

Sui limiti degli obblighi del proprietario incolpevole in tema di adozione di misure di prevenzione e messa in sicurezza d'emergenza

Cons. Stato, Sez. IV 13 luglio 2026, n. 5593 - Lamberti, pres. f.f.; Furno, est. - Gas Plus Italiana s.r.l. (avv. Rotelli) c. Regione Basilicata (avv. Possidente) ed a.

Ambiente- Inquinamento - Misure di prevenzione e messa in sicurezza - Principio “chi inquina paga” - Responsabile dell'inquinamento - Proprietario incolpevole esponsabilità di posizione - Principio di proporzionalità.

(Omissis)

FATTO

1. La società Gas Plus Italiana s.r.l., operante nel settore dell'esplorazione, produzione, distribuzione e vendita del gas naturale, è titolare della concessione mineraria relativa all'area pozzo denominata “Torrente Vella 1”, sita nel Comune di Ferrandina, in provincia di Matera.

Detta società è subentrata, a decorrere dal 18 maggio 2004, nella titolarità della concessione già intestata alla Società Petroli Italiana s.p.a., alla quale risulta riferibile l'attività di perforazione del pozzo “Torrente Vella 1”.

Il pozzo “Torrente Vella 1” è rimasto in produzione sino all'anno 2016 e, allo stato, non risulta ancora chiuso minerariamente.

1.1. In data 10 settembre 2019, Gas Plus Italiana s.r.l., nella qualità di gestore del sito, comunicava alla Regione Basilicata, ai sensi dell'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, l'avvenuto superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per i parametri Idrocarburi pesanti (C>12) della matrice terreno e per i parametri Solfati, Boro, Ferro e Manganese, Manganese e Nichel della matrice acque sotterranee dell'area pozzo.

Successivamente, in data 9 ottobre 2019, la società trasmetteva agli uffici regionali il piano di caratterizzazione ambientale del sito.

Il predetto piano veniva sottoposto all'esame degli enti competenti nell'ambito del relativo procedimento amministrativo, anche mediante conferenza di servizi.

1.2. All'esito del procedimento, la Regione Basilicata approvava il piano di caratterizzazione con prescrizioni, mediante deliberazione della Giunta regionale n. 709, del 15 dicembre 2023.

Con nota del 15 novembre 2023, tuttavia, la società rappresentava all'Amministrazione regionale di non voler dare spontanea esecuzione alle attività di caratterizzazione ambientale prescritte.

A fondamento di tale determinazione, Gas Plus Italiana s.r.l. dichiarava di qualificarsi quale proprietario o gestore incolpevole del sito, assumendo di non essere responsabile della contaminazione riscontrata.

1.3. A seguito di tale comunicazione, la Regione Basilicata adottava il provvedimento prot. n. 64152, del 19 marzo 2024, con cui, nel prendere atto della dichiarata indisponibilità della società ad attuare il piano di caratterizzazione, ingiungeva alla società, nella qualità di “gestore minerario” del sito, di adottare le misure di prevenzione previste dall'art. 245 del D.lgs. n. 152/2006.

2. Avverso tale provvedimento la società proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, chiedendone l'annullamento.

2.1. Con il primo motivo di ricorso, la società deduceva la violazione e falsa applicazione dell'art. 240, comma 1, lettere i) e m), del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, carenza di istruttoria, contraddittorietà, manifesta illogicità, irragionevolezza e difetto di proporzionalità.

Secondo la ricorrente in primo grado, gli interventi imposti dalla Regione non sarebbero riconducibili a mere misure di prevenzione, ma integrerebbero una vera e propria messa in sicurezza d'emergenza.

La società sosteneva che tali interventi non potessero essere imposti al proprietario o gestore incolpevole del sito, ma soltanto al soggetto responsabile dell'inquinamento, in applicazione del principio “chi inquina paga”.

La ricorrente lamentava, inoltre, che l'Amministrazione avesse agito senza previa identificazione del responsabile della contaminazione e in assenza di un'adequata istruttoria.

In particolare, la società contestava che l'ordine regionale fosse fondato sul solo dato del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione rilevato nel 2019 per i cennati parametri.

Secondo la prospettazione della ricorrente, tale dato sarebbe risalente nel tempo e non sufficiente a dimostrare l'attuale esistenza di una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente.

La società evidenziava altresì che la stessa Regione aveva riconosciuto, nel provvedimento impugnato, la mancata conoscenza dello stato qualitativo della matrice-terreno dell'area pozzo.

La ricorrente deduceva, inoltre, la contraddittorietà dell'atto, in quanto la Regione aveva ordinato l'adozione di misure di

prevenzione pur avendo contestualmente richiesto ad ARPAB e ASM di pronunciarsi sull'eventuale necessità delle medesime misure.

2.2. Con il secondo motivo di ricorso, la società deduceva la violazione e falsa applicazione dell'art. 240, comma 1, lettere i) e m), del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché eccesso di potere per perplessità, genericità e incongruenza del provvedimento. In particolare, la ricorrente sosteneva che l'ordine impartito fosse generico e indeterminato, non essendo specificate in modo puntuale le concrete attività da eseguire.

Si costituiva nel giudizio di primo grado la controinteressata Società Petrolifera Italiana s.p.a., con atto di mera forma.

Le Amministrazioni pubbliche intime non si costituivano in giudizio.

All'udienza pubblica del 2 aprile 2025, la causa veniva trattenuta in decisione dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata.

3. Con la sentenza 19 aprile 2025, n. 264, il T.a.r. respingeva il ricorso.

3.1. Il giudice di primo grado riteneva infondato il primo motivo, argomentando dal rilievo per il quale la società non aveva fornito elementi idonei a dimostrare che le iniziative richieste dalla Regione integrassero una messa in sicurezza d'emergenza.

Secondo il T.a.r., le misure imposte dovrebbero essere qualificate come misure di prevenzione, finalizzate ad arrestare la migrazione dei contaminanti in falda oltre il perimetro del sito.

Il Tribunale evidenziava, al riguardo, che la messa in sicurezza d'emergenza presuppone interventi immediati o a breve termine da eseguire in condizioni emergenziali, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Nel caso di specie, invece, il giudice di primo grado escludeva la ricorrenza di un intervento emergenziale in senso proprio.

Il T.a.r. affermava quindi che non sussisteva la denunciata violazione del principio "chi inquina paga", poiché le misure di prevenzione possono essere imposte anche al proprietario o gestore incolpevole dell'area contaminata.

A tal fine richiamava l'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui il proprietario o gestore dell'area che rilevi il superamento, o il pericolo concreto e attuale di superamento, delle concentrazioni soglia di contaminazione è tenuto a darne comunicazione agli enti competenti e ad attuare le misure di prevenzione.

3.2. Il giudice di primo grado riteneva inoltre che dette misure non avessero natura sanzionatoria, ma fossero espressione del principio di precauzione e del principio dell'azione preventiva.

3.3. Il T.a.r. respingeva anche le censure relative al difetto di istruttoria, valorizzando gli esiti della conferenza di servizi svoltasi nel procedimento di approvazione del piano di caratterizzazione.

In particolare, il Tribunale osservava che dagli atti procedurali risultava il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione nelle acque sotterranee per i parametri Nichel e Manganese.

Tali risultanze venivano ritenute sufficientemente attendibili e non persuasivamente contestate dalla società ricorrente.

3.4. Il giudice di primo grado riteneva altresì che il fenomeno contaminante, pur risalente nel tempo, fosse ancora in atto e idoneo a costituire una potenziale fonte di rischio sanitario e ambientale.

Secondo il T.a.r., la richiesta di ulteriori pareri ad ARPAB e ASM non rendeva contraddittorio l'ordine impartito, poiché l'esigenza precauzionale risultava già adeguatamente desumibile dagli atti del procedimento.

3.5. Il Tribunale respingeva infine il secondo motivo, ritenendo che il contenuto del ricorso dimostrasse come la società avesse compreso la natura e le caratteristiche degli interventi richiesti.

4. Avverso tale sentenza la società ha proposto appello, chiedendone la riforma. Con il gravame, l'appellante ha riproposto le censure già dedotte in primo grado, insistendo, in particolare, sulla erronea qualificazione delle misure imposte come misure di prevenzione, sulla violazione del principio "chi inquina paga", sul difetto di istruttoria e motivazione, nonché sulla genericità dell'ordine regionale.

5. Si sono costituite in giudizio le parti appellate, chiedendo la reiezione dell'appello.

6. All'udienza pubblica del 7 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo mezzo di gravame l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto legittima l'imposizione, a suo carico, delle misure prescritte dalla Regione Basilicata, qualificandole quali mere misure di prevenzione ai sensi degli artt. 240 e 245 del d.lgs. n. 152 del 2006.

1.1. Secondo la prospettazione della parte appellante, il giudice di primo grado avrebbe omesso di considerare che il contenuto sostanziale dell'ordine impartito dall'amministrazione regionale, finalizzato a "tenere in sicurezza il sito", trascenderebbe l'ambito delle misure preventive propriamente dette, risolvendosi piuttosto nell'imposizione di interventi riconducibili alla messa in sicurezza d'emergenza.

Tali interventi, per la loro natura tecnica, per la durata nel tempo e per l'ingente impatto economico che comportano, non potrebbero essere posti a carico del proprietario o gestore non responsabile della contaminazione, ma esclusivamente del soggetto cui sia imputabile il fenomeno inquinante, in ossequio al principio unionale del "chi inquina paga".

L'appellante deduce, pertanto, che il T.a.r., con la decisione impugnata, avrebbe erroneamente assimilato la posizione del

gestore incolpevole a quella del responsabile dell'inquinamento, finendo per attribuire al primo obblighi che l'ordinamento riserva esclusivamente al secondo.

2. Con il secondo motivo di appello, strettamente connesso al primo, la società appellante lamenta che la sentenza appellata avrebbe omissis di considerare l'insussistenza, nel caso concreto, dei presupposti richiesti dalla normativa ambientale per l'adozione di misure preventive.

2.1. In particolare, si deduce che non sarebbe stata accertata alcuna situazione di minaccia imminente di danno ambientale né alcun concreto rischio di aggravamento della contaminazione storica riscontrata nell'area.

L'appellante evidenzia che gli approfondimenti tecnici eseguiti avrebbero escluso l'esistenza di una vera e propria falda acquifera e, comunque, di un sistema idrogeologico caratterizzato da un effettivo flusso idrico sotterraneo idoneo a determinare la migrazione degli inquinanti all'esterno del sito.

Da ciò deriverebbe l'impossibilità tecnica di configurare le misure di contenimento richiamate dalla Regione e valorizzate dal T.a.r.

2.2. Viene altresì dedotta la contraddittorietà dell'azione amministrativa, atteso che la stessa Regione, con il provvedimento impugnato, aveva richiesto ad ARPAB e all'Azienda Sanitaria Locale specifici pareri circa l'eventuale necessità di adottare misure preventive, salvo poi imporne contestualmente l'attuazione prima ancora dell'acquisizione dei relativi contributi istruttori.

Ad avviso dell'appellante, il giudice di primo grado avrebbe pertanto erroneamente ritenuto sufficiente il mero superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione per alcuni parametri, senza verificare se tale circostanza fosse effettivamente idonea a giustificare l'adozione di misure gravose nei confronti di un soggetto non responsabile dell'inquinamento.

3. I motivi primo e secondo sono strettamente connessi tra loro e possono, dunque, essere esaminati congiuntamente.

Essi sono fondati nei limiti di seguito indicati.

3.1. La disciplina contenuta nel d.lgs. n. 152/2006 distingue nettamente tra gli obblighi gravanti sul responsabile della contaminazione e quelli imponibili al proprietario o gestore incolpevole del sito.

L'art. 245, comma 2, del menzionato d.lgs. n. 152/2006, in particolare, prevede che il proprietario o il gestore che rilevi un superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione, o il pericolo concreto e attuale del loro superamento, debba adottare misure di prevenzione e darne comunicazione alle autorità competenti.

Tale disposizione va però coordinata con l'art. 240, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 152/2006, che definisce le misure di prevenzione come interventi immediati finalizzati a contrastare una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, nonché con gli artt. 242 e ss., che disciplinano invece gli obblighi di bonifica e messa in sicurezza posti a carico del responsabile dell'inquinamento.

3.2. La giurisprudenza di questa Sezione (Cons. Stato, Sez. IV, 13 settembre 2024, n. 7561; Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2024, n. 9386; Cons. Stato, Sez. IV, 5 marzo 2025, n. 1882.), ponendosi nel solco della decisione delle Sez. Unite 1° febbraio 2023, n. 3077, ha chiarito che soltanto al responsabile della contaminazione possono essere imposti interventi ripristinatori e di messa in sicurezza, mentre al proprietario o gestore non responsabile possono essere richieste esclusivamente misure preventive in senso stretto. In particolare, le Sezioni Unite della Cassazione hanno evidenziato che tali misure si caratterizzano per la loro immediatezza funzionale e per la finalità di evitare l'aggravamento imminente del danno, senza poter essere utilizzate per imporre indirettamente obblighi sostanzialmente ripristinatori al soggetto incolpevole.

3.3. Tanto premesso sul piano generale, nel caso in esame assume dirimente rilievo la distinzione tra le "misure di prevenzione" e le "misure di messa in sicurezza d'emergenza".

La differenza tra i due istituti deve essere ricostruita alla luce del quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 152 del 2006 e, in particolare, dagli artt. 242, 245 e 304.

L'art. 242, comma 1, dispone che "al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione", prevedendo altresì che la medesima procedura si applichi "all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione".

L'art. 304 del medesimo decreto stabilisce, a sua volta, che "quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza".

Dal coordinamento delle richiamate disposizioni emerge che la peculiarità delle "misure di prevenzione" è ravvisabile nella contestuale sussistenza di due indefettibili presupposti: da un lato, l'esistenza di una minaccia imminente di un danno non ancora verificatosi; dall'altro, la necessità di interventi immediati, realizzabili in condizioni di somma urgenza entro il termine di ventiquattro ore.

Ne consegue che non può parlarsi di "misure di prevenzione" allorché il danno ambientale si sia già verificato, come accade nei casi in cui la contaminazione o la migrazione degli inquinanti costituiscano fenomeni già in essere e consolidati nel tempo.

Va, infatti, ricordato che, ai sensi dell'art. 240, del d.lgs. n. 152 del 2006, il sito è qualificabile come "contaminato"

quando risultino superate le concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinate secondo la procedura di analisi del rischio prevista dall'Allegato 1 alla Parte Quarta del decreto.

In una simile evenienza, l'intervento non è più volto a prevenire il verificarsi del danno, bensì a limitarne e contenerne le conseguenze, nelle more dell'adozione delle misure definitive di bonifica o di ripristino ambientale.

La "messa in sicurezza d'emergenza", infatti, presuppone ontologicamente che la contaminazione si sia già prodotta e che occorra impedire la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione. Essa si configura, pertanto, quale misura contenitiva e mitigatrice di un pregiudizio ambientale già verificatosi, e non già quale intervento impeditivo di un danno soltanto potenziale.

3.4. Sotto un profilo più strettamente giuridico, deve, inoltre, osservarsi che, una volta verificatosi il danno ambientale — identificabile, ai fini che qui rilevano, nel superamento delle CSR — l'intervento emergenziale assume natura sostanzialmente ripristinatoria e risarcitoria, con la conseguenza che il relativo obbligo grava esclusivamente sul responsabile dell'inquinamento.

Diversamente, le misure di prevenzione previste dall'art. 245, del d.lgs. n. 152 del 2006, rispondono ad una logica solidaristica e precauzionale, in forza della quale il proprietario o il gestore del sito, pur non responsabile della contaminazione, è tenuto ad attivarsi in ragione della propria relazione con il bene e della concreta possibilità di impedire il verificarsi del danno.

Si tratta, pertanto, di una forma di responsabilità da posizione, svincolata tanto dall'accertamento di un illecito colposo quanto da una responsabilità oggettiva, ma che trova il proprio limite nella natura necessariamente preventiva, minimale e immediata degli interventi esigibili.

Non è dunque consentito estendere l'obbligo gravante sul proprietario incolpevole sino a ricomprendere interventi di contenimento o di bonifica aventi carattere strutturale, complesso o particolarmente oneroso, i quali esulano dalla nozione di "misure di prevenzione" e rientrano, invece, nell'ambito della "messa in sicurezza", demandata al responsabile dell'inquinamento.

3.5. In tal senso depone, del resto, la stessa definizione normativa di "messa in sicurezza d'emergenza", che l'art. 240, del d.lgs. n. 152 del 2006, riferisce ai "casi di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura" e qualifica quale insieme di interventi "atti a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione".

3.6. In tal senso è possibile trarre ulteriore argomento dalla differenza lessicale tra l'art. 245, comma 1, che impone al proprietario o gestore del sito di adottare misure di prevenzione ove rilevi "il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC)", e l'art. 242, comma 1, che estende gli obblighi del responsabile anche all'ipotesi di "contaminazioni storiche" suscettibili di aggravamento.

Tale differenziazione normativa conferma che il legislatore ha inteso mantenere distinti, sul piano soggettivo e funzionale, gli obblighi gravanti sul proprietario incolpevole rispetto a quelli posti a carico del responsabile dell'inquinamento.

3.7. Deve, inoltre, escludersi la configurabilità di semplici "misure di prevenzione" in tutti i casi in cui gli interventi necessari richiedano opere articolate, complesse o di rilevante impatto economico, incompatibili con il termine di ventiquattro ore previsto dalla normativa.

Una diversa interpretazione si tradurrebbe, infatti, nell'irragionevole imposizione di obblighi estremamente gravosi a carico di soggetti estranei alla causazione dell'evento contaminante, in contrasto con i principi di proporzionalità, ragionevolezza e personalità della responsabilità ambientale.

3.8. Alla luce degli esposti principi, è fondato il primo motivo di appello proposto da Gas Plus.

Diversamente da quanto ritenuto dal giudice di prime cure, la qualificazione giuridica delle misure richieste dall'amministrazione non dipende dal nomen iuris utilizzato nel provvedimento, ma dalla concreta funzione tecnico-operativa degli interventi imposti. Nel caso di specie, la Regione aveva richiesto attività finalizzate a "tenere in sicurezza il sito" e a impedire la migrazione della contaminazione, prospettando interventi quali piezometri, sistemi di emungimento, trattamenti delle acque contaminate e opere di confinamento idraulico. Si tratta, all'evidenza, di attività strutturalmente complesse, onerose e potenzialmente protratte nel tempo, tipiche della messa in sicurezza e non riconducibili alle misure preventive minimali e immediate previste dall'art. 240.

3.9. Fondato si rivela, ad avviso del Collegio, anche il secondo motivo di appello, relativo alla carenza istruttoria e motivazionale del provvedimento regionale.

L'amministrazione, infatti, non aveva chiarito quali specifiche misure dovessero essere adottate, quale fosse il loro impatto tecnico ed economico e per quali ragioni esse fossero concretamente esigibili nei confronti di un soggetto non responsabile. Gli obblighi gravanti sul proprietario o gestore incolpevole trovano fondamento nei principi di solidarietà e buona fede e possono essere imposti solo entro i limiti della concreta esigibilità e della proporzionalità del sacrificio richiesto.

3.10. Nel caso in esame, la Regione si è limitata a richiamare il superamento delle CSC per i cennati parametri, senza confrontarsi adeguatamente con le risultanze tecniche prodotte dall'appellante, relative alla natura argillosa dei terreni, all'assenza di una falda significativa, alla mancanza di una direzione di deflusso accertabile e alla natura episodica degli accumuli idrici riscontrati.

Non risulta inoltre dimostrata l'esistenza di una reale "minaccia imminente" ai sensi dell'art. 240. A ciò si aggiunga una

evidente contraddittorietà procedimentale, poiché la Regione, pur avendo richiesto pareri tecnici ad ARPAB e ASM sulla necessità delle misure, ne ha contemporaneamente imposto l'immediata adozione, mostrando così di non disporre ancora di un quadro istruttorio sufficientemente definito.

4. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello deve essere accolto, con conseguente riforma della sentenza impugnata e annullamento degli atti impugnati con il ricorso di primo grado.

5. Per la particolarità della controversia le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate, sussistendone giusti motivi.

(Omissis)

