

ORDINE DI BONIFICA E MESSA IN SICUREZZA DI AREE INQUINATE E RESPONSABILITÀ DEL PROPRIETARIO NON RESPONSABILE DELL'INQUINAMENTO – CONS. DI STATO, SEZ. IV, N. 6152 DEL 31 LUGLIO 2026

A cura di **Luca FAVALORO***

MASSIMA¹

L'ordine di esecuzione di interventi su aree inquinate, ivi incluse le misure meno invasive come quelle volte a predisporre uno studio di analisi dei rischi sanitario e ambientale, possono essere adottati, conformemente al principio "chi inquina paga", solo nei confronti del responsabile dell'inquinamento e non anche rispetto al mero proprietario dell'area non responsabile, che può scegliere se procedere volontariamente nel senso chiesto dall'amministrazione.

SOMMARIO

1. **Il fatto** 1
2. **La decisione** 2
3. **Conclusioni** 5

1. IL FATTO

Con la sentenza n. 6152 del 31 luglio 2026, il Consiglio di Stato, Sezione IV, si è pronunciato sulla possibilità di imporre al proprietario di un'area, non responsabile dell'inquinamento, lo svolgimento di attività di caratterizzazione e di analisi del rischio sanitario e ambientale.

La vicenda trae origine da un procedimento di bonifica avviato nel 2004 dal Ministero dell'Ambiente, ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006, avente ad oggetto un'area di oltre 75.000 mq, di proprietà di una società e ricompresa nel Sito di Interesse Nazionale "Venezia-Porto Marghera".

Nel corso del procedimento, l'Amministrazione aveva richiesto alla società dapprima la predisposizione del piano di caratterizzazione e, successivamente, l'esecuzione di interventi di messa in sicurezza e bonifica.

La società impugnava tali provvedimenti innanzi al T.A.R. per il Veneto. Con sentenza n. 143 del 6/02/2015, passata in giudicato, il giudice amministrativo aveva escluso la responsabilità della società per l'inquinamento dell'area, affermando l'applicazione del principio "chi inquina paga" e, conseguentemente, l'insussistenza di un obbligo di bonifica in capo al proprietario non responsabile dell'inquinamento.

In esecuzione di tale pronuncia, con nota del 7/11/2017, il Ministero dell'Ambiente aveva riavviato il procedimento. All'esito della conferenza di servizi, l'Amministrazione aveva disposto ulteriori verifiche, prevedendo tra l'altro, la possibilità per la società di presentare un'analisi di rischio sanitario e ambientale ai sensi dell'art. 242, comma 4 del d.lgs. 152/2006.

La società, nel maggio del 2018, aveva volontariamente predisposto e trasmesso l'analisi richiesta, dalla quale risultava il rispetto delle concentrazioni soglia di rischio e l'assenza di rischi per la salute umana e per la risorsa idrica sotterranea. Sulla base di tali risultati, il sito veniva considerato non contaminato e la società chiedeva pertanto la chiusura del procedimento ai sensi dell'art. 242 comma 5 del d.lgs. 152 del 2006.

Il Ministero, tuttavia, acquisiti i pareri delle amministrazioni competenti e, in particolare, quello dell'ISPRA riteneva procedere a una nuova caratterizzazione dell'area e a una rielaborazione dell'analisi di rischio.

Con decreto del 23 marzo 2020, adottato all'esito della conferenza di servizi decisoria, l'Amministrazione imponeva quindi alla società di predisporre una nuova analisi di rischio sanitario e ambientale, tenendo conto dei pareri tecnici acquisiti nel corso del procedimento.

La società impugnava anche tale provvedimento dinanzi al T.A.R. per il Veneto sostenendo, la violazione degli artt. 3-ter, 242, 252 e 252-bis del

* Avvocato. Dottorando di ricerca. Componente del Comitato Editoriale della Rivista "De Iustitia".

¹ Massima ufficiale.

d.lgs. n. 152/2006, nonché dell'art. 21-*septies* l. n. 241/1990, per contrasto con il giudicato del 2015 e con il principio "chi inquina paga".

In particolare, la società sosteneva che le prescrizioni imposte avrebbero sostanzialmente imposto nuovi obblighi di intervento a carico del proprietario del quale era già stata esclusa la responsabilità per l'inquinamento.

Il T.A.R., sentenza n. 3065 del 2024, accoglieva il ricorso e annullava i provvedimenti impugnati.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica proponeva quindi appello dinanzi al Consiglio di Stato sostenendo, in particolare, che la caratterizzazione dell'area non dovesse necessariamente condurre a un intervento di bonifica e che l'Amministrazione potesse comunque imporre misure di messa in sicurezza anche al proprietario non responsabile dell'inquinamento.

Secondo il Ministero, inoltre, la richiesta di integrazione dell'analisi di rischio sarebbe stata giustificata dal principio di precauzione², previsto dall'art. 191 TFUE³, nonché, a livello nazionale, dall'articolo 3-*ter* D.lgs. 152/06⁴.

La società si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.

2. LA DECISIONE

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6152 del 31 luglio 2026, ha dichiarato infondato l'appello, confermando l'illegittimità del provvedimento con cui era stato imposto alla società proprietaria dell'area di predisporre una nuova analisi del rischio sanitario e ambientale.

Il punto centrale della decisione riguarda, quindi, una questione molto precisa: può l'Ammi-

nistrazione imporre al proprietario di un'area potenzialmente contaminata, quando sia già stata esclusa la sua responsabilità per l'inquinamento, di svolgere una nuova caratterizzazione dell'area e una analisi del rischio sanitario e ambientale?

Per rispondere a tale interrogativo, i Giudici di Palazzo Spada ripercorrono innanzitutto le vicende che hanno portato all'adozione del provvedimento impugnato.

Nel 2004 il Ministero dell'Ambiente aveva avviato un procedimento di bonifica dell'area, sospettata di essere contaminata e di proprietà della società.

Il procedimento aveva condotto all'adozione di alcuni provvedimenti con i quali era stata intimata alla società l'esecuzione di una serie di interventi di risanamento ambientale e di messa in sicurezza d'emergenza.

Tali provvedimenti erano stati impugnati dalla società e successivamente annullati dal T.A.R. per il Veneto con la sentenza n. 143 del 2015, proprio perché adottati in violazione del principio "chi inquina paga".

La vicenda proseguiva, tuttavia, negli anni successivi. In esito alla conferenza di servizi decisoria dell'8 gennaio 2018, il Ministero dell'Ambiente dichiarava concluso positivamente il procedimento di caratterizzazione, disponendo ulteriori attività di indagine.

In particolare, per quanto riguarda la "matrice terreni", veniva richiesto un supplemento di indagine volto a verificare l'effettiva origine geologica dell'arsenico rinvenuto nel sottosuolo. Per quanto riguarda, invece, la "matrice acque sotterranee", a fronte del superamento di alcuni parametri, veniva riconosciuta alla società la facoltà di presentare una specifica analisi di rischio sanitario-ambientale. La

² Il principio di precauzione è uno strumento di gestione del rischio che consente di adottare misure protettive e cautelative in presenza di un pericolo potenziale per la salute umana o per l'ambiente, anche quando l'incertezza scientifica non permette una valutazione completa del rischio.

³ Art. 191 TFUE par. 2: "La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

⁴ Art. 3 *ter* D.lgs. 152/2006 "La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale".

società decideva quindi di procedere volontariamente alla predisposizione dello studio.

Nel maggio 2018, l'odierna appellante elaborava dunque volontariamente il documento di analisi del rischio sanitario e ambientale, redatto ai sensi dell'art. 242, comma 4, del D.lgs. n. 152/2006, allo scopo di quantificare il rischio per la salute umana e per la risorsa idrica sotterranea derivante dalla potenziale contaminazione riscontrata e di definire le Concentrazioni della Soglia di Rischio (CSR) per gli inquinanti di interesse.

Dallo studio in questione emergeva il contenimento delle CSR entro i limiti di legge e l'insussistenza di rischi tanto per la salute umana (aspetto sanitario), quanto per la risorsa idrica sotterranea (aspetto ambientale).

Sulla scorta dei risultati ottenuti il sito veniva considerato non contaminato, sicché la ditta richiedeva la chiusura del procedimento ambientale in corso, ai sensi dell'art. 242, comma 5, del D.lgs. n. 152/2006.

Il Ministero, tuttavia, non riteneva conclusa la vicenda. Acquisiva infatti i pareri delle numerose Amministrazioni coinvolte e, tra questi, quello dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

Con nota prot. n. 65076 del 13 novembre 2018, l'ISPRA sosteneva l'opportunità di effettuare *“una nuova caratterizzazione dell'area per suolo e acque sotterranee e rielaborare l'analisi di rischio secondo i nuovi riscontri analitici”*, ritenendo non accoglibile la tesi dell'origine naturale dell'arsenico rinvenuto nel sito, tesi che era stata avallata da un'indagine dell'IENI-CNR del 2014.

Sulla base di tali rilievi, l'Amministrazione chiedeva quindi alla società di integrare l'analisi di rischio specifica. Con nota prot. n. 9455/STA del 16 maggio 2019 veniva indetta una nuova conferenza di servizi decisoria in modalità asincrona e, nonostante le osservazioni presentate dalla società, il procedimento si concludeva con il decreto prot. n. 000013/RIA del 23 marzo 2020.

Con tale decreto, il Ministero imponeva alla società di riformulare una nuova versione dell'analisi di rischio sanitario e ambientale, tenendo conto di quanto riportato nei pareri formulati dall'ARPA Veneto, dall'INAIL, dall'AULSS3 e dall'ISPRA.

È proprio tale ultimo provvedimento a costituire il centro della controversia.

Il Consiglio di Stato ricostruisce quindi la questione controversa individuandola nella possibilità per il Ministero di imporre al proprietario non responsabile di un'area potenzialmente inquinata di procedere all'analisi del rischio sanitario e ambientale sulla stessa area.

Il T.A.R. aveva annullato il provvedimento ministeriale ritenendolo illegittimo perché adottato in violazione del principio *“chi inquina paga”*.

Il Ministero proponeva quindi appello, sostenendo che il provvedimento fosse comunque legittimo. Secondo l'Amministrazione, infatti, l'intervento di bonifica non rappresenterebbe l'unico possibile esito della caratterizzazione dell'area, la quale potrebbe anche condurre all'adozione di un ordine di messa in sicurezza.

Secondo il Ministero, tale ordine sarebbe compatibile anche con la posizione del proprietario non responsabile dell'inquinamento.

L'Amministrazione sosteneva, inoltre, che la richiesta formulata fosse conforme al principio di precauzione, previsto dall'articolo 191 *TFUE* e, a livello nazionale, dall'articolo 3-ter D.lgs. 152/06.

Il Collegio, tuttavia, non condivide la ricostruzione del quadro normativo proposta dal Ministero e, per tale ragione, respinge l'appello.

Il primo principio richiamato dal Consiglio di Stato è quello di legalità. Per poter imporre al proprietario di un'area non responsabile dell'inquinamento qualunque tipo di attività, compresa l'effettuazione di una caratterizzazione o di un'analisi dei rischi sanitario e ambientale relativa all'area sospettata di inquinamento, è necessario che il potere dell'Amministrazione trovi fondamento in una specifica norma che la abiliti a imporre tale attività.

Nel caso in esame, il Ministero non aveva chiarito quale fosse la norma che gli consentisse di imporre al proprietario la predisposizione di una nuova versione dell'“Analisi di rischio sanitario e ambientale”. Ciò in quanto sia l'eventuale ordine di bonifica sia le misure di messa in sicurezza che potrebbero derivarne presuppongono, secondo il Consiglio di Stato, la responsabilità del proprietario dell'area, responsabilità che nel caso concreto era

stata pacificamente esclusa dalla sentenza del T.A.R. n. 143 del 2015, ormai passata in giudicato.

A sostegno di tale conclusione, il Collegio richiama espressamente un proprio precedente, affermando che *“ai sensi degli artt. 242 e 244 d.lgs. 152/2006, l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'onere di individuare e ricercare, mentre il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno solo la facoltà di effettuare interventi di bonifica (art. 245). Nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni competenti (art. 250) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo (art. 253). Pertanto, non è configurabile, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità oggettiva in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato”*⁵.

Il principio affermato è quindi chiaro: l'Amministrazione può imporre interventi sull'area inquinata, o potenzialmente tale, al responsabile dell'inquinamento, mentre non può imporre, neppure misure meno invasive, come la predisposizione di uno studio di analisi dei rischi sanitario e ambientale, al proprietario dell'area che non sia responsabile dell'inquinamento. Quest'ultimo può scegliere di procedere volontariamente nel senso richiesto dall'Amministrazione, ma non può essere obbligato a farlo in assenza di una specifica base normativa.

Il Consiglio di Stato affronta quindi l'argomento del Ministero relativo alle M.I.S.E. (Misure di messa in sicurezza). Anche sotto questo profilo, la tesi dell'Amministrazione non viene condivisa. Le M.I.S.E., infatti, presuppongono comunque la responsabilità del proprietario in relazione all'inquinamento, come già evidenziato dalla stessa Sezione⁶.

In particolare, il Consiglio di Stato aveva già chiarito che il proprietario del sito non responsabile della contaminazione non è tenuto all'esecuzione delle misure di messa in sicurezza di emergenza,

trattandosi di un intervento mirato alla riparazione del danno ambientale il quale, come tale, può gravare solo sul responsabile dell'inquinamento, conformemente al principio *“chi inquina paga”*⁷.

Ne consegue che l'Amministrazione non può imporre l'integrazione di uno studio di analisi dei rischi sanitario e ambientale se il proprietario dell'area, non responsabile dell'inquinamento, non si offre di procedere volontariamente in tal senso.

Il Collegio prende poi in esame l'art. 253, comma 4, del D.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che il *“proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito”*.

Il proprietario non responsabile, dunque, può essere chiamato a rimborsare all'Amministrazione le spese relative agli interventi che abbiano comportato un aumento del valore della sua proprietà, in applicazione della logica dell'ingiustificato arricchimento, richiamata dal Consiglio di Stato attraverso l'art. 2041 c.c.

La sentenza affronta, infine, la distinzione tra misure di prevenzione e misure di messa in sicurezza d'emergenza. La Sezione ha infatti precisato che le misure di prevenzione possono essere imposte al proprietario incolpevole, diversamente dalle misure di messa in sicurezza di emergenza, che presuppongono invece l'accertamento della responsabilità.

Sul punto, il Consiglio di Stato richiama il seguente principio: *“misure che — riguardate in sé e per sé, ovvero senza una valutazione del contesto — sono sostanzialmente identiche, essendo accomunate, secondo logica, dal medesimo obiettivo, di evitare l'aggravarsi del danno; ciò posto, il criterio distintivo fra le due fattispecie va ricavato argomentando dalle norme generali del sistema, considerando il*

⁵ Sul punto si rinvia a Cons. Stato, Sez. IV, 28 agosto 2024, n. 7274.

⁶ Si veda Cons. Stato, Sez. IV, 19 luglio 2023, n. 7072; Corte di Cass. Sez. Un., 1° febbraio 2023, n. 3077.

⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6957.

*principio di solidarietà e buona fede di cui agli artt. 2 Cost. e 1176 c.c., norma specifica in materia di obbligazioni nei rapporti di diritto privato ma applicabile anche nei rapporti di diritto pubblico caratterizzati dall'accertamento della violazione di obbligazioni pubbliche che implicano la responsabilità del privato con conseguente applicazione di una misura amministrativa, di norma, coincidente con una sanzione, nella specie, avente valenza ripristinatoria (art 1, comma 2-bis, l. n. 241 del 1990); tale principio di buona fede impone di attivarsi a protezione delle posizioni giuridiche altrui se ciò si possa fare senza apprezzabile sacrificio, vale a dire con misure preventive esigibili, semplici ed economiche, individuate a seguito di una corretta e completa istruttoria da parte dell'Amministrazione*⁸.

Nel caso concreto, tuttavia, la predisposizione di un nuovo studio di analisi dei rischi sanitario e ambientale era stata definita dalla società particolarmente onerosa e non semplice ed economica. Tale circostanza, osserva il Consiglio di Stato, risultava confermata anche dalla complessità del procedimento amministrativo sviluppatosi nel corso degli anni e, sul punto, il Ministero non aveva efficacemente replicato.

Ne consegue che, anche considerando la misura imposta dal Ministero come una misura di prevenzione, lo sforzo richiesto al proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento avrebbe comunque superato il limite dell'"apprezzabile sacrificio" e, come tale, non avrebbe potuto essere imposto a quest'ultimo.

Il Consiglio di Stato affronta, infine, il richiamo al principio di precauzione. Al di fuori della limitata ipotesi delle misure di prevenzione appena descritta, al proprietario non può essere imposta un'analisi dei rischi particolarmente onerosa e complessa in assenza di una specifica base normativa. Tale misura, infatti, non può essere legittimata dal principio di precauzione di cui all'art. 191 TFUE e all'art. 3-ter del d.lgs. n. 152/2006.

Il principio di precauzione indica all'Amministrazione le modalità attraverso le quali esercitare correttamente il proprio potere discrezionale quando non sia certa la concreta manifestazione

del rischio, ma resta comunque necessaria l'esistenza di una norma attributiva del potere. Il principio di precauzione, in altri termini, può orientare l'esercizio di un potere già attribuito dalla legge, ma non può creare autonomamente quel potere in assenza di una specifica disposizione normativa.

È proprio questo, in definitiva, il punto centrale della pronuncia: il proprietario non responsabile dell'inquinamento non può essere obbligato a svolgere una complessa e onerosa attività di caratterizzazione o di analisi del rischio se manca una specifica norma che attribuisca all'Amministrazione il potere di imporgliela. Diversamente, resta salva la possibilità di interventi volontari del proprietario e, nei limiti individuati dalla giurisprudenza, quella di imporre semplici ed economiche misure di prevenzione che non comportino un apprezzabile sacrificio.

3. CONCLUSIONI

La sentenza n. 6152 del 31 luglio 2026 del Consiglio di Stato ribadisce con chiarezza i limiti entro i quali il proprietario di un'area potenzialmente contaminata, ma non responsabile dell'inquinamento, può essere coinvolto nel procedimento di bonifica e di risanamento ambientale.

Il principio "chi inquina paga" impedisce, infatti, di porre automaticamente a carico del proprietario incolpevole gli obblighi che la disciplina ambientale riconduce al responsabile della contaminazione.

La mera titolarità del bene non è sufficiente a fondare una responsabilità per l'inquinamento e, conseguentemente, non consente all'Amministrazione di imporre al proprietario attività che costituiscano il presupposto o siano funzionali all'adozione di interventi di bonifica o di messa in sicurezza.

La pronuncia assume particolare rilievo con riferimento alle attività di caratterizzazione e analisi del rischio. Anche quando tali attività non comportino direttamente un intervento di bonifica, la loro imposizione coattiva richiede una specifica base

⁸ Per eventuali approfondimenti si rinvia a Cons. Stato, Sez. IV, 19 agosto 2025, n. 7084.

normativa che attribuisca all'Amministrazione il relativo potere.

Non è quindi sufficiente richiamare, in termini generali, la necessità di tutelare l'ambiente o il principio di precauzione.

Quest'ultimo, infatti, non può trasformarsi in una fonte autonoma di poteri amministrativi: può orientare l'esercizio di un potere già previsto dalla legge, ma non può sostituirsi alla necessaria norma attributiva del potere. Allo stesso modo, anche il dovere di solidarietà e buona fede può giustificare, nei limiti individuati dalla giurisprudenza, l'adozione di semplici ed economiche misure di prevenzione, ma non può legittimare l'imposizione di attività particolarmente onerose e complesse, tali da comportare per il proprietario un "apprezzabile sacrificio".

La decisione conferma, pertanto, una distinzione fondamentale: il proprietario non responsabile dell'inquinamento può certamente partecipare al procedimento e può volontariamente adottare iniziative di caratterizzazione, analisi o bonifica, ma non può essere trasformato, per il solo fatto di essere proprietario, nel soggetto destinatario degli obblighi che la normativa pone a carico dell'autore della contaminazione.

La tutela dell'ambiente, anche quando perseguita secondo il principio di precauzione, deve dunque essere esercitata nel rispetto del principio di legalità, senza che l'esigenza di prevenire o contenere un possibile rischio ambientale possa determinare l'attribuzione, in via amministrativa, di obblighi non espressamente previsti dalla legge.