

Pubblicato il 13/03/2023

**N. 00270/2023 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01037/2022 REG.RIC.**  
**N. 01295/2022 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1037 del 2022, proposto da  
[REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
[REDACTED], rappresentati e difesi dall'avvocato Gaetano  
[REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e  
domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, viale [REDACTED];

***contro***

Comune di Pontedera, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato  
e difeso dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da  
PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in  
Firenze, via [REDACTED];

***nei confronti***

[REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dall'avvocato E [REDACTED] a, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Toscana - Area Vasta Costa - Dipartimento di Pisa, Lerose S.r.l., , non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1295 del 2022, proposto da in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato , con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Pontedera, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato , con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Firenze,

***nei confronti***

in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Gaetano con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Firenze, viale n. 60;

***per l'annullamento***

*Quanto al ricorso n. 1037 del 2022:*

- dell'ordinanza sindacale del Comune di Pontedera (PI), n. 44 del 22.7.2022, e notificata il 26.7.2022, recante “ordinanza ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 s.m.i. per la rimozione rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi in area denominata in comparto 6 di tipo C1, UTOE 1B2 Pontedera Est (primaria sorgente di contaminazione)”;

- dell'ordinanza sindacale del Comune di Pontedera (PI) n. 51 del 12.8.2022, notificata in pari data, recante *“ordinanza ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 s.m.i. per la rimozione rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi in area denominata \_\_\_\_\_ in comparto 6 di tipo C1, UTOE 1B2 Pontedera Est (primaria sorgente di contaminazione – revoca parziale e nuove disposizioni); nonché di ogni atto presupposto, connesso, o conseguente, ancorchè ignoto, ove occorrente, inclusi:*

a) la nota del Comune del 30.8.2022 recante *“ordinanza sindacale n. 44 [e] 51/2022 – richiesta di sopralluogo”;*

b) la comunicazione di avvio del procedimento del Comune 30.6.2021;

c) la nota di ARPAT dell'1.5.2022 (prot. Comune di Pontedera 18773/2022) recante parere sull'utilizzo del Progetto di \_\_\_\_\_ per l'emissione di ordinanza del 21.7.2022 (prot. 29533/2022 Comune di Pontedera) e del 12.8.2022 (prot. Comune di Pontedera n. 32576/2022);

*Quanto al ricorso n. 1295 del 2022:*

- dell'ordinanza del Sindaco di Pontedera n. 44 del 22.7.2022, recante *“ordinanza ai sensi dell'art. 192 del d. lgs. n. 152/2006 s.m.i. per la rimozione rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi in area denominata \_\_\_\_\_ in comparto 6 di tipo C1, UTOE 1B2 Pontedera Est (primaria sorgente di contaminazione)”;*

- dell'ordinanza del Sindaco di Pontedera n. 51 del 12.8.2022, recante *“ordinanza ai sensi dell'art. 192 del d. lgs. n. 152/2006 s.m.i. per la rimozione rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi in area denominata \_\_\_\_\_ in comparto 6 di tipo C1, UTOE 1B2 Pontedera Est (primaria sorgente di contaminazione – revoca parziale e nuove disposizioni)”;*

- di ogni atto presupposto, connesso o conseguente.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Pontedera e della  
S.p.A. e della S.p.A. S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2023 il dott. Nicola  
Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

I ricorsi oggi in decisione hanno ad oggetto due ordinanze di rimozione  
e smaltimento rifiuti emesse dal Sindaco del Comune di Pontedera ai  
sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Tali ordinanze si riferiscono ad un'area edificabile, situata nel Comune di  
Pontedera, di proprietà della S.p.A. S.r.l. e oggetto di un piano di  
lottizzazione.

La società S.p.A. S.r.l. è intervenuta in cantiere successivamente  
alla realizzazione delle urbanizzazioni, tra ottobre 2016 e febbraio 2017,  
per la "stesura" del materiale di riempimento di talune aree e di quello  
della pista di cantiere (c.d. di arrocco).

In particolare, nell'ambito dei lavori eseguiti sull'area in questione, sono  
state conferite terre e rocce da scavo per rialzare di circa un metro la  
quota dell'area dei lotti edificabili al fine della messa in sicurezza  
idraulica; mentre sono stati utilizzati dei materiali "aggregati riciclati da  
trattamento di residui industriali", per la realizzazione di una pista di  
cantiere (c.d. "strada di arrocco"), avente la finalità del tutto provvisoria  
di consentire il transito dei numerosi mezzi pesanti, preservando da  
eventuali danneggiamenti la viabilità definitiva già realizzata.

Nell'ambito delle normali campagne di controllo dell'ARPAT (Pisa), nel  
febbraio del 2017, su alcuni dei materiali destinati all'innalzamento

definitivo delle quote del preesistente piano campagna, sono state individuate delle sostanze inquinanti (in particolare idrocarburi). Successivi approfondimenti hanno evidenziato incompatibilità molto più gravi nei materiali introdotti per la realizzazione della pista di cantiere.

I ricorsi di cui in epigrafe riguardano unicamente la pista di cantiere, per la cui realizzazione in particolare è stato utilizzato il Keu, risultato contaminato da Cromo.

Il Keu è un derivato del trattamento dei fanghi da concia di pellami, “*sottoprodotto - materia prima seconda*” (ex art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006; d.m. 5.2.1998), lecito se corrispondente ai parametri di legge; tuttavia nella fattispecie il Keu proveniente dall'impianto di trattamento e riciclaggio di Pontedera di proprietà della Lerose s.r.l., sebbene accompagnato da regolari certificati e dopo essere stato collocato (per centinaia di migliaia di tonnellate) in decine di cantieri, pubblici e privati, si era poi rivelato contaminato.

Quindi, il Comune di Pontedera, già nel 2017, aveva avviato il procedimento di bonifica relativamente a tutta l'area di cantiere, che si era sviluppato con l'elaborazione, da parte della [redacted], del Piano di caratterizzazione e poi del Progetto di messa in sicurezza di emergenza (MISE), con i quali si confermava che, non solo le terre e le rocce da scavo fornite dalla ditta appaltatrice [redacted] ponevano problemi di carattere ambientale, ma anche i materiali impiegati dalla [redacted] per l'esecuzione della pista di cantiere costituivano una grave fonte di contaminazione. Tale procedura di bonifica è poi entrata in una fase di stallo, soprattutto in seguito all'impegno assunto dalla società [redacted], refluito in un accordo procedimentale con l'amministrazione comunale, a rimuovere la fonte di contaminazione

costituita dalle terre e rocce scavo utilizzate per i riempimenti (necessari a portare l'intera area a quota topografica di sicurezza idraulica).

L'attività del Comune si è dunque concentrata sulla pista di cantiere realizzata dalla società [redacted] i con gli aggregati riciclati industriali, individuati come fonte principale di contaminazione. Al riguardo il Comune ha ritenuto di procedere alla rimozione del materiale non conforme (qualificabile come rifiuto) tramite ordinanza sindacale ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, rimandando ad un secondo momento la verifica dello stato qualitativo delle matrici e ogni decisione in ordine agli interventi di bonifica eventualmente necessari.

Con ordinanza n. 44 del 22 luglio 2022 il Sindaco ha quindi ordinato alla [redacted] e alla società [redacted] di provvedere in solido, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti depositati, e in particolare di procedere entro dieci giorni *“alla copertura provvisoria del rilevato costituito da granulati non conformi nella pista di cantiere al fine di ridurre i fenomeni di ruscellamento superficiale e infiltrazione delle acque meteoriche”*, ed entro trenta giorni *“alla rimozione dei rifiuti depositati nella cosiddetta pista di cantiere e nelle aree interessate da spargimenti superficiali”*, secondo il piano di rimozione elaborato dalla [redacted] nel progetto di MISE, ed infine di provvedere al tempestivo smaltimento dei rifiuti, secondo un cronoprogramma, da sottoporre preventivamente all'amministrazione comunale e all'ARPAT, di durata non superiore ai dodici mesi.

Con successiva ordinanza n. 51 del 12 agosto 2022, preso atto delle richieste di proroga presentate sia dalla [redacted] che dalla [redacted], il Sindaco ha revocato l'ordine di copertura provvisoria, e ha ordinato di effettuare i lavori di rimozione dei rifiuti con inizio non oltre il 5

settembre 2022 e termine non oltre il 4 ottobre 2022, lasciando fermo il termine finale del 22 luglio 2023.

L'ordine di rimozione è stato irrogato alla *Società* (e al suo legale rappresentante), in quanto la stessa: *“ha provveduto alla realizzazione della cosiddetta pista di arrocco del cantiere mediante spianamento e spandimento di materiali risultati non conformi, con ciò rendendosi responsabile di una condotta di abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo; ... condotta addebitabile alla Società S.r.l. quanto meno a titolo di colpa, per negligenza, imprudenza ed imperizia nello svolgimento dei lavori appaltati, poiché, quand'anche dovesse ammettersi una corresponsabilità di terzi nella produzione del materiale non conforme ... per la realizzazione della pista di cantiere, è certamente addebitabile a colpa della Società; ... la mancata verifica di conformità dei materiali impiegati, in violazione di precisi obblighi di legge”*.

E alla *Società* (e al suo legale rappresentante), in qualità di proprietaria dei terreni e committente dei lavori *“per omessa vigilanza, negligenza, imprudenza nella conduzione dei rapporti con la società appaltatrice e con le altre imprese coinvolte a vario titolo nella conduzione di cantiere, non avendo essa adottato le opportune cautele volte ad evitare il concreto abbandono dei rifiuti, né avendo essa Società effettuato i previsti e doverosi controlli sul materiale trasportato presso il cantiere, successivamente risultato non conforme alle norme di legge”*. E ciò dopo aver preso atto del fatto che: *“dall'analisi del contratto di appalto tra la società *Società* (stazione appaltante) e la società *Società* (appaltatore) per la fornitura di terreno e stenditura dello stesso nell'ambito dei lotti edificabili del piano di lottizzazione, si evince che la stazione appaltante, ai sensi dell'art. 4, avrebbe ben potuto eseguire, tramite tecnico di propria fiducia all'uopo nominato come Consulente, controlli a campione del materiale trasportato, onde verificare qualità e idoneità del suddetto materiale attraverso prove ed analisi condotte a cura e spese della stazione appaltante medesima.”*

Con ricorso iscritto al R.G. n. 1037 del 2022, la società ha impugnato le suddette ordinanze articolando quattro motivi.

Con un primo motivo ha dedotto la violazione dell'art. 192 e degli artt. 239 ss. del d.lgs. 152/2006, nonché della l. n. 241 del 1990; nonché l'eccesso di potere per sviamento. Secondo la ricorrente il Comune nella fattispecie non avrebbe potuto adottare un'ordinanza di rimozione dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, in quanto non si sarebbe verificata un'ipotesi di abbandono/deposito incontrollato di rifiuti, bensì la realizzazione di un manufatto mediante l'impiego di un prodotto, peraltro certificato, senza che vi fosse da parte dell'autore della condotta un atteggiamento teso a "disfarsi" di un rifiuto. Inoltre, il Comune, incorrendo in uno sviamento di potere, avrebbe in realtà imposto una "messa in sicurezza di emergenza" (ex art. 240, co. 1, del d.lgs. 152/2006), disponendo la rimozione dei materiali secondo le indicazioni del Mise elaborato dalla società la quale messa in sicurezza però non sarebbe di competenza del Sindaco, soggiacerebbe a diversi presupposti e comporterebbe diverse conseguenze in caso d'inadempienza. Peraltro, in tale modo il Comune avrebbe imposto alla metodiche/procedure di dettaglio, senza consentirle di presentare un proprio e personale piano (soprattutto per lo smaltimento/recupero), come sarebbe dovuto secondo i principi di equità del procedimento e del contraddittorio, e così traslando su terzi ciò che era stato redatto dalla proprio uso.

Con il secondo motivo, l ha opposto l'insussistenza della propria responsabilità per lo spargimento dei rifiuti e dunque ha eccepito la violazione dell'art. 192 del d.lgs. 152/2006, l'eccesso di potere per carenza istruttoria, difetto di presupposti e travisamento dei fatti. In particolare, secondo la ricorrente, il materiale mediante il quale



era stata realizzata la strada di cantiere, rivelatosi rifiuto, sarebbe pervenuto in cantiere con certificati e prove attestanti la conformità del prodotto, essendo noto e pacifico, sia che tale materiale proveniva dall'impianto di trattamento e riciclaggio di Pontedera di proprietà della [redacted] s.r.l., sia che, come accertato nel luglio del 2019 dal CTU nominato dal Giudice civile in un procedimento di ATP azionato dalla [redacted], il materiale era stato *“certificato in partenza, compatibile con la qualità dei test di cessione richiesti per tutti i materiali in ingresso in cantiere”*, essendo accompagnato dal *“certificato di marcatura CE”* attestante, sulla base di analisi di laboratorio, l'idoneità all'impiego per l'uso in questione. Perciò l'effettivo responsabile della situazione d'inquinamento andrebbe semmai individuato nella società [redacted] produttrice del Keu, che aveva ceduto tale materiale come idoneo.

Con il terzo motivo la [redacted] ha contestato il fatto di essere titolare di contratto di appalto con la [redacted] come invece affermato nell'ordinanza di rimozione n. 44 del 22 luglio 2022, avendo la stessa effettuato solamente la stesa dei materiali, e ciò non in virtù di un contratto scritto (avendo le parti predisposto una minuta che però non si era perfezionata), ma in via di fatto, e peraltro utilizzando del materiale non acquistato dalla medesima [redacted] ma che si trovava già in cantiere.

Con il quarto motivo la ricorrente ha lamentato l'impossibilità di adempimento dell'ordine, specie per quanto atterrebbe allo smaltimento del materiale, venendo indicato, nel Piano di messa in sicurezza, come ricevente un impianto della [redacted] che tuttavia non sarebbe affatto autorizzato a tal fine.

Si è costituito il Comune di Pontedera contestando in fatto e in diritto quanto affermato del ricorso e chiedendone il rigetto. In particolare la difesa comunale ha insistito: sulla possibilità di coesistenza dei due

procedimenti di bonifica e di rimozione dei rifiuti; sulla qualificabilità come rifiuti dei materiali contaminati in questione; sul perfezionamento della responsabilità dell'autore della condotta di spandimento dei rifiuti su suolo, ex art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, a prescindere da qualsiasi indagine sul dolo o sulla colpa, richiesta invece per configurare la responsabilità del proprietario del terreno; sulla sussistenza comunque della negligenza da parte di [redacted] nella verifica della sicurezza dei materiali utilizzati.

Si è anche costituita per resistere al ricorso, in qualità di controinteressata, la società [redacted]

Nelle more del giudizio la [redacted] senza prestare acquiescenza, ha comunque eseguito in parte le suddette ordinanze portando a termine le fasi di rimozione e di stoccaggio dei rifiuti.

Con separato ricorso iscritto al numero di R.G. 1295 del 2022, la società Green Park ha impugnato le medesime ordinanze sindacali di cui sopra, deducendo la violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'eccesso di potere per illogicità manifesta, errore, travisamento e carenza dei presupposti. Secondo la [redacted] il Comune, pur avendo correttamente individuato in [redacted] l'autrice della violazione, avrebbe erroneamente ritenuto che [redacted] fosse obbligata in solido, e ciò in quanto, sulla base del contratto di appalto corrente tra le due società, [redacted] *“avrebbe ben potuto eseguire, tramite tecnico di propria fiducia all'uopo nominato come Consulente, controlli a campione del materiale trasportato, onde verificare qualità e idoneità del suddetto materiale”*, di qui la ritenuta colpa *“per omessa vigilanza, negligenza e imprudenza nella conduzione dei rapporti con la società appaltatrice”*. In realtà, secondo la ricorrente, la previsione contrattuale indicata dall'amministrazione prevedeva la mera facoltà della stazione appaltante ([redacted]) di effettuare verifiche a

campione, ma non l'obbligo di effettuarle; peraltro i materiali in questione sarebbero entrati in cantiere con certificati e prove attestanti la loro conformità alla normativa.

Si è costituito il Comune di Pontedera, eccependo pregiudizialmente l'inammissibilità del ricorso per difetto della procura speciale, riferendosi, la procura rilasciata dal legale rappresentante della

... ed allegata al ricorso, unicamente alla costituzione nel giudizio nel ricorso R.G. n. 1037 del 2022. Nel merito il Comune ha difeso il proprio operato concludendo per il rigetto del ricorso.

Si è anche costituita la ..., in qualità di controinteressata, riproponendo le medesime difese sviluppate con il ricorso R.G. n. 1037 del 2022 e concludendo per il rigetto del ricorso.

Entrambi i ricorsi sono stati discussi e trattenuti per la decisione di merito nella pubblica udienza del 7 marzo 2023, preceduta dal deposito di documenti, memorie difensive e repliche.

## DIRITTO

1. Preliminarmente, i ricorsi possono essere riuniti ai fini di una loro trattazione congiunta essendo oggettivamente e soggettivamente connessi.

2. Sempre in via preliminare, deve darsi atto che la ..., nel ricorso R.G. n. 1295 del 2022, ha provveduto a regolarizzare la propria costituzione in giudizio mediante il deposito di nuova e rituale procura alle liti, risultando in tal modo sanati *ex tunc* i vizi della procura originaria in base all'art. 182 co. 2 c.p.c., applicabile in virtù del rinvio esterno operato dall'art. 39 del c.p.a. (cfr. Cass., ordinanza del 20 gennaio 2023, n. 1738; T.A.R. Toscana, sez. I, 15 luglio 2016, n. 1216).

3. Nel merito, rispetto ad entrambi i ricorsi, si deve dare atto dell'esistenza di alcune circostanze di fatto pacifiche e incontestate,

ovvero che la società è proprietaria dell'area oggetto del piano di lottizzazione; che la società ha lavorato nel relativo cantiere realizzando la pista di arrocco e che i materiali con i quali questa è stata realizzata sono costituiti da "aggregati riciclati di origine industriale" ovvero dal Keu proveniente dall'impianto della società, risultato contaminato. Una volta acquisiti tali dati, appare peraltro chiaro come sia superfluo, ai fini della risoluzione della presente causa, l'accertamento dell'effettiva esistenza fra le società e le Costruzioni di un contratto di appalto.

4.1. Ciò posto, iniziando dalla delibazione del ricorso n. 1037 del 2022 della società, quanto ai presupposti per l'adozione dell'ordine ex art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, vi è da osservare come tale ulteriore procedimento sia stato attivato in quanto, come risultava confermato dal parere Arpat del 21 luglio 2022, la sorgente di inquinamento primaria rappresentata dal KEU non aveva alterato le matrici ambientali (in particolare la falda, soggetta a stretto monitoraggio), ma solo le acque di ruscellamento superficiale, e quindi poteva procedersi alla rimozione del materiale inquinante senza - almeno per il momento - dover effettuare la ben più gravosa bonifica del sito. Dunque, una volta sospesa la bonifica con riguardo a tutta la lottizzazione per le ragioni succintamente accennate nella parte in fatto, il Comune ha legittimamente ritenuto di poter procedere con celerità alla immediata rimozione dei materiali con cui era stata realizzata la pista di arrocco, senza con ciò provocare, dunque, alcuna illegittima interferenza con l'attuazione del Piano di messa in sicurezza, che è stato invece richiamato solo per quanto concerne le modalità di esecuzione dell'ordinanza, di cui peraltro residua ormai solo la fase di smaltimento.

4.2. Né sembra che si possa seriamente dubitare della qualificabilità come rifiuti (ai sensi dell'art. 183, 1° comma, lett. a, del d.lgs. n. 152 del 2006) dei materiali in oggetto, trattandosi peraltro di un presupposto che non è stato mai oggetto di obiezioni nel corso dell'istruttoria. In effetti, tali "aggregati riciclati industriali", provenendo da un impianto di trattamento rifiuti, sono stati reimmessi sul mercato come prodotti riciclati solo perché dotati di certificazioni d'idoneità all'uso previsto (costituito dalla realizzazione di un rilevato) apparentemente valide, dovendo altrimenti, gli stessi, essere conferiti in discarica. Per giunta, tali rifiuti sono stati sparsi sul suolo per realizzare un'opera del tutto temporanea e destinata alla rimozione e sono perciò facilmente separabili dal suolo.

4.3. Il punto critico è invece quello della responsabilità della

in quanto operatore che *"ha provveduto alla realizzazione della cosiddetta pista di arrocco del cantiere mediante spianamento e spandimento di materiali risultati non conformi"*; occorre cioè stabilire se il responsabile della violazione del divieto di abbandono di rifiuti, di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, possa essere individuato solo in chi abbia compiuto l'azione di deposito/spargimento dei rifiuti sul suolo prescindendo da ogni valutazione di colpevolezza, ovvero se si richieda anche l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, e quindi, nella fattispecie, la consapevolezza della natura di rifiuto del materiale depositato.

4.4. Ritiene il Collegio che l'applicazione del principio, di origine comunitaria (art. 174 del Trattato CE) ed ora espressamente menzionato dall'art. 3-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, del "chi inquina paga", imponga una ricostruzione in senso soggettivo della responsabilità dell'operatore per violazione del divieto di abbandono di rifiuti. Tale particolare fattispecie costituisce infatti una forma di danno ambientale, a sua volta

collocata in un sistema più generale di responsabilità ispirato a quella tradizionale aquiliana ex art. 2043 del codice civile (impernata sulla clausola generale del «*danno ingiusto*» provocato da «*qualunque fatto doloso o colposo*»). Ebbene, sulla base di tale impianto, l'obbligo di adottare le misure riparatorie, sia urgenti che definitive, previste dal Codice dell'ambiente al fine di fronteggiare la situazione d'inquinamento, con l'eccezione delle misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), è sempre posto a carico di colui che vi ha dato causa con dolo o colpa (cfr. da ultimo, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 1° febbraio 2023, n. 3077; nonché T.A.R. Toscana, II sez., n. 2316 del 2010).

4.5. E' anche vero che la direttiva europea sul danno ambientale n. 2004/35 prevede due regimi differenti di responsabilità in capo a chi eserciti attività professionali: uno, di natura oggettiva, che riguarda gli operatori che esercitino attività considerate in sé pericolose per l'ambiente; l'altro di natura soggettiva, che si applica agli operatori che svolgano attività professionali diverse da quest'ultime. E il Codice dell'ambiente, mediante l'art. 25 della legge 6 agosto 2013, n. 97, recante modifiche alla parte sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è stato armonizzato sul punto con la disciplina eurounitaria del danno ambientale (anche a causa di un duplice avvio a carico della Repubblica italiana, da parte della Commissione dell'UE, di procedure di infrazione alla direttiva 2004/35/CE), recependo tale doppio regime di responsabilità. In particolare, all'art. 298 *bis* del Codice dell'ambiente si stabilisce che la disciplina della parte sesta del decreto legislativo (quella relativa alla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente) si applica: “*a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle*

*suddette attività; b) al danno ambientale causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo”.*

A sua volta, l'art. 311, comma 2, primo periodo, prevede ora che: *“Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto. Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa”.* Ed invero, come si era sostenuto in giurisprudenza (Cons. St., A.P. n. 25 del 13 novembre 2013; Corte di Giustizia UE del 9 marzo 2010, Causa C-378/08), il punto di equilibrio fra i diversi interessi di rilevanza costituzionale alla tutela della salute, dell'ambiente e dell'iniziativa economica privata andrebbe ricercato in un criterio di “oggettiva responsabilità imprenditoriale”, in base al quale gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose in quanto *ex se* inquinanti, sono perciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri inerenti alla riparazione dell'inquinamento causato da tali attività, senza che l'autorità competente sia tenuta a dimostrare l'esistenza di un comportamento doloso o colposo in capo agli stessi.

4.6. Volendo calare le suddette acquisizioni nell'ambito della responsabilità per abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, vi si potrebbero enucleare, sulla base dei medesimi presupposti, alcune ipotesi di responsabilità oggettiva, e tuttavia nella fattispecie in esame è certo che la società *\_\_\_\_\_* non ha svolto un'attività (di gestione/trattamento di rifiuti o di fabbricazione, uso, trasporto, etc., di sostanze pericolose) compresa nel detto allegato 5 alla parte sesta del t.u.

ambientale, rispetto alla quale sia predicabile una presunzione *iuris et de iure* di pericolosità, bensì una comune attività di natura edilizia; con la conseguenza che alla odierna ricorrente si deve comunque applicare un regime di responsabilità di tipo soggettivo.

4.7. Si può dunque affermare con sicurezza che l'art. 192 citato presuppone, di norma, una responsabilità quantomeno a titolo di colpa sia per l'autore della condotta di deposito e abbandono di rifiuti, sia per il proprietario del terreno. Il comma 3 di tale articolo infatti dispone che *"...chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 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..."*. Peraltro, il fatto che il terzo comma dell'art. 192 richieda espressamente che la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa solo con riferimento al proprietario o al titolare di diritti reali, non significa che per gli altri responsabili l'elemento soggettivo non sia richiesto, ma solo che per il proprietario che non ha commesso materialmente l'illecito, il nesso di responsabilità può essere di tipo meramente psicologico. Piuttosto, l'art. 192 presuppone che chi deposita o sparga rifiuti sul suolo violando il relativo divieto, come normalmente accade nella maggioranza dei casi, sia consapevole dell'illiceità dell'azione commessa, e in particolare della natura di rifiuto della sostanza o dell'oggetto depositato o sparso.

Tuttavia il caso in esame sotto questo profilo appare estremamente peculiare.

4.8. Infatti, non sembra che alla [redacted] possa essere mosso alcun rimprovero circa l'utilizzo del Keu in questione, il quale, si è detto, proveniva dall'impianto di trattamento e riciclaggio della società [redacted] come accertato dal CTU nell'ATP civile sulla base dei documenti di



trasporto. Tale materiale, si legge nella medesima CTU *“risulta essere stato certificato in partenza compatibile con la qualità dei test di cessione richiesti da parte attrice ( ) per tutti i materiali in ingresso in cantiere, le analisi delle prove effettuate da ARPAT sul materiale in situ hanno però dato risultati completamente diversi e totalmente non compatibili con la sua permanenza in un'area a destinazione residenziale”* (pag. 24). La ricorrente ha anche depositato in giudizio il *“certificato di marcatura CE”* del materiale, attestante l'idoneità all'impiego dello stesso e le relative prove di laboratorio (doc. 44). Solo in seguito alle indagini dell'ARPAT il Keu è risultato, per motivi allo stato ignoti, non corrispondente allo standard di produzione.

4.9. Per cui è chiaro come la *“società”* abbia riposto un legittimo affidamento sulla veridicità e sull'esattezza delle certificazioni; ipotizzare come doveroso qualsiasi ulteriore onere di verifica travalicherebbe l'ordinaria diligenza richiesta nella fattispecie alla società ricorrente, la quale ha utilizzato un prodotto, fino a prova contraria, lecito e liberamente circolante sul mercato, senza poter immaginare che lo stesso costituisse in realtà un rifiuto in quanto non rispondente a determinati parametri chimici e normativi.

5. In conclusione, il ricorso della *“società”* deve essere accolto, disponendo l'annullamento delle ordinanze impugnate per tale assorbente motivo, afferente alla mancanza dell'elemento soggettivo della colpa necessario per poter configurare una responsabilità ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

6. Le argomentazioni fin qui sviluppate conducono anche all'accoglimento del ricorso n. 1295 del 2022 proposto dalla società *“società”*, la quale anch'essa poteva ragionevolmente ritenere legittimo l'impiego del Keu per la realizzazione della pista di cantiere, in quanto la conformità del prodotto alla normativa sul recupero dei rifiuti risultava

certificata da idonea documentazione. La condotta della *C. S. S.* non può quindi essere considerata imprudente o negligente per il solo fatto di non aver disposto prove sui materiali impiegati, in quanto ciò non corrisponderebbe agli standard di diligenza che possono essere richiesti alla proprietaria-committente nei rapporti con un'altra impresa edile che svolge la sua attività professionale in modo almeno apparentemente corretto. Peraltro, le clausole del contratto di appalto invocate dal Comune, ammesso che tale contratto sia stato effettivamente stipulato, ponevano, non un obbligo, ma una facoltà in favore della *C. S. S.* di eseguire, nel proprio esclusivo interesse, controlli a campione sulla qualità e idoneità del materiale trasportato, controlli che peraltro ben si potevano esaurire nella verifica della certificazione del detto materiale.

7. Pertanto anche nei confronti della *C. S. S.* deve essere disposto, per le medesime ragioni, l'annullamento delle ordinanze impugnate.

8. Le spese di lite possono essere compensate tenuto conto della complessità della causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li riunisce e li accoglie entrambi e, per l'effetto, annulla le ordinanze impugnate.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Giani, Presidente

Alessandro Cacciari, Consigliere

Nicola Fenicia, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Nicola Fenicia**

**IL PRESIDENTE**  
**Riccardo Giani**

**IL SEGRETARIO**