Pubblicato il 08/07/2026

N. 05475/2026REG.PROV.COLL.
N. 07310/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7310 del 2024, proposto dal Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefania Cavallo e Giulio Pasquini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Provincia di Verona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Riccardo Ruffo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

delle signore -OMISSIS- e -OMISSIS-, quali eredi del signor -OMISSIS-, rappresentate e difese dagli avvocati Luigi Biondaro e Matteo Biondaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della -OMISSIS- s.r.l. in liquidazione; del Fallimento -OMISSIS- s.r.l. in liquidazione n. -OMISSIS-, non costituite in giudizio.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta) n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Verona e delle signore -OMISSIS-;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2026 la cons. Silvia Martino;
Viste le conclusioni delle parti come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado il Comune di -OMISSIS- ha impugnato il provvedimento con il quale la Provincia di Verona lo ha individuato come soggetto corresponsabile della contaminazione delle acque sotterranee a valle di una discarica controllata per rifiuti solidi urbani sita nel territorio comunale nella località -OMISSIS-.
Nello specifico, secondo quanto ricostruito nella sentenza impugnata, risulta quanto segue.
1.1. Con una convenzione sottoscritta il 17 febbraio 1987 tra la Regione Veneto, il Comune di -OMISSIS- ed -OMISSIS- s.r.l. è stata prevista la realizzazione e la gestione della discarica da parte di tale società. La discarica è stata ampliata nel 1997.
A causa di alcune modifiche societarie e della denominazione intervenute nel corso degli anni, nel 2014 ad -OMISSIS- è subentrata la -OMISSIS- s.r.l.
Nel 2005 l'Agenzia per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto (ARPAV) ha riscontrato un'importante contaminazione delle acque di falda, con superamento dei valori tabellari, in un piezometro denominato M7, posizionato a valle prossimale della discarica comunale e a monte della diversa

e più risalente discarica situata nel terreno denominato "Vigneto -OMISSIS-", per quanto riguarda i parametri manganese, nichel, ammoniaca e nitrati.

La Provincia di Verona ha attivato delle indagini preliminari all'avvio delle procedure di bonifica del sito, acquisendo le analisi realizzate nel corso della procedura di valutazione di impatto ambientale avente ad oggetto il progetto di ribaulatura della discarica, una relazione tecnica redatta per conto di -OMISSIS-, gestore della discarica, ed una relazione idrogeologica redatta per conto del Comune.

Il Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Verona in data 29 agosto 2006 ha disposto il sequestro preventivo dell'area.

Durante il periodo di sequestro sono proseguite le indagini e il monitoraggio del sito.

Dall'indagine idrogeologica è emerso che la contaminazione era probabilmente riconducibile a delle perdite di percolato dei rifiuti solidi urbani della discarica a causa dell'accumulo di percolato nei lotti 5 e 6, conseguente al mancato funzionamento dei pozzi di estrazione e che l'abbassamento del livello del percolato avrebbe potuto consentire di ridurre le perdite e la conseguente contaminazione della falda.

1.2. Nel 2008 -OMISSIS-, e il Comune di -OMISSIS- per l'area denominata "Vigneto -OMISSIS-", hanno presentato un piano di caratterizzazione.

1.3. Con sentenza -OMISSIS-, il Tribunale penale di Verona ha condannato per violazione dell'art. 256 del d.lgs n. 152/2006, -OMISSIS-, ed ha accertato che "*l'inquinamento della falda è in diretta correlazione causale con la condizione in cui si è trovata la discarica a seguito della sua dissennata pluriennale gestione*"

La Regione Veneto con decreto n. 170 del 4 maggio 2016, ha approvato il progetto di bonifica e di messa in sicurezza permanente della discarica presentato dal Comune di -OMISSIS- per limitare il percolato e le conseguenti infiltrazioni di sostanze nocive in falda.

1.4. Con nota prot. 7824 del 26 gennaio 2017, l'ARPAV ha comunicato di aver riscontrato delle difficoltà nello svolgimento delle attività di indagine e

monitoraggio della discarica, a causa:

- dell'impossibilità di campionare l'acqua dal pozzo M16 a causa del non funzionamento della pompa sommersa;
- del malfunzionamento dei contatori dei litri dei pozzi M10 e M12;
- del danneggiamento della recinzione dal lato del "Vigneto -OMISSIS-" tagliata in molti punti con conseguente possibilità di accesso a persone non autorizzate;
- dell'assenza di personale a presidio della discarica;
- dell'impossibilità di eseguire il prelievo del percolato dalla cisterna di accumulo a causa del danneggiamento o del furto dei cavi di alimentazione elettrica delle centraline delle pompe di rilancio.

Nel frattempo il Comune di -OMISSIS- ha rivolto delle diffide a -OMISSIS- affinché provvedesse alla realizzazione dei lavori necessari alla messa in sicurezza dell'area.

La società ha comunicato l'impossibilità di provvedervi in ragione dello stato di insolvenza.

Il Comune ha quindi provveduto alla messa in sicurezza e alla bonifica della discarica con dei fondi della Regione e del Ministero dell'Ambiente.

L'ARPAV, con nota acquisita al protocollo provinciale n. 7732 del 30 gennaio 2017, ha trasmesso gli esiti analitici relativi a prelievi di acqua di falda effettuati il 19 e il 20 dicembre 2016, informando che era stata riscontrata la presenza di sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) presso il piezometro a valle prossimale M7 in concentrazioni superiori sia ai valori di *performance* per le acque potabili, sia ai limiti delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) di cui al parere dell'Istituto superiore di sanità assunti dalla Regione Veneto come valori di riferimento per le acque sotterranee in materia di bonifiche.

Alla luce di tale segnalazione, con nota prot. n. 15707 del 23 febbraio 2017, la Provincia ha avviato il procedimento previsto dall'art. 244 del D.lgs. n. 152 del

2006, volto ad individuare i soggetti responsabili della contaminazione sui quali incombe l'obbligo di bonifica e ripristino ambientale dell'area.

Dopo aver acquisito informazioni dagli enti interessati, la Provincia ha convocato la conferenza di servizi del 6 luglio 2017.

Nella seconda conferenza di servizi del 26 febbraio 2018, è stata comunicata la perdurante presenza di PFAS in concentrazioni superiori ai limiti di accettabilità di riferimento nel piezometro a valle prossimale M7, precisando che la caratterizzazione dei PFAS riscontrati ha consentito di desumere che la contaminazione dei piezometri M11, M13, M14 e M15, deriva dalla tracimazione delle vasche di percolato liquido presenti sulla superficie della discarica (in quanto il pattern dei PFAS riscontrati in corrispondenza dei piezometri ricalca il profilo del liquido presente nelle vasche).

1.5. In ragione di queste risultanze istruttorie, con determinazione n. 3635 del 7 novembre 2018, la Provincia ha concluso il procedimento individuando nell'impresa -OMISSIS-, nel Comune di -OMISSIS- e nel signor -OMISSIS-, proprietario del terreno denominato "Vigneto -OMISSIS-", i responsabili della contaminazione delle acque sotterranee a valle della discarica per rifiuti urbani nella località -OMISSIS-.

1.6. Per quanto riguarda la posizione del Comune di -OMISSIS-, il provvedimento impugnato sottolinea che la contaminazione della falda deve ritenersi causata in modo preponderante dalla discarica comunale, la cui autorizzazione è in capo al Comune medesimo, mentre la gestione, tramite concessione, è della società -OMISSIS-.

Rispetto alla discarica comunale, viene precisato che le risultanze istruttorie provenienti da diverse fonti, hanno univocamente ascritto alla stessa l'origine dell'inquinamento, senza tuttavia escludere un apporto proveniente dal fondo denominato "vigneto -OMISSIS-", e che in questo senso si sono espressi il prof. -OMISSIS- nel 2008, incaricato di redigere una relazione per conto di -OMISSIS- sulla cui base è stato redatto un piano di caratterizzazione, il Comitato Tecnico -OMISSIS- nel 2010 (composto dal prof. -OMISSIS-

dell'Università di Padova, da rappresentanti della Provincia di Verona, da rappresentanti del Dipartimento Arpav di Verona e della Regione Veneto), i consulenti della Procura nel 2012, e il prof. -OMISSIS- nel parere reso nel mese di marzo 2015 nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale del progetto di messa in sicurezza dell'acquifero in uscita dal sedime dall'impianto di deposito e di bonifica.

Inoltre il decreto n. 170 del 4 maggio 2016, che ha approvato il progetto di bonifica e di messa in sicurezza permanente della discarica presentato dal Comune di -OMISSIS- per limitare il percolato e le conseguenti infiltrazioni di sostanze nocive in falda, riporta all'allegato A il parere espresso dalla Commissione regionale per la valutazione di impatto ambientale, in cui si precisa che è stato riscontrato "*Il danneggiamento dell'impermeabilizzazione di fondo presente nella zona di ampliamento della discarica (lotti 5-6-7-8), unitamente agli elevati battenti di percolato che si sono accumulati nel corpo discarica*" specificando che tale situazione "*determina un ingente flusso di percolato nella falda che va poi diffondendosi e migrando nell'acquifero superficiale*".

1.7. Circa la responsabilità del Comune, nel provvedimento si sottolinea che lo stesso è sempre stato titolare delle autorizzazioni per l'esercizio della discarica, e che il loro mancato rinnovo alla scadenza non fa venire meno le prescrizioni e gli obblighi che discendono dal progetto approvato, mentre l'assegnazione della gestione ad un soggetto privato mediante convenzione non è inidonea a eliminare in capo al Comune la responsabilità, dato che l'osservanza degli obblighi deriva dalla titolarità dei provvedimenti amministrativi.

1.8. La determinazione n. 3635 del 7 novembre 2018, che ha individuato il Comune di -OMISSIS- come corresponsabile della contaminazione delle acque di falda, è stata da questi impugnata in primo grado sulla base di cinque mezzi di gravame (da pag. 26 a pag. 38).

2. Con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa il T.a.r. ha respinto il ricorso e condannato il Comune di -OMISSIS- alla rifusione delle spese di lite in favore della Provincia di Verona.

3. L'appello del Comune è affidato ai seguenti motivi:

I. *Erroneità, contraddittorietà, travisamento, incongruità, carenza di motivazione nonché violazione ed errata interpretazione di legge da parte della sentenza impugnata in ordine alla affermata infondatezza del primo motivo del ricorso di primo grado*.

La gestione della discarica è sempre rimasta in capo alla -OMISSIS-, come d'altra parte dichiarato dalla stessa Provincia di Verona in tutti i provvedimenti relativi alla discarica, ivi compresa l'ultima autorizzazione del 2003.

Quanto al percolato, la captazione o emungimento dello stesso fino alla bocca della discarica (vasche di raccolta) era compito proprio della -OMISSIS- medesima, mentre solo lo smaltimento da tali vasche, tramite trattamento o asporto, era stato affidato alla società -OMISSIS-.

La Provincia non avrebbe comunque dimostrato né che l'origine della contaminazione delle acque sotterranee e del PFAS sia effettivamente imputabile alla discarica, né quali siano le correlazioni di tale fenomeno con il "vigneto -OMISSIS- e con il "fondo -OMISSIS-".

Il Comune si è peraltro concretamente impegnato in molteplici iniziative per la salvaguardia del territorio, come dimostrato dalla presentazione del progetto, già finanziato dal competente Ministero, per la messa in sicurezza e bonifica del sito.

Quanto al parallelo procedimento penale, non si sarebbe tenuto conto del fatto che la pena più rilevante, in relazione al reato di cui all'art. 328, 1° comma, cod. pen., è stata inflitta al -OMISSIS- della Provincia di Verona.

In ogni caso, la condanna in sede penale del responsabile dell'-OMISSIS- del Comune, si baserebbe esclusivamente sulla partecipazione ad una riunione, non avendo questi alcuna possibilità di influire sulla gestione della discarica.

Il T.a.r. non avrebbe distinto le rispettive responsabilità.

Sarebbe contraddittoria, altresì, la statuizione secondo cui non vi sarebbe sovrapposizione tra il procedimento penale e quello amministrativo.

II. *Erroneità, contraddittorietà, travisamento, incongruità, carenza di motivazione nonché violazione ed errata interpretazione di legge da parte della sentenza impugnata in ordine*

alla affermata infondatezza del secondo motivo del ricorso di primo grado.

Con il secondo motivo del ricorso di primo grado il Comune ha contestato la violazione degli artt. 242, 244 e 245 del d.lgs. n. 152/2006, l'errata attribuzione al Comune di -OMISSIS- di una "posizione di garanzia" nonché l'errata applicazione del principio "chi inquina paga".

Il T.a.r. non avrebbe adeguatamente considerato che le difficoltà di smaltimento del percolato sono sorte a seguito del sequestro della discarica e della conseguente mancanza quindi dei fondi relativi, derivanti dalla tariffa di conferimento.

In questa situazione il Comune, quale ente territoriale, si è attivato nei limiti del possibile, utilizzando ad esempio, per smaltire il percolato in via emergenziale, con l'approvazione regionale, la quota residua di fondi "*post mortem*" che era rimasta nel suo bilancio.

Il Comune ha altresì attivato ulteriori iniziative concrete, sempre di concerto con Regione e Provincia, come dimostrano gli accordi ampiamente documentati nel giudizio di primo grado.

Il principio "chi inquina paga" non potrebbe mai applicarsi ai soggetti pubblici chiamati al diverso ruolo di rilasciare autorizzazioni, effettuare controlli, etc.

Infatti, se così non fosse, lo stesso soggetto pubblico (Provincia, Città Metropolitana, etc.) deputato al procedimento per l'individuazione dei responsabili, ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006, dovrebbe farsi potenzialmente carico di valutare la propria stessa responsabilità, conseguente ad attività istituzionale.

III. *Erroneità, contraddittorietà, travisamento, incongruità, carenza di motivazione nonché violazione ed errata interpretazione di legge da parte della sentenza impugnata in ordine alla affermata infondatezza del terzo motivo del ricorso di primo grado.*

La determina provinciale impugnata in primo grado ha attribuito al Comune la responsabilità per la contaminazione in generale delle acque sotterranee a valle della discarica, dovuta a criticità nella gestione della discarica stessa,

mentre la comunicazione di avvio del procedimento (doc. n. 4 di primo grado) faceva riferimento alla presenza, nelle acque di falda presso il piezometro M7, solo delle sostanze denominate PFAS in concentrazioni superiori ai limiti di legge.

Il T.a.r. ha per contro valorizzato il fatto che il Comune abbia partecipato attivamente a tutto l'*iter* del procedimento ed avrebbe quindi avuto tutti gli elementi per interloquire con la Provincia anche su tale ampliamento dell'oggetto dell'indagine istruttoria.

Il Comune evidenzia anche che, nel prosieguo delle indagini di ARPAV, è emersa una riduzione dei valori di PFAS rilevati ma di ciò non si sarebbe tenuto conto nel provvedimento finale, come pure di tutte le iniziative attuate in proposito dal Comune.

Le conclusioni della determina provinciale sarebbero apodittiche e sfornite di elementi probatori concreti e oltretutto non chiare neppure nel dispositivo, stante la discrasia fra epoche delle verifiche ARPAV e l'incertezza su quale contaminazione si faccia riferimento, se a quella "storica" ovvero a quella delle verifiche del 2017 - 2018.

IV. *Erroneità, contraddittorietà, travisamento, incongruità, carenza di motivazione nonché violazione ed errata interpretazione di legge da parte della sentenza impugnata in ordine alla affermata infondatezza del quarto motivo del ricorso di primo grado*.

Con il quarto motivo del ricorso di primo grado il Comune di -OMISSIS- aveva contestato la violazione degli artt. 239 e ss. del d.lgs. n. 152/2006 e degli artt. 3 e 14 della legge n. 241/90.

Aveva altresì contestato l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, per l'insussistenza del nesso di causalità e per l'errata applicazione del c.d. principio "del più probabile che non".

Aveva infine contestato la violazione del principio del giusto procedimento per violazione del contraddittorio.

In sostanza viene lamentato dal Comune il difetto di istruttoria perché, a fronte di anomalie rilevate nei dati relativi alla presenza di PFAS nei vari

piezometri, così come emerse nell'ultima Conferenza di Servizi, la Provincia non avrebbe proseguito nelle indagini pur avendo l'ARPAV manifestato la propria disponibilità ad esperirle. La sentenza ribadisce la legittimità dell'operato della Provincia essendo stata verificata la sussistenza della contaminazione e del nesso causale, sulla base della regola del "più probabile che non".

Il Comune ribadisce di essere rimasto estraneo alla gestione della discarica e quindi di non potere soggiacere alla responsabilità prefigurata dall'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006.

V. *Erroneità, contraddittorietà, travisamento, incongruità, carenza di motivazione nonché violazione ed errata interpretazione di legge da parte della sentenza impugnata in ordine alla affermata infondatezza del quinto motivo del ricorso di primo grado.*

Con il quinto motivo del ricorso di primo grado il Comune di -OMISSIS- ha contestato la violazione degli artt. 1, 3 e 14 della legge n. 241/90 e la violazione dei principi di trasparenza, imparzialità, correttezza ed economicità. Ha contestato altresì la violazione del principio di leale collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni.

In sostanza, è avvenuto che, come ampiamente documentato nel corso del giudizio di primo grado, il Comune, di concerto con gli altri enti (Regione e Provincia) e all'esito del tavolo tecnico del 27.06.2018 (vedi doc. n. 57 di primo grado), abbia formalmente richiesto alla Provincia, nell'ottobre 2018, di avviare il procedimento *ex* art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 156/2006, tale da consentire al Comune stesso di realizzare celermente il progetto di bonifica e messa in sicurezza nel frattempo finanziato dal Ministero.

In tale nuovo procedimento gli enti coinvolti avrebbero così dovuto e potuto considerare tutti gli accertamenti, le verifiche e le valutazioni istruttorie svolte dalla Regione (Commissione VIA e decreto del Dirigente regionale del dicembre 2016), dal Comune e dalla Provincia nei vari procedimenti amministrativi, dall'Autorità giudiziaria penale (procedimento che ha portato

alla sentenza del 2012) e comunque emergenti da tutti i complessi procedimenti amministrativi dedicati alla problematica in questione.

Nonostante ciò la Provincia, anziché avviare il nuovo procedimento richiesto, che avrebbe ben potuto considerare anche le risultanze di quello *in itinere*, non ha dato riscontro alla richiesta del Comune, ma ha concluso il procedimento già avviato con la determina impugnata.

Tale comportamento si porrebbe in violazione dei principi di leale collaborazione fra Enti e di economicità ed efficacia di cui all'art. 1 della legge n. 241/90.

Il T.a.r. si è limitato a sostenere che si sarebbe comunque trattato di procedimento analogo a quello concluso dalla Provincia.

Tale assunto sarebbe errato ove si consideri la completezza istruttoria del procedimento richiesto dal Comune, su concorde valutazione del menzionato tavolo tecnico.

4. Si sono costituite in giudizio le signore -OMISSIS- e -OMISSIS-, nella loro qualità di eredi del signor -OMISSIS-.

Si è costituita, altresì, in resistenza, la Provincia di Verona.

5. Le parti hanno depositato memorie conclusionali.

Il Comune e la Provincia hanno depositato anche memorie di replica.

6. L'appello è stato trattenuto per la decisione alla pubblica udienza del 5 febbraio 2026.

7. Giova riportare, per una migliore comprensione della vicenda, la motivazione del provvedimento impugnato (pag. 10 e ss.): "*la contaminazione in falda è dovuta sia ad un contributo della discarica comunale (con autorizzazione in capo al Comune di -OMISSIS- e gestione, tramite concessione, in capo alla società -OMISSIS- SpA), che ad un contributo dei rifiuti presenti nel "vigneto -OMISSIS-"* [...] *Fuoriuscite di percolato dalla discarica comunale, facilitate anche dagli alti livelli dello stesso all'interno della discarica e presente anche fra il terrapieno e la scarpata retrostante, in aree potenzialmente non impermeabilizzate, con possibile tracimazione dello stesso sono la causa*

principale del contributo della discarica comunale alla contaminazione della falda a valle della stessa.

Pertanto questo ufficio individua nel gestore della discarica, nel Comune di -OMISSIS-, e nel proprietario del sito denominato "vigneto -OMISSIS-" i responsabili della contaminazione della falda che si registra nei piezometri ubicati a valle della discarica e dentro al "vigneto -OMISSIS-".

Il Comune di -OMISSIS-, in qualità di titolare dei provvedimenti e dei relativi obblighi, ha stipulato con -OMISSIS- Spa una concessione per l'esercizio della discarica, che comprende, per quel che riguarda il percolato, le attività di captazione dal corpo della discarica e del suo stoccaggio nelle apposite cisterne, mentre ha espressamente trattenuto a sé le attività di trattamento e smaltimento che ha deciso di assolvere a mezzo di un contratto con -OMISSIS-.

La ripartizione tra Comune e -OMISSIS-, sulla base di un atto di concessione, degli obblighi derivanti dai provvedimenti abilitativi relativi alla discarica (intestati al Comune di -OMISSIS-), per sua natura, è inidonea a eliminare in capo al Comune la responsabilità, dato che dell'osservanza di quegli obblighi il Comune rimane responsabile, in quanto derivanti dalla titolarità dei provvedimenti amministrativi dei quali non ha mai chiesto all'Autorità competente (Regione/Provincia) la volturazione in capo ad altro soggetto (-OMISSIS-) e non potendosi, con una convenzione tra soggetto ex lege obbligato (in quanto richiedente le approvazioni/autorizzazioni dalle quali gli obblighi in questione derivano) e soggetto gestore affidatario dei conseguenti compiti, modificare l'assetto di responsabilità stabilito dalla legge. Anche dopo il mancato rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio, rimane comunque, vigente e cogente l'insieme delle prescrizioni che si ricavano dall'approvazione progetto; le singole prescrizioni rimangono pienamente valide ed efficaci in capo al titolare dell'approvazione, e cioè al Comune di -OMISSIS-, mentre le convenzioni da questo stipulate per l'esercizio della discarica e per lo svolgimento delle attività connesse determinano l'estensione dei soggetti responsabili della corretta gestione dell'impianto.

Anche se sia -OMISSIS- S.p.A., ora in liquidazione, che il Comune di -OMISSIS- hanno presentato dei piani di caratterizzazione ai sensi del Titolo V alla parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 ed è stato approvato dalla Regione Veneto un progetto di bonifica con

apporto di rifiuti presentato dal Comune (progetto che, però, dovrà essere modificato in "bonifica senza apporto di rifiuti" con contributi statali e nuovamente approvato), viste le ultime relazioni di sopralluogo del Dipartimento ARPAV di Verona, si ritiene di procedere con ordinanza/diffida ai sensi dell'art. 244 del D. Lgs. n. 152/2006 nei confronti di -OMISSIS- S.p.A. in liquidazione e del Comune di -OMISSIS- a eseguire le attività di messa in sicurezza d'emergenza e prevenzione della discarica. [...]".

8. Il T.a.r., ha fondato la propria decisione di rigetto sulle seguenti circostanze e valutazioni:

- la titolarità dell'autorizzazione all'esercizio della discarica era in capo al Comune odierno appellante. Tale titolarità impone di per sé l'obbligo di rispettare gli obblighi di tutela e salvaguardia delle matrici ambientali che discendono dal progetto approvato che riguarda una discarica di rifiuti urbani, ossia un'attività di per sé pericolosa per l'ambiente;

- a fronte della palese e reiterata omissione delle cautele necessarie ad evitare pregiudizi per l'ambiente da parte dei -OMISSIS- (la sentenza penale ha rilevato una "dissennata pluriennale gestione"), il Comune ai sensi dell'art. 6 della convenzione sottoscritta il 17 febbraio 1987 (cfr. doc. 11 allegato alle difese della Provincia in primo grado) avrebbe dovuto intervenire nella sua qualità di ente concedente, titolare del servizio;

- la successiva convenzione del 1° dicembre 1999 (cfr. doc. 13 allegato alle difese del Comune in primo grado), che regola alcuni aspetti conseguenti all'ampliamento della discarica e alla fase di chiusura e post chiusura della medesima prima non disciplinati, all'art. 11 prevede inoltre che il Comune provveda a nominare una commissione tecnica consultiva e di sorveglianza formata da tre tecnici con diritto di effettuare accessi ed ispezioni presso l'impianto;

- nella seconda Conferenza di servizi del 26 febbraio 2018, è stata comunicata la perdurante presenza di PFAS in concentrazioni superiori ai limiti di accettabilità di riferimento nel piezometro a valle prossimale M7, precisando che la caratterizzazione dei PFAS riscontrati ha consentito di desumere che la

contaminazione dei piezometri M11, M13, M14 e M15, deriva dalla tracimazione delle vasche di percolato liquido presenti sulla superficie della discarica (in quanto il *pattern* dei PFAS riscontrati in corrispondenza dei piezometri ricalca il profilo del liquido presente nelle vasche);

- in base all'art. 8 della convenzione del 1° dicembre 1999 stipulata con -OMISSIS- (cfr. doc. 13 allegato alle difese del Comune in primo grado), gli obblighi di asportazione e di trattamento del percolato al fine di mantenere in discarica il livello predeterminato dall'Organo di controllo durante il periodo di esercizio della medesima, facevano capo al Comune al quale erano riconosciute apposte somme nel piano finanziario a questo fine;

- anche la convenzione stipulata tra il Comune e -OMISSIS- il 25 febbraio 1999 (cfr. doc. 15 allegato alle difese del Comune) prevede la possibilità di risoluzione per inadempimento da parte della ditta esecutrice, e all'art. 12 prevede altresì l'istituzione di una commissione tecnica consultiva e di sorveglianza formata da tre tecnici con diritto di effettuare accessi ed ispezioni all'impianto relazionando al Comune gli esiti delle verifiche effettuate;

- risulta pertanto condivisibile e fondata su concreti elementi di fatto la conclusione a cui perviene la Provincia circa una precisa responsabilità del Comune, dato che lo stesso è sempre stato titolare delle autorizzazioni amministrative per l'esercizio della discarica, il cui mancato rinnovo alla scadenza non fa venire meno le prescrizioni e gli obblighi a tutela dell'ambiente che discendono dal progetto approvato, mentre l'assegnazione della gestione della discarica e del trattamento del percolato a soggetti privati mediante convenzioni, non può elidere la responsabilità dell'Ente locale, da ricondurre all'omesso esercizio degli obblighi di vigilanza e controllo dell'attività svolta dai privati scelti dallo stesso Comune.

9. Ciò posto, il Comune ha complessivamente dedotto:

- che la gestione della discarica sarebbe imputabile solo alla società concessionaria e che comunque non sarebbero state adeguatamente valorizzate le risultanze del procedimento penale (primo e secondo motivo);

- che la posizione del Comune sarebbe sostanzialmente assimilabile a quella del proprietario incolpevole; esso si sarebbe comunque limitato ad esercitare le proprie attribuzioni istituzionali in materia di gestione dei rifiuti urbani (secondo motivo);
- che l'istruttoria svolta dalla Provincia sarebbe incompleta e non rispettosa delle garanzie procedimentali (terzo motivo);
- che, anche per effetto di tali carenze istruttorie, non sarebbe stato correttamente applicato il criterio di causalità del "più probabile che non" (quarto motivo);
- che la Provincia avrebbe comunque violato il principio di leale collaborazione, non avendo dato riscontro alla richiesta formulata dal Comune di avviare un nuovo procedimento nel quale avrebbero dovuto confluire anche le risultanze delle ulteriori iniziative in corso per la bonifica e messa in sicurezza del sito (quinto motivo).

10. Si procede all'esame congiunto dei motivi primo, secondo e quarto in quanto logicamente connessi.

11. Al riguardo, giova ricordare che – secondo la consolidata giurisprudenza richiamata anche dal T.a.r. - l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti si basa sul criterio del "più probabile che non", ovvero richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019).

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'interpretare il principio "chi inquina paga" (che consiste nell'addossare ai soggetti responsabili i costi cui occorre far fronte per prevenire, ridurre o eliminare l'inquinamento prodotto), ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento.

Per poter presumere l'esistenza di un siffatto nesso di causalità "l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla

sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato. Conformemente all'art. 4, n. 5, della direttiva 2004/35, un'ipotesi del genere può rientrare pertanto nella sfera d'applicazione di questa direttiva, a meno che detti operatori non siano in condizione di confutare tale presunzione" (Corte giust. UE, 4 marzo 2015, in causa C- 534/13; cfr. anche, in precedenza, la decisione del 9 marzo 2010, in causa C – 378/08).

La prova può quindi essere data "*in via diretta o indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c.*" (Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885).

Il soggetto individuato come responsabile, inoltre, "*non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi*" ma deve "*provare e documentare con pari analiticità la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento*" (Cons. St., sez. IV, sentenza n. 5668 del 2017, cit..).

11.1. Per quanto qui interessa, va anche ricordato che, in materia di bonifiche vige il criterio generale della responsabilità solidale, fermo restando che "*in tutti i casi in cui non è possibile riconoscere gli effetti delle singole condotte causative del pregiudizio all'ambiente, non si devono identificare singole azioni di bonifica e la responsabilità di tali adempimenti è solidale*" (Cons. Stato, Sezione IV, 7 gennaio 2021, n. 172; id. 7592 del 2024).

11.2. Il giudice penale e il giudice amministrativo hanno un diverso approccio rispetto all'accertamento del nesso eziologico tra la condotta attiva o omissiva del soggetto responsabile e il danno ambientale.

Ai fini dell'individuazione del responsabile dell'inquinamento la giurisprudenza amministrativa, sulla scorta delle indicazioni derivanti dalla Corte di Giustizia, ha escluso l'applicabilità di una impostazione "penalistica" (incentrata sul superamento della soglia del "ragionevole dubbio"), trovando invece applicazione, ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività svolta nell'area ed inquinamento della stessa, il canone civilistico del "più probabile che non". Esso richiede di verificare che il nesso eziologico ipotizzato dall'amministrazione sia più probabile della sua negazione, secondo *l'id quod plerumque accidit*, ovvero che la probabilità sia superiore al 50%.

L'esistenza del nesso di causalità può essere presunta dall'Autorità competente, purché essa disponga di indizi plausibili in grado di dare fondamento alla presunzione stessa, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività (Corte giust. UE, 9 marzo 2010, in causa procedimento C-378/08, par. 57).

La prova del nesso causale può quindi essere data in via diretta o indiretta; l'Amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c., purché vi siano indizi plurimi, gravi, precisi e concordanti e gli operatori presunti responsabili non siano in condizione di confutare tale presunzione (Cons. Stato, sez. IV, 1° aprile 2020, n. 2195, id., 22 luglio 2024, n. 6596).

L'abbattimento della soglia di prova con riguardo al nesso di causalità materiale si giustifica, *a fortiori*, nel settore ambientale ove, nel quadro di un più vasto fenomeno di oggettivizzazione della tutela, il rimedio risarcitorio (e con esso l'accertamento della responsabilità) assume anche scopi preventivo-precauzionali.

Nel caso, invece, della responsabilità penale, è esclusa la possibilità di ricorrere ad indici di tipo presuntivo che facciano leva sul semplice superamento delle

soglie di rischio; la prova del nesso di causalità materiale segue il parametro dell'"al di là di ogni ragionevole dubbio", regola di giudizio oggi resa esplicita dall'art. 533, comma 1, c.p.p. e sottesa al disposto del capoverso dell'art. 530 c.p.p.

I differenti parametri probatori utilizzati dal giudice amministrativo e da quello penale, potranno pertanto condurre, nelle due sedi, quantomeno in astratto, ad esiti diversi

12. Ciò posto, nel caso in esame, va anzitutto confermato il rilievo del T.a.r., secondo cui – ferma restando la non sovrapponibilità tra il processo penale, in quanto volto ad accertare responsabilità individuali ed il procedimento amministrativo volto ad individuare i responsabili dell'inquinamento, nel senso fatto proprio dalle norme di derivazione europea applicabili in materia – dal procedimento penale non sono emersi elementi fattuali idonei a dimostrare l'estraneità del Comune alla causazione della contaminazione delle acque sotterranee.

Al contrario - posto infatti che, dal punto di vista del nesso di imputazione causale, va in esso applicato il più rigoroso criterio probatorio sopra evidenziato - la Provincia di Verona ha correttamente valorizzato il fatto che, nell'ambito del processo definito dalla sentenza n. 2112 del 22/10/2012 del Tribunale Penale di Verona, sia stato accertato che "*l'inquinamento della falda è in diretta correlazione causale con la condizione in cui si è trovata la discarica a seguito della sua dissennata pluriennale gestione*" (cfr. la pag. 5 del provvedimento impugnato).

Tale rilievo risulta invero determinante ai fini del procedimento amministrativo in esame, in cui è sufficiente – indipendentemente da eventuali responsabilità penali – che la Provincia accerti in termini oggettivi la responsabilità di un operatore nella contaminazione di un sito.

12.1. Il Comune di -OMISSIS- ha tuttavia sostenuto di essere rimasto del tutto estraneo alla gestione della discarica di cui trattasi, che ha affidato dapprima alla società -OMISSIS- e poi alla società -OMISSIS-, in virtù di una

concessione di costruzione e gestione. Esso, comunque, non sarebbe un operatore professionale.

In ogni caso, non potrebbe darsi alcun rilievo all'esercizio delle sue attribuzioni istituzionali in materia di gestione dei rifiuti urbani, poiché, ragionando in questi termini, dovrebbero ritenersi responsabili anche tutte le Amministrazioni che non abbiano (*in thesi*) correttamente esercitato le rispettive competenze in materia ambientale.

12.2. Il Collegio rileva che la responsabilità del Comune di -OMISSIS- è stata ricollegata dalla Provincia non già alle competenze amministrative in materia di rifiuti, bensì esclusivamente alla titolarità della autorizzazione ambientali necessarie alla gestione della discarica, rimaste in capo allo stesso Comune, nonché ai poteri di vigilanza e controllo ad esso spettanti, puntualmente disciplinati in sede convenzionale.

Va soggiunto che non può nemmeno dubitarsi della capacità del Comune di gestire, direttamente o indirettamente, l'attività in esame, vuoi "*in house*", vuoi attraverso una delle forme un tempo indicate dall'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 (e oggi dal d.lgs. n. 201 del 2022). In questo senso, esso può in concreto assumere la veste di "operatore" quale delineata dall'art. 2, comma 6 della direttiva 2004/35/CE che definisce tale "*qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale, oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso e o dell'autorizzazione, a svolgere detta attività* [...]".

Il T.a.r. ha quindi correttamente sottolineato che "*La titolarità dell'autorizzazione impone di per sé l'obbligo di rispettare gli obblighi di tutela e salvaguardia delle matrici ambientali che discendono dal progetto approvato*".

Per quanto specificamente riguarda la gestione del percolato, il primo giudice ha parimenti valorizzato le previsioni convenzionali dalle quali risulta (cfr. l'art. 8 della convenzione del 1° dicembre 1999), che, a partire del terzo anno di durate del servizio, gli obblighi di asportazione e di trattamento del

percolato al fine di mantenere in discarica il livello predeterminato dall'Organo di controllo durante il periodo di esercizio della medesima, hanno fatto capo direttamente al Comune.

Nello stesso senso depone la convenzione stipulata tra il Comune e -OMISSIS- il 25 febbraio 1999 per il trattamento del percolato (doc. 15 allegato alle difese del Comune in primo grado) la quale prevede la possibilità di risoluzione per inadempimento da parte della ditta esecutrice, e all'art. 12 dispone altresì l'istituzione di una commissione tecnica consultiva e di sorveglianza formata da tre tecnici con diritto di effettuare accessi ed ispezioni all'impianto relazionando al Comune gli esiti delle verifiche effettuate.

Il T.a.r. ha poi correttamente richiamato la giurisprudenza secondo cui soggetti "responsabili" non sono solo gli autori materiali della condotta di inquinamento, bensì anche tutto quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore.

In questo senso, è stato per esempio imputato anche ad una società controllante la responsabilità per la situazione di inquinamento e i conseguenti obblighi di bonifica, non solo per il periodo in cui la stessa ha avuto la proprietà dell'area interessata ma anche per quello successivo al trasferimento di questa a favore della controllata; al riguardo, è stato ritenuto dirimente il mantenimento in capo alla controllante di poteri di direzione in materia di politiche ambientali (Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 2301 del 2020).

Tali pronunce si fondano sulla nozione di operatore di cui al cit. art. 2 comma 6, della direttiva europea sulla riparazione del danno ambientale, 2004/35/CE, la quale è chiaramente collegata ad una attività, esercitata o controllata o anche alla titolarità di un potere economico però decisivo sul funzionamento tecnico dell'iniziativa (Corte di Cassazione, sez. un., sentenza n. 3077 del 2023, su cui, infra, par. 3.2).

12.3. Va altresì precisato che il precedente della Sezione invocato dal Comune di -OMISSIS- a sostegno della tesi della esclusiva responsabilità della società concessionaria (in particolare la sentenza n. 6137 del 2025) riguarda una fattispecie ben distinta da quella in esame, trattandosi di un caso in cui l'Amministrazione comunale risultava essersi limitata a concedere ad un'impresa esclusivamente il suolo per la posa delle tubazioni e degli impianti relativi all'attività di produzione di gas, in epoca antecedente alla c.d. "metanizzazione", non essendo quindi coinvolta direttamente nell'attività di impresa e nella gestione del servizio.

12.4. Per quanto riguarda, poi, le censure relative alla pretesa incompletezza dell'istruttoria, è agevole rilevare che le deduzioni del Comune sono rimaste del tutto generiche.

Risulta infatti che la Provincia abbia valutato plurimi elementi istruttori, ripercorsi nel provvedimento impugnato, dai quali è emerso che la fonte preponderante della contaminazione rilevata è la discarica di -OMISSIS-.

In particolare, nella conferenza di servizi del 26 febbraio 2018, il rappresentante di ARPAV ha confermato che "*i PFAS rilevati nei piezometri presentano la stessa impronta riscontrata nel liquido delle vasche, per cui risulta superfluo cercare altre fonti*" (pag. 9).

In ogni caso, come già ricordato, il soggetto individuato come responsabile non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi, ma deve provare e documentare, con pari analiticità, la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, o attività, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento.

L'ipotetica esistenza di concorrenti fattori causativi dell'inquinamento, pertanto, non esclude di per sé, a fronte di indizi gravi, precisi e concordanti, la responsabilità del soggetto individuato (Cons. Stato, 18 dicembre 2018, n. 7121; id., 4 dicembre 2017, n. 5668).

13. Parimenti infondate sono le censure aventi carattere procedimentale, di cui al terzo e al quinto motivo di appello.

13.1. Il Comune si duole anzitutto del fatto che nell'atto di avvio del procedimento la Provincia abbia richiamato esclusivamente i c.d. PFAS, mentre nel provvedimento finale abbia fatto riferimento in modo onnicomprensivo alla contaminazione della falda e quindi anche a sostanze diverse.

Non è tuttavia contestato che il Comune abbia partecipato alle varie fasi del procedimento e conferenze di servizi in cui sono state discusse le risultanze de rilievi e delle analisi svolte dall'ARPAV nel corso degli anni, analisi delle quali il Comune è stato reso costantemente edotto quantomeno a partire dal 2006.

Deve pertanto convenirsi con il T.a.r. che il Comune ha avuto, nel corso dell'istruttoria alla quale ha attivamente partecipato, la disponibilità di tutti gli elementi rispetto ai quali poter efficacemente interloquire con la Provincia in ordine a tutto quanto emerso dalle verifiche.

13.2 Quanto poi al fatto che la Provincia non abbia svolto le ulteriori indagini che l'ARPAV si era dichiarata disponibile ad effettuare si osserva che, come già riportato, l'Agenzia non ha comunque manifestato alcun dubbio in ordine al nesso causale sussistente tra l'attività della discarica e la contaminazione delle acque sotterranee.

Parimenti condivisibile è il rilievo del T.a.r. secondo cui l'individuazione di una completa ricostruzione della sorgente e dei bersagli della contaminazione della falda e del modello concettuale del sito, assumano rilievo specifico nel procedimento volto a progettare gli interventi di bonifica per assicurarne l'efficacia, "*ma non risultano altrettanto rilevanti nel procedimento, oggetto del contenzioso in esame, volto ad individuare i responsabili della contaminazione tenuto agli obblighi di bonifica e ripristino ambientale*".

13.3. Relativamente alla circostanza che la Provincia abbia concluso il procedimento volto ad individuare i responsabili dell'inquinamento, senza

prima dare riscontro alla richiesta, formulata dallo stesso Comune con la nota del 3 ottobre 2081 (doc. n. 58 del Comune), l'appellante non ha indicato, nemmeno in sede di appello, quale sia il suo specifico interesse a coltivare tale censura.

Nella nota in questione il Comune si è infatti limitato a sollecitare la Provincia ad adottare "*i provvedimenti conseguenti*" agli accertamenti, verifiche e valutazioni svolte nel corso degli anni, ivi comprese quelle relative al parallelo procedimento di bonifica e messa in sicurezza.

Poiché tuttavia il procedimento ex art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006 era già in corso di svolgimento - essendo stato avviato con la comunicazione del 23 febbraio 2017 – non è chiaro perché la Provincia avrebbe dovuto instaurare una distinta sequenza procedimentale sulla base della medesima disposizione.

Né, come detto, il Comune ha saputo indicare quali elementi probatori siano stati dalla Provincia trascurati o ignorati.

Deve infatti convenirsi con la Provincia che, una volta accertato l'inquinamento ed individuati i soggetti responsabili, non vi era alcun motivo per protrarre il procedimento (o avviarne un altro simile) attesa anche l'urgenza di provvedere più volte rimarcata dall'ARPAV ed essendo comunque rimesso al parallelo procedimento di bonifica la specifica configurazione e modulazione degli interventi necessari.

14. In definitiva, per quanto sopra argomentato, l'appello deve essere respinto.

La complessità della vicenda e la natura sensibile degli interessi coinvolti, inducono però a compensare integralmente tra le parti le spese del grado.

P.Q.M.

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

Compensa tra le parti le spese del grado.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento

(UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone fisiche sopra indicate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Luigi Furno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Silvia Martino

IL PRESIDENTE
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.