

Principio “chi inquina paga” e limiti agli obblighi del proprietario incolpevole nella bonifica dei siti contaminati

Cons. Stato, Sez. IV 31 luglio 2026, n. 6152 - Carbone, pres.; Santise, est. - Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (Avv. gen. Stato) c. Idromacchine Spa (avv. Zennaro).

Ambiente - Principio “chi inquina paga” - Proprietario incolpevole - Responsabile della contaminazione - Bonifica dei siti contaminati - Messa in sicurezza d’emergenza (M.I.S.E.) - Misure di prevenzione - Principio di precauzione - Responsabilità ambientale - Interventi volontari di bonifica - Principi di solidarietà e buona fede - Obblighi del proprietario non responsabile.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società Idromacchine S.p.A., proprietaria di un’area di oltre 75.000 mq ricompresa nel sito di Interesse Nazionale “Venezia-Porto Marghera”, veniva coinvolta nel procedimento di bonifica avviato dal Ministero dell’Ambiente nel 2004, ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006. Nel corso del procedimento l’Amministrazione richiedeva alla società appellante dapprima la redazione del piano di caratterizzazione e, successivamente, interventi di messa in sicurezza e bonifica.

2. La società ha, quindi, impugnato tali provvedimenti, con ricorso n. 9/2008, innanzi al T.a.r. per il Veneto, che, con sentenza del n. 143 del 6.02.2015, passata in giudicato, ha escluso la responsabilità della odierna appellante per l’inquinamento del sito, affermando l’applicazione del principio unionale “chi inquina paga” e la conseguente insussistenza di obblighi di bonifica in capo al proprietario non responsabile.

3. Con nota del 7.11.2017, il Ministero - in esecuzione di tale pronuncia - ha riavviato il procedimento e, all’esito della conferenza di servizi, ha adottato il decreto n. 116/2018, con il quale ha disposto ulteriori verifiche istruttorie, tra cui la possibilità per la società di presentare l’analisi di rischio sanitario-ambientale ai sensi dell’art. 242, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006.

4. L’8.05.2018 la società volontariamente ha trasmesso le analisi richieste, evidenziando il rispetto delle concentrazioni soglia di rischio e l’assenza di pericoli per salute e ambiente e ha chiesto la chiusura del procedimento ai sensi dell’art. 242, comma 5.

Tuttavia, acquisiti i pareri tecnici delle amministrazioni competenti - in particolare quello dell’ISPRA del 13.11.2018 - il Ministero ha proceduto a una nuova caratterizzazione e a una rielaborazione dell’analisi di rischio.

Pertanto, con decreto prot. n. 000013/RIA del 23.03.2020, adottato ai sensi dell’art. 14-bis, comma 5 l. n. 241/1990, all’esito della conferenza di servizi decisoria indetta con nota del 16.05.2019, l’Amministrazione ha concluso negativamente il procedimento e ha imposto alla società di riformulare l’analisi di rischio tenendo conto dei pareri tecnici acquisiti.

5. Idromacchine ha, quindi, impugnato tale provvedimento dinanzi al T.a.r. per il Veneto, deducendo, tra l’altro, la violazione degli artt. 3-ter, 242, 252 e 252-bis del 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”, assumendo che le prescrizioni imposte integrassero obblighi di bonifica a carico del proprietario incolpevole.

Il T.a.r., con sentenza n. 3065 del 2024, ha accolto il ricorso e ha annullato i provvedimenti impugnati.

6. Il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica ha impugnato la predetta sentenza, deducendo i seguenti motivi di appello:

I. Violazione degli articoli 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 in ordine all’adozione delle misure di prevenzione di cui all’articolo 240, comma 1, lett. I) d.lgs. n. 152 del 2006 da parte del proprietario non responsabile. Violazione all’articolo 34, secondo comma, primo periodo CPA, nonché dell’articolo 2909 del codice civile.

La sentenza del T.a.r. sarebbe illegittima perché l’intervento di bonifica non è l’unico “sfogo” della caratterizzazione che potrebbe anche sfociare in un ordine di messa in sicurezza. Ordine, questo, che sarebbe del tutto compatibile con la figura di proprietario non responsabile.

Inoltre, la richiesta formulata dall’amministrazione sarebbe in linea con il principio di precauzione, previsto dall’articolo 191 TFUE, nonché, a livello nazionale, dall’articolo 3-ter D.lgs. 152/06.

La Idromacchine Spa si è costituita regolarmente in giudizio, contestando l’avverso appello e chiedendone il rigetto.

7. Alla pubblica udienza del 16 aprile 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Tanto premesso in punto di fatto l’appello è infondato per le ragioni di seguito specificate.

Dagli atti del presente giudizio è emerso che dal 2004 il Ministero dell’Ambiente avviava un procedimento di bonifica dell’area sospettata di contaminazione, di cui è proprietaria la società odierna appellante, sfociato nell’adozione di provvedimenti con cui intimava a quest’ultima l’esecuzione di una serie di interventi di risanamento ambientale e messa in sicurezza d’emergenza, annullati dal T.a.r. con sentenza n. 143 del 2015, perché adottati in violazione del principio chi

inquina paga.

9. Il Ministero dell'Ambiente, in esito alla conferenza di servizi decisoria indetta in data 08.01.2018, con decreto n. 116/2018 sanciva la conclusione positiva del procedimento di caratterizzazione disponendo:

- quanto alla "matrice terreni", un supplemento d'indagine, circa l'effettiva origine geologica del parametro arsenico rinvenuto nel sottosuolo;

- quanto alla "matrice acque sotterranee", a fronte del superamento di alcuni parametri la facoltà di presentare l'Analisi di rischio sanitario-ambientale specifica per il sito, che la ditta pertanto promuoveva.

10. L'odierna appellante elaborava dunque volontariamente, nel maggio del 2018, il documento di analisi del rischio sanitario ed ambientale, redatto ai sensi dell'art. 24, comma 4 del D.lgs. n. 152/2006, onde quantificare il rischio per la salute umana e per la risorsa idrica sotterranea derivante dalla potenziale contaminazione riscontrata e 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, a mente dell'art. 242, comma 5, del D.lgs. n. 152/2006.

11. Successivamente, il Ministero dell'Ambiente acquisiva i pareri di competenza delle numerose Amministrazioni coinvolte, tra cui quello dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) che, con nota prot. n. 65076 del 13.11.2018, 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 in sito, avallata da un'indagine del IENI-CNR del 2014.

Sulla scorta di tali rilievi, l'Amministrazione richiedeva alla odierna appellante di integrare l'analisi di rischio specifica indicendo, con nota prot. 9455/STA del 16.05.2019, la conferenza di servizi decisoria in modalità asincrona e, nonostante le osservazioni presentate, definendo il procedimento con decreto prot. n. 000013/RIA del 23 marzo 2020, imponendo alla ricorrente di riformulare una nuova versione dell'Analisi di rischio sanitario e ambientale, tenuto conto "...di quanto riportato nei citati pareri, formulati dall'ARPA Veneto con nota del 22 giugno 2018 con protocollo n. 61251, dall'INAIL con nota del 27 giugno 2018 con protocollo n. 4527, dalla AULSS3 con nota del 29 giugno 2018 con protocollo n. 99509 e dall'ISPRA con nota del 13 novembre 2018 con protocollo n. 6507".

12. Orbene, il presente giudizio verte in ordine alla possibilità per il Ministero di imporre al proprietario non responsabile di un'area potenzialmente inquinata di procedere all'analisi del rischio sanitario e ambientale insistente sulla predetta area.

Il T.a.r. ha annullato il provvedimento emanato dal Ministero, in quanto ha ritenuto lo stesso illegittimo perché adottato in violazione del principio chi inquina paga.

13. Il Ministero ha impugnato la predetta sentenza evidenziando, con un unico motivo di appello, che, comunque, il provvedimento sarebbe legittimo perché l'intervento di bonifica non è l'unico "sfogo" della caratterizzazione che, ben legittimamente, potrebbe anche sfociare in un ordine di messa in sicurezza. Ordine, questo, del tutto compatibile con la figura di proprietario non responsabile.

Inoltre, la richiesta formulata dall'amministrazione è in linea con il principio di precauzione, previsto dall'articolo 191 TFUE, nonché, a livello nazionale, dall'articolo 3-ter D.lgs. 152/06

14. Ritiene il Collegio che la ricostruzione del quadro normativo effettuata dal Ministero non sia condivisibile con conseguente reiezione dell'appello.

15. Al fine di poter imporre al proprietario di un'area non responsabile dell'inquinamento qualunque tipo di attività, compresa l'effettuazione di una caratterizzazione e di un'analisi dei rischi sanitario e ambientale insistente sull'area sospettata di inquinamento, è necessario, in virtù del principio di legalità, che il potere dell'amministrazione si fondi su una specifica norma che la abiliti a imporre l'effettuazione di tali attività.

16. Nel caso di specie, il Ministero non ha chiarito quale sarebbe la norma che le consentirebbe di imporre al proprietario la predisposizione di una nuova versione dell'"Analisi di rischio sanitario e ambientale", in quanto sia l'eventuale ordine di bonifica, che le misure di messa in sicurezza che ne potrebbero derivare, in realtà presuppongono sempre la responsabilità del proprietario dell'area, nella fattispecie, pacificamente insussistente come già accertato dal T.a.r., con sentenza passata in giudicato n. 143 del 2015.

17. Questa Sezione ha già evidenziato 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" (Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2024, n. 7274).

18. Dal principio evidenziato emerge che l'amministrazione può imporre interventi sull'area inquinata (o potenzialmente tale) nei confronti del responsabile dell'inquinamento, mentre non può imporre, neanche misure meno invasive, come quelle volte a predisporre uno studio di analisi dei rischi sanitario e ambientale, al proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento, che può scegliere se procedere volontariamente nel senso chiesto dall'amministrazione.

19. Del resto, contrariamente a quanto dedotto dal Ministero, anche le M.I.S.E. (Misure di messa in sicurezza), presuppongono, comunque, la responsabilità del proprietario in relazione all'inquinamento, come già evidenziato da questa Sezione (cfr., Cons. Stato, sez. IV, 19 luglio 2023, n. 7072) e dalle sezioni unite della Corte di Cassazione (Cass. civ., sez. un., 1 febbraio 2023, n. 3077).

20. In particolare, questa Sezione ha 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" (cfr., Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6957).

21. Ne consegue, dunque, che l'appello è infondato non potendo l'amministrazione imporre l'integrazione di uno studio di analisi dei rischi sanitario e ambientale se il proprietario dell'area interessata non responsabile dell'inquinamento non si offre di procedere in tal senso volontariamente.

22. Del resto, l'art. 253, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, dispone 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.

Dunque, al proprietario non responsabile può essere solo chiesto di rimborsare all'amministrazione le spese per gli interventi che hanno comportato un aumento di valore della sua proprietà in virtù evidentemente del principio di ingiustificato arricchimento fotografato nell'art. 2041 c.c.

23. Questa Sezione ha, peraltro, precisato che le misure di prevenzione si possono imporre al proprietario incolpevole diversamente dalle misure di messa in sicurezza di emergenza, che invece presuppongono l'accertamento della responsabilità. La distinzione tra i due tipi di misure non è ontologica, nel senso che si tratta di 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 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 (Cons. Stato, sez. IV, 19/08/2025, n. 7084).

Nel caso di specie, tuttavia, la predisposizione di un nuovo studio di analisi dei rischi sanitario e ambientali è stato definito dalla società appellante particolarmente oneroso, e non semplice ed economico, come, peraltro, è confermato dal complesso procedimento amministrativo sviluppatosi nel corso del tempo; sul punto, peraltro, il Ministero non ha efficacemente replicato.

Ne consegue che, anche considerando la misura imposta dal Ministero come rientrante nelle misure di prevenzione, comunque, lo sforzo richiesto al proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento supererebbe l'apprezzabile sacrificio e, come tale, non può essere imposto a quest'ultimo.

24. Ne consegue che al di là della limitata ipotesi di misure di prevenzione, nei sensi indicati al punto precedente, non può essere imposto al proprietario l'effettuazione di un'analisi dei rischi perché priva di base normativa, qualora la stessa sia particolarmente onerosa e complessa, misura che non può di certo essere legittimata dal principio di precauzione di cui all'art. 191 TFUE e all'art. 3-ter del d.lgs. n. 152/2006, il quale indica all'amministrazione le modalità per esercitare il potere discrezionale nel modo più corretto qualora non sia certa la concretizzazione del rischio, fermo, però, restando la necessità che esista la norma attributiva del potere.

25. L'appello è, pertanto, infondato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)