

**SITO SOTTOPOSTO AD ANALISI DI RISCHIO: QUANDO PUÒ ESSERE APPROVATO IL PROGETTO ESECUTIVO DELL'OPERA DA INSEDIARVI?**

**DI CLAUDIA GALDENZI E FEDERICO BOEZIO**

**TAR Lombardia - Milano - Sez. III, 9 marzo 2026, n. 1146**

*Il progetto esecutivo di un'opera da insediare su un sito che è stato sottoposto, con esito positivo, ad analisi di rischio non può essere approvato prima che il monitoraggio rassicuri circa la stabilità del basso livello di rischio presente nell'area o, quantomeno, prima che il programma di monitoraggio sia stato approvato.*

Il TAR Milano prende posizione su uno specifico profilo relativo ai rapporti tra procedimento di approvazione di un'opera pubblica e procedura di bonifica del sito su cui l'opera deve essere realizzata.

La sentenza in esame concerne infatti la richiesta di annullamento dei provvedimenti mediante i quali il Comune di Milano intendeva insediare un centro di riuso e conferimento rifiuti su un'area sottoposta a procedura di analisi di rischio sito specifica.

Più specificamente, il gestore di una struttura ricettiva ubicata in prossimità dell'area destinata al centro di riuso aveva impugnato, con ricorso principale e diversi ricorsi per motivi aggiunti, tutti gli atti adottati nei procedimenti diretti a consentire la realizzazione dell'opera. In particolare, con l'ultimo dei ricorsi aveva contestato il progetto esecutivo dell'opera, il quale era stato approvato dopo la conclusione positiva della procedura di analisi di rischio.

Nella sentenza in esame il TAR, dopo aver riportato i numerosi motivi di impugnazione sollevati nel tempo dalla società ricorrente, ha applicato il principio della "ragione più liquida", decidendo di valutare, con priorità e con assorbimento di tutte le altre censure, il motivo sollevato con l'ultimo ricorso avverso la scansione procedimentale seguita nel caso di specie: il Comune aveva infatti approvato il progetto esecutivo dell'opera senza attendere la previa approvazione del piano di monitoraggio che era stato prescritto con l'approvazione dell'analisi di rischio.

Il TAR, in accoglimento del motivo, ha annullato il progetto esecutivo dell'opera, ritenendo che tale sfasamento temporale determinasse una carenza di istruttoria e di motivazione. Secondo il TAR, infatti, *"il quadro normativo e più in generale il canone di buona amministrazione impongono di approvare il progetto esecutivo solo una volta che il monitoraggio rassicuri circa la stabilità del basso livello di rischio presente sull'area, o, quantomeno, una volta che le concrete modalità di esecuzione di tale monitoraggio siano divenute definitive tramite la loro approvazione"*.

La sentenza enuncia quindi un principio di portata generale in materia di coordinamento tra procedura di bonifica e procedimento di approvazione dell'opera da realizzare: se la procedura di analisi di rischio prevede la sottoposizione del sito a un piano di monitoraggio, l'esecuzione del piano o quantomeno la sua approvazione costituiscono un presupposto logico e giuridico rispetto all'atto di approvazione del progetto esecutivo dell'opera.

L'argomentazione seguita dal TAR offre lo spunto per alcune riflessioni.

L'analisi di rischio sito specifica, disciplinata nell'art. 242, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006, è la procedura con cui sono determinate le concentrazioni soglia di rischio (CSR), ossia i livelli di contaminazione riferiti alla singola area, individuati sulla base delle specifiche caratteristiche e modalità d'uso della stessa.

Una volta definite le CSR di riferimento, anche qualora sussista una contaminazione nelle matrici ambientali ma gli esiti dell'analisi di rischio dimostrino che questa è inferiore alle CSR, il sito deve essere considerato come "non contaminato" e, quindi, non è soggetto a bonifica o messa in sicurezza. Soltanto se e quando i valori delle CSR risultino superati (anche a seguito di un uso diverso dell'area, con conseguente necessità di applicare una diversa analisi di rischio), il sito deve essere qualificato come "contaminato" e conseguentemente sottoposto a procedura di bonifica o messa in sicurezza<sup>1</sup>.

Ne consegue che in un caso come quello di specie, caratterizzato dalla conclusione positiva della procedura di analisi di rischio ai sensi dell'art. 242, comma 5, D.Lgs. n. 152/2006, l'approvazione del piano di monitoraggio non può incidere sulla qualificazione del sito, il quale rimane "non contaminato" quantomeno sino agli esiti della campagna di monitoraggio, secondo quanto previsto nel comma 6 dell'art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006.

Sembra quindi che seguendo l'iter argomentativo espresso in sentenza, al fine di poter effettivamente escludere qualsiasi interferenza operativa tra il procedimento di risanamento ambientale del sito e l'approvazione dell'opera da insediarsi, non sarebbe sufficiente la "semplice" conclusione positiva dell'analisi di rischio, ma sarebbe sempre necessario attendere l'esito delle prescrizioni disposte con la stessa e quindi, nel caso di specie, l'esito del monitoraggio della falda.

La questione rinvia al tema più ampio dei rapporti tra attività edilizia e attività di bonifica.

Il Codice dell'Ambiente non contiene un espresso divieto a svolgere attività edilizia in un sito sottoposto a bonifica. Nel Codice non esiste però neanche una disposizione di principio che preveda la possibilità di ottenere il titolo edilizio prima dell'inizio dei lavori di bonifica<sup>ii</sup>.

Va tuttavia rilevato che con l'introduzione dell'art. 242 ter il legislatore ha espressamente individuato e disciplinato i criteri e le procedure da seguire per l'esecuzione di interventi e opere da realizzare nei siti contaminati o potenzialmente contaminati.

Questa disposizione, introdotta nel 2020, è stata ripetutamente modificata e ne è stato progressivamente ampliato l'ambito di applicazione, sino a estendere la possibilità di svolgere attività edilizia su siti sottoposti a bonifica<sup>iii</sup> anche a tutte le opere che non prevedano scavi ma occupazione permanente di suolo<sup>iv</sup>.

Sul piano concreto possono infatti presentarsi casi di interventi edilizi compatibili con lo svolgimento delle attività di bonifica. Si pensi, ad esempio, all'intervento edilizio da realizzare su una parte di area non contaminata all'interno di un sito potenzialmente contaminato, oppure a un intervento di bonifica mediante scavo e asportazione del terreno contaminato da eseguire su un'area sulla quale verranno insediati dei box sotterranei: il coordinamento "sul campo" tra attività di bonifica e attività edilizia eviterebbe di dover chiudere lo scavo di bonifica per poi riaprirlo per realizzare i box interrati.

Come previsto espressamente nell'art. 242 ter D.Lgs. n. 152/2006, ciò che sempre deve essere garantito è che l'esecuzione dell'intervento edilizio non interferisca negativamente con il risanamento ambientale del sito e che si preservino le condizioni di sicurezza sanitaria e ambientale durante la fase di cantiere<sup>v</sup>.

In questa prospettiva, in ipotesi di analisi di rischio conclusasi positivamente, forse la sequenza procedimentale più adeguata non deve necessariamente svilupparsi attraverso la subordinazione dell'approvazione del progetto esecutivo dell'opera all'approvazione del piano di monitoraggio e/o ai suoi esiti.

Ad avviso di chi scrive, infatti, anche considerando la realtà imprenditoriale e le (assai lunghe) tempistiche per la conclusione dei procedimenti di bonifica, anche il progetto esecutivo approvato dovrebbe essere considerato “sito specifico” (al pari dell’analisi di rischio), onde consentire la realizzazione dell’opera (o di parte di essa) in pendenza delle prescrizioni disposte con la conclusione favorevole del procedimento ambientale. Solo in questo modo infatti le previsioni di cui all’art. 242, comma 5, possono trovare un giusto coordinamento con le norme edilizie e l’interesse pubblico connesso alla realizzazione dell’opera.

In questi termini, in situazioni come quella in esame, il progetto esecutivo andrebbe approvato tenendo conto degli eventuali rischi connessi agli esiti del prescritto monitoraggio, prevedendo a sua volta – se necessario – l’esecuzione delle opere per step, sino alla definitiva conclusione delle verifiche prescritte con l’analisi di rischio.

In considerazione di quanto sopra, pare che la decisione del TAR di annullare *tout court* il progetto esecutivo dell’opera pubblica per mancata approvazione o esecuzione del piano di monitoraggio non tenga in dovuta considerazione né la disciplina specifica prevista dal TU Ambiente con riferimento alle opere di bonifica, né le esigenze della PA di realizzare un’opera pubblica, né quelle degli imprenditori che, in ipotesi, si sono assunti l’onere giuridico di realizzarla.

---

<sup>i</sup> Cfr. art. 240, punti e) f), e art. 242, comma 4, del Dlgs. n. 152/2006.

<sup>ii</sup> L’art. 242, comma 10, D.Lgs. n. 152/2006 prevede espressamente che possano sussistere attività in esercizio pur in presenza di una contaminazione del suolo e della falda, ferma la necessità di dover garantire la sicurezza delle persone e dell’ambiente: “*Nel caso di caratterizzazione, bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale di siti con attività in esercizio, la regione, fatto salvo l’obbligo di garantire la tutela della salute pubblica e dell’ambiente, in sede di approvazione del progetto assicura che i suddetti interventi siano articolati in modo tale da risultare compatibili con la prosecuzione dell’attività*”.

<sup>iii</sup> Le ultime modifiche sono state introdotte con D.L. n. 19/2026, non ancora convertito in legge.

<sup>iv</sup> L’art. 242 ter, al comma 1 bis, prevede che possano essere realizzate le “*opere che non prevedono scavi, ma comportano occupazione di suolo, a condizione che il sito oggetto di bonifica sia già caratterizzato ai sensi dell’art. 242*”. Inoltre, in attuazione della previsione del comma 3 del medesimo articolo 242ter, con il DM 26/1/2023 n. 45 per i siti di interesse nazionale e con regolamentazione regionale per gli altri siti soggetti a bonifica, sono state introdotte significative semplificazioni nelle procedure da adottare per l’esecuzione di alcune categorie di interventi e di opere. In questa prospettiva, ad esempio, con D.G.R. n. 5478/2025, Regione Lombardia ha previsto che siano liberamente realizzabili, non necessitando della valutazione di tipo ambientale-sanitario, gli interventi che non interferiscono con le matrici ambientali (come le dismissioni, le demolizioni fuori terra e gli interventi che non comportano scavi, movimentazione di suolo od occupazione permanente di suolo).

<sup>v</sup> L’art. 242 ter specifica che gli interventi edilizi devono essere realizzati secondo modalità e tecniche che non pregiudichino né interferiscano con l’esecuzione della bonifica e non determinino rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori e degli altri fruitori dell’area.