e



linee di cui alla deliberazione G.R. n. 1447 del 23.11.98, relativamente alla bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati”;

- n. 184 del 31 agosto 2000, che - su espressa richiesta del Curatore - prorogava i termini al 31 dicembre 2000 per l’ottemperanza delle predette ordinanze n. 187/1995 e 49/1996 già varie volte prorogate.

4. Con avviso di gara dell’8 gennaio 2001 è stata indetta una procedura di gara per l’alienazione del “complesso immobiliare in Comune di -OMISSIS-, podere Cardeto, via -OMISSIS- 486 in parte adibito ad abitazione ed in parte a laboratorio artigiano per la concia delle pelli” avente ad oggetto gli immobili siti nella particella 9, ossia la ex conceria.

Nell’avviso di gara per la vendita del complesso, al punto 2, si specificava chiaramente che restavano “a carico dell’agjudicatario definitivo le spese per lo smaltimento delle acque del depuratore, il disinquinamento con decorticazione del piccolo resede e lo smaltimento dei rifiuti residui della conceria, come da ordinanze del sindaco n. 229/96 e precedenti”, ordinanze di cui si è sopra detto.

La vendita veniva aggiudicata agli odierni controinteressati - Sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- - e il definitivo trasferimento era disposto con decreto del Tribunale di Firenze – Ufficio Esecuzioni Immobiliari in data 23 maggio 2002. Successivamente, con atto notarile del 7 ottobre 2002, interveniva il passaggio di proprietà dal sig. -OMISSIS- al sig. -OMISSIS-.

5. Nel frattempo sono intervenute ulteriori proroghe delle ordinanze comunali adottate per la rimozione dei rifiuti e l’avvio delle attività di bonifica del sito - non ancora eseguite - per cui nel 2014 il sito continuava ad essere inserito, con il codice FICEV047, fra i siti inquinati censiti dal SISBON – Sistema Informativo Siti interessati da procedimento di Bonifica.

Nell’estate del 2016, la Polizia Municipale del Comune appellato effettuava un nuovo sopralluogo sull’area, esaminando “il complesso abitativo e le strutture circostanti” ed accertando la presenza di “102 fusti contenenti rifiuti chimici di natura non identificata”.

Dopo ulteriore istruttoria veniva predisposta dagli odierni controinteressati - sig.ri -OMISSIS-- una proposta di piano della Caratterizzazione dell’Area; in relazione a detta proposta l’Arpat esprimeva un parere negativo rilevando che il sito oggetto della caratterizzazione aveva una superficie complessiva dichiarata di circa 3500 mq, localizzata nella particella 9 del foglio di mappa 47, mentre il perimetro del sito inserito nell’anagrafe dei siti da bonificare, aveva una estensione totale di 15277 mq comprendente oltre alla particella 9 del foglio di mappa 47 una porzione della particella 280 interessata tuttora dalla presenza delle vasche dell’impianto di depurazione un tempo attivo nel sito.

Conseguentemente l’Arpat rilevava che l’obbligo di bonifica derivante dall’inserimento del sito nell’anagrafe ricade sull’intero sito censito e perimetrato nell’anagrafe stessa, comprensivo anche delle aree oggetto, in passato, dei provvedimenti ordinativi da parte del Comune.

Il Comune appellato adottava quindi in data 25 settembre 2019 due ordinanze n. 32/2019 e n. 33/2019 sulla scorta della situazione proprietaria nel frattempo intervenuta:

-particella 9 di proprietà dei sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- a seguito del decreto di trasferimento emesso dal Tribunale di Firenze nell’anno 2002 e di un ulteriore passaggio di proprietà, avvenuto sempre nell’anno 2002; -particelle 125 e 280 di proprietà dei Sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- in seguito alla presentazione di varie denunce di successione; per queste particelle in virtù dell’avvenuto fallimento della -OMISSIS-, per le quote parte di comproprietà degli originari titolari della -OMISSIS- - sig.ri -OMISSIS- e -OMISSIS-, veniva coinvolta dalle ordinanze in questione la curatela fallimentare rappresentata dal rag. -OMISSIS-.

Con l’ordinanza 32/2019 – non oggetto del presente giudizio di appello, essendo nell’odierno giudizio chiesta la riforma della sentenza del TAR Toscana n.1251 del 5 novembre 2024 di reiezione del ricorso RG 1608/2019, proposto per l’annullamento della Ordinanza sindacale del Comune di -OMISSIS- n. 33 del 25.09.2019 – si ordinava, tra l’altro, agli “Eredi del Sig. -OMISSIS- (...) e al Sig. -OMISSIS-(...) in qualità di soggetti che debbono essere considerati responsabili dell’abbandono di rifiuti quali titolari della ex -OMISSIS- di -OMISSIS- e -OMISSIS-s.n.c.”, nonché ai Sig.ri -OMISSIS- -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, in qualità di comproprietari dell’immobile sede della ex conceria di provvedere: alla rimozione di rifiuti, alla decorticazione del suolo nonché alla redazione e presentazione di un Piano di Indagine preliminare, esteso all’intera area utilizzata dalla attività produttiva e quindi presumibilmente corrispondente alla particella 9 ed a porzione delle particelle 125 e 280.

Nell’ordinanza 33/2019 - oggetto invece del presente appello e della sentenza qui impugnata - si rilevava che a seguito di alcune clausole contenute nel bando di vendita gli acquirenti della particella 9, i sig.ri -OMISSIS-, hanno assunto alcuni obblighi circa la esecuzione di interventi anche sulle aree dell’insediamento produttivo esterne rispetto al loro ambito di proprietà”; in particolare nella richiamata ordinanza n. 33/2019, si precisava che “il terreno individuato dalla particella 280 (area di sedime del depuratore) ed il terreno individuato dalla particella 125 (porzione dell’area di stoccaggio dei rifiuti di lavorazione) non sono stati aggiudicati e risultano ancora intestati ai due soggetti falliti (-OMISSIS- e -OMISSIS-), ex titolari della ditta -OMISSIS-, e quindi ricompresi nella amministrazione della curatela fallimentare, per una quota parte di 12/46 del totale, mentre la restante quota di comproprietà, pari a 34/46 del totale, risulta intestata ai sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-”.

6. Conseguentemente l’ordinanza 33/2019 ordinava “agli Eredi del Sig. -OMISSIS- (...) e al Sig. -OMISSIS-(...), in

qualità di soggetti che debbono essere considerati responsabili dell'abbandono di rifiuti quali titolari della ex -OMISSIS- di -OMISSIS- e -OMISSIS-s.n.c. nonché comproprietari delle aree interessate dall'abbandono dei rifiuti", "al rag. -OMISSIS- -OMISSIS- (...), in qualità di rappresentante della Curatela Fallimentare della ex -OMISSIS- di -OMISSIS- e -OMISSIS-s.n.c. intervenuta a seguito della dichiarazione di fallimento dell'attività", "al Sig. -OMISSIS- (...), alla Sig.ra -OMISSIS- (...), al Sig. -OMISSIS- (...), al Sig. -OMISSIS- (...), alla Sig.ra-OMISSIS- (...) alla Sig.ra -OMISSIS- (...), in qualità di comproprietari delle aree interessate dall'abbandono dei rifiuti", "al Sig. -OMISSIS- -OMISSIS- (...) alla Sig.ra -OMISSIS- -OMISSIS-(...) ed alla Sig.ra -OMISSIS- (...), in qualità di comproprietari dell'immobile sede della ex conceria con assunzione di obbligo di natura contrattuale alla esecuzione di adempimenti connessi alla rimozione dei rifiuti presenti ed alla bonifica ambientale del sito, anche all'esterno del settore di proprietà", di procedere ai seguenti adempimenti:

- a) Rimozione e smaltimento dei fusti o bidoni contenenti rifiuti, oltre ai cumuli di materiali vari assimilabili a rifiuti, ubicati in prossimità dell'impianto di depurazione;
- b) Smaltimento dei liquami contenuti all'interno delle vasche e dei pozzetti costituenti l'impianto di depurazione;
- c) Decorticazione del suolo corrispondente alla zona destinata allo stoccaggio dei rifiuti di lavorazione, insistente sulla particella 125, ubicata in prossimità del confine con la particella 9 e smaltimento della terra scavata come rifiuto;
- d) Redazione e presentazione di un Piano di Indagine preliminare, esteso all'intera area utilizzata dalla attività produttiva e quindi presumibilmente corrispondente alla particella 9 ed a porzione delle particelle 125 e 280, al fine di verificare l'entità e l'estensione delle zone interessate dall'interramento dei rifiuti e ad accertare il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione del suolo (CSC) con caratterizzazione, qualificazione e quantificazione dei rifiuti medesimi, con particolare riferimento all'area posta in prossimità del depuratore;
- e) Esecuzione di operazione di taglio della vegetazione erbacea ed arbustiva, estesa all'area di pertinenza dell'attività della ex conceria, al fine di poter verificare la presenza o meno di ulteriori materiali abbandonati assimilabili a rifiuti.

7. Gli odierni appellanti hanno impugnato in primo grado la richiamata ordinanza 33/2019 (r.g. 1608/2019), così come i sig.ri -OMISSIS- (r.g. 1574/2019) e la Sig.ra-OMISSIS- (r.g. 1582/2019).

Il T.A.R. così ha deciso:

“- a) riunisce i ricorsi nn.rr.gg. 1573/2019, 1574/2019, 1582/2019, 1608/2019 e 6/2020;

- b) respinge i ricorsi nn.rr.gg. 1608/2019 e 6/2020;

- c) in parte respinge e in parte accoglie i ricorsi nn.rr.gg. 1573/2019, 1574/2019 e 1582/2019, nei limiti di cui in motivazione;

- d) compensa le spese di lite”.

In particolare, tale dispositivo si giustifica in ragione dell'affermazione contenuta in sentenza per cui: “Venendo al terzo motivo di cui ai gravami nn.rr.gg. 1573/2019 e 1574/2019 (proposti dai Sigg.ri -OMISSIS-) nonché al secondo motivo di cui al ricorso n.r.g. 1582/2019 (proposto dalla Sig.ra-OMISSIS-), con essi si deduce, in sostanza, che i proprietari delle aree non possono essere tenuti ad obblighi che si riferiscono a proprietà altrui. Ebbene, tale profilo è fondato in quanto è evidente che i proprietari della particella 9 possono essere tenuti agli obblighi di cui agli ordini comunali riferibili a tale particella, così come i proprietari delle particelle 125 e 280 possono essere tenuti agli ordini comunali riferibili a tali due particelle”.

8. Più nel dettaglio, per il TAR “... trovano parziale accoglimento i ricorsi nn.rr.gg. 1573/2019, 1574/2019 e 1582/2019 e, per l'effetto, vanno annullate le ordinanze comunali nn. 32/2019 e 33/2019 nelle parti in cui, con le medesime, gli N. 01573/2019 REG.RIC. ordini comunali ivi contenuti vengono rivolti ai proprietari delle particelle nn. 9, 125 e 280 anche oltre i limiti della proprietà di ciascuno. 3.7) Tale annullamento giurisdizionale non scalfisce la struttura delle due ordinanze comunali, le quali, lette congiuntamente a seguito del presente annullamento, impongono ai proprietari delle singole particelle 9, 125 e 280 di cooperare tra loro al fine di adempiere agli obblighi di risanamento dell'intero compendio che era oggetto dell'attività d'impresa e che insiste, per l'appunto, sulle tre particelle catastali suddette. La parcellizzazione della proprietà non può infatti essere di per sé ostacolo al risanamento delle aree inquinate. Va da sé che, nel caso in cui tale leale collaborazione venisse a mancare, il Comune potrà procedere d'ufficio”.

9. Gli odierni appellanti propongono ora ricorso per i seguenti motivi:

I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 192, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione dell'art. 7 l. 18 agosto 1990 n. 241. Eccesso di potere. Difetto di istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà con precedenti atti dell'Amministrazione. Sviamento

II. Violazione dell'art. 244 d.lgs. 152/2006. Eccesso di potere. Difetto di motivazione. Difetto di presupposti. Intima contraddittorietà del provvedimento. Sviamento.

9.1 In particolare ripropongono gli stessi motivi già proposti in primo grado.

Con il primo motivo rilevano in sintesi che nessuna responsabilità – né a titolo di dolo né a titolo di colpa – può essere loro imputata, né può essere contestata a questi ultimi qualsivoglia negligenza o omissione; la conceria sarebbe stata di proprietà di una società di capitali di cui nessuno degli attuali ricorrenti era socio, né aveva nella stessa alcuna partecipazione o ingerenza, e neppure vi svolgeva una qualsiasi attività; agli appellanti, nessuna ordinanza è stata mai notificata

fino al 2017, mentre i provvedimenti amministrativi venivano ritualmente notificati al Curatore fallimentare e poi anche agli acquirenti dei beni fallimentari, qui controinteressati, sig.ri -OMISSIS-.

9.2 Con il secondo motivo rilevano che al fine di ordinare la “decorticazione del suolo”, sarebbe stata necessaria un’ordinanza ex art. 244 d.lgs. 192/2006 rientrando nella competenza della Provincia; nello specifico si tratterebbe di una operazione di bonifica del terreno non rientrando nella responsabilità del proprietario.

10. Si sono costituiti il Comune ed i controinteressati Sig.ri -OMISSIS- chiedendo di respingere l’appello e precisando che le “deduzioni sono limitate ai soli profili della memoria avversaria del 20.4.2026 suscettibili di incidere, anche indirettamente, sulla posizione dei signori -OMISSIS-, i quali non hanno interesse a sostenere la legittimità dell’ordinanza n. 33/2019 nei confronti degli appellanti, ma hanno invece un interesse diretto e attuale a impedire che il presente gravame venga utilizzato per estendere nei loro confronti obblighi riferibili alle particelle nn. 125 e 280, estranee alla loro sfera dominicale, in contrasto con i capi della sentenza del TAR Toscana n. 1251/2024 favorevoli ai medesimi” (pagina 1 della memoria datata 27 aprile 2026).

Anche l’amministrazione comunale si è costituita proponendo eccezioni in rito e chiedendo il rigetto nel merito.

11. L’appello va respinto in parte e in parte va accolto.

Va inoltre chiarito, quanto ai limiti del presente appello, che questo riguarda solo la posizione degli odierni appellanti, in relazione all’ordinanza impugnata n.33/2019, e che per i controinteressati nel presente giudizio rimane fermo, con valore di giudicato, quanto stabilito dal T.A.R. con la sentenza qui impugnata.

Occorre premettere poi che non corrisponde al vero quanto riferito dagli appellanti circa la forma societaria mediante la quale era esercitata l’attività della conceria; si trattava di una società in nome collettivo come risultante da tutti gli atti comunali qui depositati e non sinora contestati in giudizio.

Nel merito occorre premettere la situazione proprietaria, così come ricostruita dalla relazione del servizio Gestione Territorio del Comune appellato, agli atti di causa.

L’area utilizzata per lo svolgimento dell’attività produttiva, da parte della -OMISSIS-, risulta insistere su di un terreno contraddistinto catastalmente da tre diverse particelle che risultano ora in carico a due differenti gruppi di comproprietari. All’epoca in cui la conceria era operante (anni ‘80), comproprietari dell’area in cui insisteva l’impianto erano i Sig.ri -OMISSIS-, nato nel 1905, e - dopo la morte della Sig.ra -OMISSIS- -OMISSIS-, avvenuta nel 1982 - i suoi sette eredi: -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- nonché -OMISSIS-, e -OMISSIS-; comproprietario era anche -OMISSIS- al quale nel corso del presente giudizio sono subentrati le attuali appellanti -OMISSIS-e -OMISSIS-.

La particella 9 risulta di proprietà dei sig.ri -OMISSIS- -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS-a seguito del decreto di trasferimento emesso dal Tribunale di Firenze nell’anno 2002 e di un ulteriore passaggio di proprietà, avvenuto sempre nell’anno 2002.

Invece le particelle 125 (porzione dell’area di stoccaggio dei rifiuti di lavorazione) e 280 (area di sedime del depuratore) risultano di proprietà dei Sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- (cui ora sono succeduti -OMISSIS-e -OMISSIS-), -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS- in seguito alla presentazione di varie denunce di successione; a seguito del fallimento della -OMISSIS-, per le quote parte di comproprietà dei sig.ri -OMISSIS- e -OMISSIS-, è intervenuta l’amministrazione straordinaria da parte della curatela fallimentare; detti terreni con particella 125 e 280 non sono stati aggiudicati e risultano ancora intestati ai due soggetti falliti (-OMISSIS- e -OMISSIS-), ex titolari della ditta -OMISSIS-.

Per le richiamate particelle nn. 125 [cfr. visure catastali doc. n. 6 depositate dal Comune appellato in data 22.7.2024] e 280 [cfr. doc. n. 8 depositate in data 22.7.2024] -OMISSIS-, -OMISSIS-- attuali appellanti ne sono proprietari dal 1982; era anche comproprietario -OMISSIS- al quale nel corso del presente giudizio sono succedute le attuali appellanti -OMISSIS-e -OMISSIS-.

Ne consegue che su detti terreni la curatela fallimentare è titolare di una quota parte di 12/46 del totale, mentre la restante quota di comproprietà, pari a 34/46 del totale, risulta intestata ai sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- (al quale nel corso del presente giudizio sono succedute le attuali appellanti -OMISSIS-e -OMISSIS-), -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS-.

In conclusione quindi una parte degli attuali appellanti -OMISSIS-, -OMISSIS- (al quale nel corso del presente giudizio sono succedute le attuali appellanti -OMISSIS-e -OMISSIS-) e -OMISSIS- è stata proprietaria delle richiamate partt. 125 e 280 anche durante l’esercizio dell’attività di conceria, dal 1982; mentre a seguito dell’apertura della successione di -OMISSIS- e -OMISSIS- dal 1998 - cessata l’attività di conceria - si è determinato l’attuale quadro proprietario.

Di quanto sopra dà conto il provvedimento impugnato ad eccezione ovviamente della vicenda successoria di -OMISSIS-.

12. Per la decisione dell’appello, occorre prendere le mosse da una recente sentenza della sezione (4 agosto 2025, n. 6885), alla quale il Collegio ritiene di aderire, e nella quale è stato affermato quanto segue:

“9. È bene chiarire che 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».

9.2. L'art. 192, co. 3, cod. amb. 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 co. 1 sia imputabile a titolo di dolo o colpa. Da tale specificazione normativa la giurisprudenza ha tratto la conclusione che al proprietario del fondo può far carico una responsabilità da omessa custodia, derivante dalla mancata assunzione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce per prevenire che terzi possano abbandonare rifiuti sul fondo (Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2009, n. 161; Id., Sez. IV, 30 agosto 2024, n. 7313). La responsabilità di cui all'art. 192 cod. amb., dunque, è integrata, oltre che dalla commissione di condotte positivamente orientate al deposito dei rifiuti, anche dall'omissione, da parte del proprietario o da chi ha comunque la disponibilità giuridica della cosa, di quei doverosi controlli che potrebbero distogliere terzi soggetti dal compiere le condotte sanzionate dalla norma (Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 2021, n. 2399; Id., 21 marzo 2024, n. 2746). Il non aver prevenuto la violazione del divieto di abbandono di rifiuti, pur avendo gli strumenti per farlo, equivale ad aver violato il divieto in proprio ed espone il trasgressore alle conseguenti sanzioni, tra cui l'ordine sindacale di rimuovere i rifiuti e avviarli allo smaltimento o al recupero, nonché di ripristinare lo status quo del fondo.

9.3. La responsabilità da inquinamento (di cui al Titolo V, Parte IV, cod. amb.) è integrata dall'aver provocato o contribuito a provocare la contaminazione di un sito oltre le CSC (concentrazioni soglia di contaminazione) valevoli per i vari elementi inquinanti. Essa determina l'assunzione ex lege degli obblighi di prevenzione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale enucleati dall'art. 240 cod. amb., da adempiersi nel rispetto della procedura operativa di cui all'art. 242 cod. amb. Ai sensi dell'art. 244 cod. amb., ove si riscontri il superamento delle CSC in un determinato sito, la provincia (o, se istituita, la città metropolitana) individua, con apposite indagini, il responsabile della contaminazione e, sentito il comune competente, lo diffida, con ordinanza motivata, ad assumere le necessarie misure di contrasto del danno ambientale. In sostanza, l'art. 244 cod. amb. attribuisce all'autorità competente il potere di compulsare l'adempimento di quegli obblighi (di prevenzione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino) facenti capo ex lege al responsabile dell'inquinamento, ove questi non si sia attivato spontaneamente.

9.4. Rispetto al responsabile dell'inquinamento, completamente diversa è la posizione del mero proprietario del fondo inquinato.

Il cd. proprietario incolpevole, che non ha contribuito all'inquinamento del sito, è tenuto esclusivamente a segnalare alle autorità il superamento o il pericolo di superamento delle CSC e ad adottare le misure di prevenzione del danno ambientale, mentre ha la mera facoltà di assumere in proprio le restanti iniziative di contrasto e riparazione del danno (art. 245 cod. amb.), onde mantenere il fondo libero dai pesi derivanti dall'eventuale attivazione d'ufficio delle autorità. Infatti, il proprietario rimane esposto al privilegio speciale e agli oneri reali sul fondo per il caso in cui, non essendo stato individuato il responsabile dell'inquinamento, le amministrazioni competenti realizzino d'ufficio le misure di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, rivalendosi poi delle spese sul proprietario, nei limiti del valore del fondo (artt. 250 e 253 cod. amb.). Pertanto, non è configurabile alcuna responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata né, quindi, l'obbligo di bonificare il sito per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale all'inquinamento riscontrato (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372; Id., 28 agosto 2024, n. 7274).

Tra l'altro, la giurisprudenza, superando un contrasto ermeneutico, si è ormai consolidata nel senso che il proprietario incolpevole, tenuto – come visto – all'esecuzione delle sole misure di prevenzione (definite all'art. 240, co. 1, lett. i, cod. amb.), non è obbligato a porre in essere neppure le misure di messa in sicurezza di emergenza (definite all'art. 240, co. 1, lett. m, cod. amb.), queste ultime essendo interventi miranti alla riparazione del danno ambientale e, come tali, gravanti esclusivamente sul responsabile dell'inquinamento (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, ord. n. 21; Cass. Civ., Sez.

Un., 1 febbraio 2023, n. 3077; da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6957; Id., 19 luglio 2023, n. 7072).

Come noto, l'impianto normativo è stato ritenuto conforme al principio "chi inquina paga" di cui all'art. 191 TFUE, la Corte di giustizia avendo chiarito che il diritto europeo non osta a una normativa nazionale la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito (Corte Giust. UE, Sez. III, 4 marzo 2015, n. 534).

9.5. Alla stregua dei principi esposti, il proprietario che non ha contribuito all'inquinamento del proprio fondo non può essere considerato responsabile in forma omissiva per mancato controllo dell'area, salvo che abbia violato uno specifico obbligo giuridico di attivarsi: «va esclusa, infatti, la configurabilità, quale concorso nel determinare – l'aggravamento di – una contaminazione, del comportamento omissivo del proprietario rispetto a condotte positive cui esso non era tenuto, non essendo responsabile del relativo inquinamento originario, ma che avrebbero potuto costituire a norma di legge solo delle sue mere iniziative volontarie. La posizione di proprietario c.d. incolpevole, in altre parole, non viene meno per il solo fatto che il proprietario avrebbe potuto, in ipotesi, attivarsi efficacemente, ma solo quando la relativa omissione abbia comportato la violazione di un preciso obbligo giuridico di azione positiva, obbligo in difetto del quale è la stessa causalità giuridica a fare difetto (arg. ex art. 40 cpv. cod. pen.)» (Cons. Stato, Sez. V, 9 luglio 2015, n. 3449).

Un obbligo giuridico di azione è rinvenibile, per esempio, nella mancata segnalazione alle autorità di attività inquinanti in essere sul fondo, delle quali il proprietario era a conoscenza (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 26 gennaio 2021, n. 780), nonché nell'inottemperanza a specifici ordini dell'autorità propedeutici a prevenire la diffusione di un fattore contaminante, mentre non può essergli ascritta una generica responsabilità da omissione di cautele volte a evitare la propagazione dell'inquinamento sul fondo, posto che la riparazione del danno ambientale grava, a norma di legge, solo sul responsabile della contaminazione (art. 242 cod. amb.) o, in mancanza, sull'amministrazione (art. 250 cod. amb.), non anche sul proprietario incolpevole.”

13. Tutto ciò premesso, il primo motivo di appello è infondato, potendosi pianamente ritenere esistente una colpa per omissione rispetto all'abbandono di rifiuti nell'area in questione, fermo restando che, come già detto, gli obblighi di rimozione dei rifiuti gravano sui proprietari delle aree in ragione dei rispettivi titoli di proprietà e fermo restando che la posizione dei controinteressati rimane esattamente quella fissata dal TAR con la sentenza qui impugnata.

Per il Collegio, nel caso specifico, in capo agli appellanti vi era un obbligo connesso al loro titolo di proprietà su un terreno ove era esercitata, o era stata esercitata, una attività economica potenzialmente inquinante al fine di porre in essere ogni azione a tutela dell'ambiente. Essendo comproprietari di un bene sul quale veniva svolta, o anche solo era stata svolta, dai familiari, seppure sotto forma di società, una attività altamente inquinante, era loro obbligo vigilare sulla reale condizione del fondo, eventualmente attivandosi e non omettendo ogni azione di segnalazione dello stato di inquinamento ex art 245 d.lgs.152/2006.

In tal senso il provvedimento impugnato motiva espressamente e in questa sede vanno respinte tutte le doglianze basate su una frammentazione dei titoli proprietari e dei periodi temporali perché sostanzialmente dalla accurata ricostruzione delle vicende proprietarie e degli eventi compiuta dal provvedimento impugnato. Assenza di misure e di comunicazioni che testimoniano un atteggiamento di colpevole disinteresse, sino a quando detti comproprietari sono risultati destinatori delle ordinanze comunali.

Da quanto sin qui rilevato emerge in definitiva che il provvedimento impugnato è stato adottato mediante una istruttoria ampia che, dopo una non semplice ricostruzione del quadro proprietario anche nel tempo, ha evidenziato, in capo ai proprietari, l'omissione colpevole di qualsiasi azione di controllo sia durante l'esercizio della concessione sia successivamente alla cessazione della stessa.

Non rileva poi la sentenza penale del Tribunale di Firenze n.6442 del 13 dicembre 2023; a tal riguardo è sufficiente osservare - in questa sede – che non si ha riguardo ad una sentenza passata in giudicato come richiesto dall'art 654 c.p.p. e comunque non può avere alcuna incidenza sul procedimento in esame posto che il Tribunale ha disposto il rinvio al P.M. per una diversa qualificazione del reato da farsi ai sensi dell'art 256, comma 3, d.lgs. 152/2006, ossia realizzazione di una discarica non autorizzata. Giova comunque osservare che la fattispecie in esame è diversa da quella penale perché con il provvedimento impugnato è stata accertata l'omissione di vigilanza in capo ai comproprietari delle richiamate particelle di terreno dove avevano sede il depuratore e il deposito rifiuti, obblighi che prescindono dall'esercizio dell'attività cui si riferisce la decisione del giudice penale.

14. Quanto al secondo motivo, quello inerente agli obblighi di decorticazione, ad avviso del Collegio, occorre premettere che con tale termine deve farsi riferimento alla "asportazione/rimozione dello strato superficiale di terreno contaminato". Fatta tale premessa, a giudizio della Sezione, tali obblighi, se intesi nel senso di procedere alla rimozione dei rifiuti presenti sul suolo attraverso la loro asportazione, rientrano nell'ambito dell'attività di rimozione dei rifiuti ex art. 192 cod. amb. e vanno ritenuti nel caso di specie del tutto legittimi per le ragioni prima indicate perché è stata accertata la colpa dei comproprietari appellanti.

Se, invece, tali obblighi sono intesi nel senso di procedere alla sostanziale bonifica del terreno, deve allora trovare applicazione la disciplina sulla bonifica e, in ragione del tenore del provvedimento, tali ordini non si giustificano in capo ai

proprietari non responsabili dell'inquinamento sempre per le ragioni in diritto prima esposte.

Nel caso in questione, invero, l'ordinanza impugnata fa riferimento, da un lato, alla decorticazione (lett. c) (ossia alla asportazione del terreno), senza indicarne le modalità e la sua incidenza in profondità, e dall'altro (lett. d) alla redazione di un piano di indagine preliminare "...al fine di verificare l'entità e l'estensione delle zone interessate dai rifiuti ed accertare soglia di contaminazione del suolo (CSC) con caratterizzazione...(lett.d).

Sotto questo profilo deve rilevarsi un difetto di istruttoria - non emergono fatti dai quali si desume una responsabilità diretta degli appellanti per l'inquinamento che, come detto, è fatto diverso dall'abbandono dei rifiuti - e contraddittorietà dell'ordinanza impugnata, creandosi una certa sovrapposizione tra le ipotesi di abbandono dei rifiuti e quelle di inquinamento dei suoli, oltre che difetto di motivazione. Conseguentemente l'ordinanza impugnata in primo grado va annullata, esclusivamente in parte qua, ossia in relazione alle sole lett. c) e d) riportate a pagina 30 dell'atto impugnato, fatta salva la doverosa, e legittima, riedizione del potere sotto questo aspetto anche alla luce dei principi affermati con questa decisione.

15. In conclusione, ferma restando l'intangibilità di quanto stabilito dalla sentenza del TAR per gli odierni controinteressati, l'appello va accolto solo con riferimento a quanto previsto alle lett. c) e d) di pagina 30 dell'ordinanza impugnata, fatto salvo il potere/dovere di riesercitare l'azione da parte della competente autorità, mentre va respinto per il resto con conseguente conferma di tutti gli altri obblighi stabiliti nell'atto oggetto di ricorso in primo grado. Rimangono assorbite tutte le altre eccezioni, doglianze e censure non esaminate perché ritenute dal Collegio non idonee a mutare l'esito della decisione.

16. In considerazione della complessità della questione trattata sussistono idonei motivi per la compensazione delle spese.

(Omissis)