Pubblicato il 11/03/2026

N. 01972/2026REG.PROV.COLL.
N. 00867/2025 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 867 del 2025, proposto da Eurodolciaria s.r.l. in Liquidazione Giudiziale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Cesare Battisti, 21;

contro

Provincia di Bergamo, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessio Petretti, Giorgio Vavassori, Katia Nava, con domicilio eletto presso lo studio Alessio Petretti in Roma, via degli Scipioni 268 A;

Comune di Verdellino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Bonomi, con domicilio eletto presso il suo studio in Bergamo, via Antonio Ghislanzoni n. 41;

Regione Lombardia, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) Lombardia, Agenzia di Tutela della Salute Ats della Provincia di Bergamo, non costituiti in giudizio;

Società Immobiliare La Rodiola s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Prati, Elisabetta Alexandra Scotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) n. 00996/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Bergamo, del Comune di Verdellino e della Immobiliare La Rodiola s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

La società Eurodolciaria s.r.l. ha condotto in locazione uno stabilimento per la produzione di dolciumi ubicato nel Comune di Verdellino, di proprietà della società Immobiliare La Rodiola s.r.l, presso il quale è stata rilevata una contaminazione dovuta allo sversamento di oli combustibili.

A conclusione del procedimento finalizzato all'individuazione del soggetto responsabile, la Provincia di Bergamo ha adottato l'ordinanza prot. n. 7808, del 9 febbraio 2017, con la quale ha diffidato la società Eurodolciaria s.r.l., in

quanto ritenuta responsabile dell'inquinamento, ad attivare le procedure di cui al Titolo V, Parte Quarta, del d.lgs. 152/2006 e s.m.i..

Con sentenza n. 57, del 21 dicembre 2022, del Tribunale di Monza è stata dichiarata aperta la liquidazione giudiziale di Eurodolciaria s.r.l. e contestualmente nominato il curatore della procedura.

Con nota prot. n. 11909, del 27 febbraio 2023, preso atto dell'apertura della procedura di liquidazione, il Comune ha invitato la società a "depositare…la proposta di intervento di Bonifica/MISO delle acque di falda comprensiva dell"aggiornamento dell'Analisi di Rischio sanitario, considerando come sorgente anche la matrice acque sotterranee" a "produrre la seguente documentazione: A) Cronoprogramma degli interventi da realizzare che dovrà prevedere: i)ricambio delle "calze assorbenti" specificando i piezometri interessati; ii)monitoraggio dell'intera rete piezometrica, (per quanto concerne le date per effettuare gli interventi in contraddittorio con Arpa, si invitano le SS.VV. ad un preventivo confronto con i funzionari indicati in indirizzo); B) Presentazione di un progetto di Bonifica/MISO delle acque di falda, comprensivo dell"aggiornamento dell'Analisi di Rischio sanitario, considerando come sorgente anche la matrice acque sotterranee", precisando che " i documenti di cui al punto A) dovranno essere presentati entro e non oltre 30 giorni di ricevimento della presente, mentre per il punto B) entro e non oltre il 30 giugno p.v presentare entro e non oltre il 30.06.2023".

In replica alla predetta nota, con comunicazione del 17 marzo 2023, la curatela ha opposto l'intervenuta restituzione alla proprietà dell'area interessata con decreto del giudice delegato del 14 marzo 2023.

La Provincia di Bergamo, con nota prot. n. 19935, del 31 marzo 2023, indirizzata, tra gli altri, alla curatela e alla società Eurodolciaria s.r.l., ha evidenziato che "l'obbligo di provvedere alla bonifica del sito in oggetto permane in capo alla società Eurodolciaria S.r.l. perché - essendo l'obbligo di bonifica in capo al responsabile dell'inquinamento in virtù del principio comunitario che "chi inquina paga", recepito nel vigente ordinamento ambientale (Titolo V Bonifica di siti contaminati della Parte IV del D.Lgs. 152/2006 Norme in materia ambientale - art. 239, comma 1) - la medesima Società, con nota provinciale prot. n. 7808 del 09.02.2017, è stata individuata, in applicazione dell'art. 245 del D.Lgs. 152/2006, quale soggetto responsabile della situazione di contaminazione rilevata nel sito in oggetto, e alla medesima Società è stato diffidato e ordinato di provvedere ad eseguire quanto necessario per la bonifica del sito.

Il provvedimento è stato confermato dal T.a.r Brescia con la decisione n. 722 del 19.02.2022, passata in giudicato.

Con ricorso di primo grado recante R.G. n. 388/2023 Eurodolciaria s.r.l. ha impugnato la nota prot. n. 4077, del 27 febbraio 2023, nonché la nota della Provincia di Bergamo prot. n. 19935 del 31 marzo 2023, lamentando con unico motivo "Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione, della l. 241/1990, del d.lgs. 152/2006, del d.lgs. 14/2019, della l.r. Lombardia 23/2006. Eccesso di potere per sviamento, illogicità, contraddittorietà, contrasto con precedenti manifestazioni di volontà, travisamento di fatto, erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, difetto di motivazione, carenza d'istruttoria, ingiustizia manifesta, illegittimità derivata e difetto di legittimazione passiva".

Successivamente, con la nota prot. n. 33145, del 1° giugno 2023, La Rodiola s.r.l. ha comunicato, tra gli altri, al Comune di Verdellino e alla Provincia di Bergamo, di volere confermare la propria "volontà di prendersi in carico da subito la gestione delle problematiche ambientali dell'area".

Con nota prot. n. 11082, del 22 giugno 2023, il Comune di Verdellino ha invitato la società Immobiliare La Rodiola s.r.l. a trasmettere il cronoprogramma degli interventi per garantire il presidio dell'area e il monitoraggio dell'intera rete piezometrica, oltre al progetto di bonifica/MISO [messa in sicurezza operativa] delle acque di falda, comprensivo dell'aggiornamento dell'analisi di rischio.

Con nota prot. n. 366, del 9 gennaio 2024, il Comune di Verdellino, dando atto che "nei termini concordati e alla data odierna la Soc. Immobiliare La Rodiola s.r.l. non ha prodotto alcunché e che nella data stabilita con Arpa Bergamo del 06/12/2023, non sono stati eseguiti i monitoraggi dei piezometri individuati" ha invitato "la Soc. Immobiliare la Rodiola a produrre entro e non oltre 10 giorni dal ricevimento della presente quanto concordato nel suddetto Incontro Tecnico e a voler comunicare la nuova data di esecuzione dei monitoraggi, da concordarsi previamente, con il personale di Arpa Bergamo. Si evidenzia altresì che l'inerzia del soggetto obbligato, potrebbe esporlo a possibili conseguenze penali".

Con successiva nota prot. 09.11.EZ., del 7 febbraio 2024, dopo aver richiamato le comunicazioni intervenute nel corso del procedimento, la Provincia di Bergamo ha richiesto "ai soggetti in indirizzo di comunicare, entro 30 giorni dal ricevimento della presente, i propri intendimenti al riguardo".

Con ricorso notificato in data 7 marzo 2024, recante al R.G. n.186/2024, La Rodiola s.r.l. ha impugnato la nota del Comune di Verdellino prot. n. 366, del 9 gennaio 2024, articolando i seguenti a quattro motivi: I. Incompetenza - violazione e falsa applicazione degli artt. 244, comma 2 e 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006. II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 244, comma 2 e 245, comma 2, del d.lgs n. 152 del 2006. – violazione del principio "chi inquina paga". III. Violazione e falsa applicazione dell'art. 245 del d. lgs. n. 152 del 2006 e degli artt. 2028 e ss. del c.c.. IV. Violazione e falsa applicazione dell'art. 250 del d. lgs. 152/2006.

Il T.a.r., con la decisione 23 ottobre 2024, n. 996, dopo aver riunito i predetti ricorsi, ha:

i) in relazione alla domanda proposta con il ricorso recante R.G. n. 388/2023, dichiarato l'inammissibilità della domanda di annullamento della nota della Provincia di Bergamo del 31 marzo 2023 e l'irricevibilità domanda di annullamento della nota del Comune di Verdellino del 27 febbraio 2023.

ii) in relazione al ricorso recante R.G. n. 186/2024, ritenuto l'infondatezza della domanda di annullamento, evidenziando che l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario incolpevole viene meno allorché successivamente intervenga l'indisponibilità del proprietario, atteso che "la procedura di bonifica fondata sulla volontaria iniziativa del proprietario dell'area inquinata, prosegue solo fino a quando permanga l'adesione dell'interessato, sicché, qualora sopravvenga l'indisponibilità del proprietario, la procedura si arresta e l'amministrazione non dispone di poteri autoritativi diretti ad imporre misure correlate all'attuazione di interventi programmati ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006 e, ancora più in radice, per l'assenza di una reale efficacia impegnativa delle dichiarazioni rese con comunicazione unilaterale del 30 maggio 2023 con cui Radiola ha affermato che "confermiamo la nostra volontà di prenderci carico da subito la gestione delle problematiche ambientali dell'area".

La sola società Eurodolciaria ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

Nel giudizio di appello si sono costituiti la Provincia di Bergamo, il Comune di Verdellino e la Immobiliare La Rodiola s.r.l., chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

All'udienza del 13 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con un primo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha dichiarato inammissibile l'impugnativa della nota provinciale del 31 marzo 2023 per assenza di lesività, ritenendola meramente confermativa del contenuto del provvedimento di individuazione del responsabile dell'inquinamento emesso dalla Provincia di Bergamo con la precedente nota prot. n. 7808, del 9 febbraio 2017.

Secondo l'appellante, il T.a.r. avrebbe errato nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso di Eurodolciaria per carenza di lesività della nota provinciale del 31 marzo 2023 impugnata, in quanto quest'ultima sarebbe stata emessa all'esito di una "rinnovata attività istruttoria e riferendosi ad una situazione mutata nel tempo, con contenuti formalmente e

sostanzialmente diversi". Tale conclusione si imporrebbe anche alla luce del fatto che dovrebbe escludersi la formazione di un giudicato in relazione al precedente provvedimento provinciale del 2017, posto che il T.a.r. Lombardia, con la decisione n. 722/22, si sarebbe limitato a sindacare tale provvedimento sul piano meramente formale.

Il motivo è infondato.

Secondo un costante orientamento del Consiglio di Stato, gli atti "meramente confermativi" sono quegli atti che, a differenza degli atti "di conferma", si connotano per la ritenuta insussistenza, da parte dell'amministrazione, di valide ragioni di riapertura del procedimento conclusosi con la precedente determinazione; mancando detta riapertura e la conseguente nuova ponderazione degli interessi coinvolti, tipica dei c.d. "provvedimenti di secondo grado", essi sono insuscettibili di autonoma impugnazione per carenza del carattere di autonoma lesività (Cons. Stato, sez. V, 4 ottobre 2021, n. 6606; id. 8 novembre 2019, n. 7655; id. 17 gennaio 2019, n. 432; id., sez. III, 27 dicembre 2018, n. 7230; id., sez. IV, 12 settembre 2018, n. 5341; id., sez. VI, 10 settembre 2018, n. 5301; id., sez. III, 8 giugno 2018, n. 3493; id., sez. V, 10 aprile 2018, n. 2172; id. 27 novembre 2017, n. 5547; id., sez. IV, 27 gennaio 2017, n. 357; id. 12 ottobre 2016, n. 4214; id. 29 febbraio 2016, n. 812).

L'atto meramente confermativo ricorre, pertanto, quando l'amministrazione si limita a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento, senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione (Cons. Stato, sez. V, 22 giugno 2018, n. 3867); esso si connota per la sola funzione di illustrare all'interessato che la questione è stata già delibata con precedente espressione provvedimentale, di cui si opera un integrale richiamo. Tale condizione, quale sostanziale diniego di esercizio del riesame dell'affare, espressione di lata discrezionalità amministrativa, lo rende privo di spessore provvedimentale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2021, n. 4237; id. 29 marzo 2021, n. 2622).

Di contro, l'atto di conferma in senso proprio è quello adottato all'esito di una nuova istruttoria e di una rinnovata ponderazione degli interessi e, pertanto, connotato anche da una nuova motivazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 luglio 2020, n. 4525; id., sez. II, 24 giugno 2020, n. 4054; id., sez. VI, 30 giugno 2017, n. 3207; id., sez. IV, 12 ottobre 2016, n. 4214; id. 29 febbraio 2016, n. 812; id. 12 febbraio 2015, n. 758; id. 14 aprile 2014, n. 1805).

In applicazione di tali consolidate coordinate interpretative, ritiene il Collegio che la nota della Provincia di Bergamo prot. n. 19935, del 31 marzo 2023, rappresenti un atto "meramente confermativo" dell'ordinanza provinciale del 9 febbraio 2017, in quanto, come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado, con essa la Provincia si è limitata a confermare la responsabilità di Eurodolciaria attraverso il richiamo alla precedente nota comunale che l'aveva già individuata quale soggetto autore dell'inquinamento.

Tale conclusione si ricava, in primo luogo, dall'inequivoco tenore letterale della nota in esame, con la quale la Provincia si è limitata ad affermare che "l'obbligo di provvedere alla bonifica del sito permane in capo alla Società Eurodolciaria S.r.l. […] la medesima Società, con nota provinciale prot. n. 7808 del 9.02.2017, è stata individuata, in applicazione dell'art. 245 del D. Lgs. 152/2006, quale soggetto responsabile della contaminazione rilevata nel sito in oggetto, e alla medesima Società è stato diffidato e ordinato di provvedere ad eseguire quanto necessario per la bonifica del sito. Il provvedimento è stato confermato dal TAR Brescia con Sentenza n. 722 del 19.02.2022, passata in giudicato.".

La conclusione in esame trova, inoltre, conferma nel fatto che, diversamente da quanto ritenuto dall'appellante, successivamente all'adozione della nota provinciale del 2017 non vi è stata alcuna nuova attività istruttoria.

Il che è, del resto, coerente con la circostanza per cui il soggetto responsabile dell'inquinamento era già stato definitivamente individuato, fin dal 2017, nella Società Eurodolciaria.

In tal senso è possibile trarre argomento anche dal fatto che, con il ricorso recante n. rg. 385/2017 r.g., la società Eurodolciaria s.r.l. aveva chiesto al T.a.r. Lombardia, l'annullamento della PEC prot. 7808 del 9 febbraio 2017 con la quale il Dirigente del Settore Ambiente le aveva notificato la "Diffida con ordinanza ad attivare le procedure di cui al Titolo V Parte Quarta del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.", individuandola quale soggetto responsabile della contaminazione e diffidandola dal "provvedere ad eseguire, secondo le modalità e tempistiche di cui al Titolo V Parte Quarta del D.Lgs. 152/2006 (...) quanto necessario per la bonifica del sito in oggetto".

Dall'esame della menzionata decisione n. 722/22, diversamente da quanto ritenuto nel motivo di appello in esame, emerge chiaramente che il giudicato si è formato in relazione alla questione della responsabilità della Eurodolciaria s.r.l. in ordine alla contaminazione ambientale del fondo di proprietà della Radiola.

Tale conclusione si ricava dall'esame del *petitum* azionato nell'ambito di quest'ultimo giudizio, chiaramente finalizzato ad ottenere l'annullamento dell'"l'ordinanza del responsabile del Servizio Rifiuti prot. n. 09.11/MP del 9 febbraio 2017, che ha individuato nella società ricorrente il soggetto responsabile della contaminazione da olio combustibile BTZ (nafta) del sito di via Berlino nel Comune di Verdellino, e ha ingiunto alla stessa di procedere alla bonifica ai sensi degli artt. 242 e 250 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152".

Con un secondo mezzo di gravame, la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha dichiarato la tardività dell'impugnativa avverso l'atto comunale del 27febbraio 2023.

Ad avviso della parte appellante, la decisione impugnata avrebbe errato nel ritenere il ricorso avverso la nota comunale tardivo, in quanto l'interesse a ricorrere in capo a Eurodolciaria sarebbe sorto solo per effetto dell'adozione della successiva nota provinciale, poi impugnata, che avrebbe recepito, in esito alla conclusione di un autonomo procedimento, il contenuto del precedente atto comunale; inoltre, la statuizione del T.a.r. sul punto si porrebbe in contrasto con quanto dallo stesso stabilito in relazione all'incompetenza del Comune a diffidare alla bonifica i responsabili dell'inquinamento.

Ciò sulla base dell'assunto che nei procedimenti finalizzati alla messa in sicurezza e bonifica dei siti inquinati il Comune, per legge, non avrebbe alcuna competenza decisionale ai sensi degli artt. 244 e ss. del D. Lgs. 152/2006.

Il motivo è infondato.

Diversamente da quanto in precedenza osservato in relazione alla nota della Provincia di Bergamo prot. n. 19935 del 31 marzo 2023, la nota del Comune di Verdellino del 9.1.2024 presenta una inequivocabile portata immediatamente lesiva per la società Immobiliare La Rodiola, contenendo una esplicita diffida nei confronti di quest'ultima.

In tale senso è possibile trarre argomento principalmente dalla parte di essa in cui "si evidenzia altresì che l'inerzia del soggetto obbligato, potrebbe esporlo a possibili conseguenze penali".

Nessun argomento di segno contrario è possibile trarre dall'ipotizzato vizio di incompetenza del Comune nell'adozione del provvedimento in esame, posto che, in conformità ai principi generali, tale vizio avrebbe dovuto essere fatto valere entro il termine di decadenza decorrente dall'adozione del provvedimento stesso.

La conferma della decisione impugnata esimerebbe il Collegio dall'esaminare i motivi del ricorso di primo grado non esaminati dalla pronuncia impugnata e riproposti in appello.

In ogni caso, tali motivi sono infondati.

In primo luogo, l'appellante lamenta il difetto di legittimazione passiva in capo alla società e alla Curatela in relazione all'obbligo di bonifica, assumendo che "Le aree interessate dal fenomeno inquinante sono di esclusiva proprietà della Immobiliare La Rodiola che, inoltre, dal 24.03.2023 - quindi in data precedente alla notifica del provvedimento provinciale del 31.03.2023 – è ritornata in possesso dei descritti immobili ormai non più nella disponibilità di Eurodolciaria non essendone più detentrice".

Sulla base di tale premessa, la parte appellante sostiene di non poter essere individuata come destinataria di un obbligo di bonifica del sito perché, come chiarito dall'adunanza plenaria n. 3/2021, tale obbligo spetterebbe solo al soggetto detentore del sito.

Il motivo è infondato.

In via di estrema sintesi, il quadro normativo di riferimento può essere così ricostruito:

i) l'art. 242 (rubricato "Procedure operative ed amministrative") individua gli obblighi ricadenti sul soggetto responsabile della contaminazione per ciò che riguarda (inter alia) le misure di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza di emergenza dell'area. La disposizione in questione non riferisce alcun obbligo al proprietario dell'area;

ii) l'art. 244 (rubricato "Ordinanze") disciplina il caso in cui la contaminazione dell'area abbia superato i valori di concentrazione della soglia di contaminazione (CSR). In tali ipotesi la Provincia territorialmente competente diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi degli artt. 242 e seguenti. L'ordinanza in esame viene comunque notificata anche al proprietario dell'area "ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253" (ovvero al fine di rendere operative le disposizioni che impongono oneri reali e privilegi speciali sull'area);

iii) l'art. 245 (rubricato "Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione") consente al proprietario incolpevole – ma in assenza di un obbligo specifico – di attivare gli interventi di messa in sicurezza di emergenza e bonifica dell'area. Il comma 2 fa carico al proprietario, il quale abbia rilevato il superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC), di darne comunicazione alle amministrazioni competenti e di attuare le necessarie misure di prevenzione. Lo stesso comma 2 stabilisce che è comunque riconosciuta al proprietario la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in propria disponibilità;

iv) l'art. 250 (rubricato "Bonifica da parte dell'amministrazione") stabilisce che, qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti di legge ovvero non siano individuabili e non vi provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dalle Amministrazioni competenti, "avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica";

v) da ultimo, l'art. 253 del Codice (rubricato "Oneri reali e privilegi speciali") stabilisce che gli interventi di messa in sicurezza e bonifica sulle aree oggetto di contaminazione «costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250» e che l'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica. Ai sensi del successivo comma 2 le spese sostenute per gli interventi sopra indicati sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime (art. 2748, cpv. c.c.). Dal canto suo, il comma 3 stabilisce che «il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità». Infine, il comma 4 stabilisce che «(…) il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato (…) 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».

Tanto premesso, la conclusione cui giunge la parte appellante contrasta con il delineato quadro normativo, alla stregua del quale l'obbligo di bonifica è sempre da ricondurre al responsabile dell'inquinamento, quindi, nel caso specifico, alla stessa società appellante.

Anche se Eurodolciaria s.r.l., al momento della dichiarazione di apertura della procedura di liquidazione giudiziale, non deteneva più l'immobile, in ragione del fatto che, in precedenza, era stata già individuata quale soggetto responsabile della contaminazione, non potrebbe, in ogni caso, considerarsi estranea agli obblighi di bonifica, e ciò, contrariamente quanto ritenuto nell'atto di appello, proprio sulla base dei principi richiamati dalla citata pronuncia dell'Adunanza Plenaria 26 gennaio 2021, n. 3.

L'obbligo di adottare le misure utili a fronteggiare la situazione di inquinamento rimane, infatti, sulla base dei principi delineati da quest'ultima autorevole decisione, unicamente a carico del soggetto che di tale situazione sia stato responsabile per avervi dato colposamente o dolosamente causa, non potendosi addossare al proprietario incolpevole dell'inquinamento l'obbligo di bonifica e di messa in sicurezza.

Rispetto al responsabile dell'inquinamento, completamente diversa è la posizione del mero proprietario del fondo inquinato.

Il cd. proprietario incolpevole, che non ha contribuito all'inquinamento del sito, è tenuto esclusivamente a segnalare alle autorità il superamento o il pericolo di superamento delle CSC e ad adottare le misure di prevenzione del danno ambientale, mentre ha la mera facoltà di assumere in proprio le restanti iniziative di contrasto e riparazione del danno (art. 245 cod. amb.), onde mantenere il fondo libero dai pesi derivanti dall'eventuale attivazione d'ufficio delle autorità. Infatti, il proprietario rimane esposto al privilegio speciale e agli oneri reali sul fondo per il caso in cui, non essendo stato individuato il responsabile dell'inquinamento, le amministrazioni competenti realizzino d'ufficio le misure di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, rivalendosi poi delle spese sul proprietario, nei limiti del valore del fondo (artt. 250 e 253 cod. amb.). Pertanto, non è configurabile alcuna responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata né, quindi, l'obbligo di bonificare il sito per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale all'inquinamento riscontrato (cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 4 agosto 2025, n. 6885). Inoltre la giurisprudenza, sia amministrativa, sia civile, superando un originario contrasto ermeneutico, si è ormai consolidata nel senso che il proprietario incolpevole, tenuto – come visto – all'esecuzione delle sole misure di prevenzione (definite all'art. 240, co. 1, lett. i, cod. amb.), non è obbligato a porre in essere neppure le misure di messa in sicurezza di emergenza (definite all'art. 240, co. 1, lett. m, cod. amb.), queste ultime essendo interventi miranti alla riparazione del danno ambientale e, come tali, gravanti esclusivamente sul responsabile dell'inquinamento (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, ord. n. 21; Cass. Civ., Sez. Un., 1 febbraio 2023, n. 3077; da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6957; Id., 19 luglio 2023, n. 7072).

In particolare, nel solco dei principi elaborati dalla Corte di giustizia, di recente, la Cassazione, con la decisione, resa a Sezioni Unite, 1° febbraio 2023, n. 3077, ha escluso che la misura della «messa in sicurezza di emergenza», di cui all'art. 240, comma 1°, lett. m), d. lgs. n. 152/2006, possa ricondursi sotto l'indice delle «misure di prevenzione», di cui alla lett. i), le quali soltanto possono giustificare, per gli effetti di cui al successivo art. 245, comma 1°, obblighi di *facere* in capo al proprietario (o ad altro soggetto interessato) non responsabile della potenziale contaminazione.

In particolare, le Sezioni Unite hanno chiarito che il proprietario non responsabile dell'inquinamento è solo tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, t.u. ambiente, ad adottare le misure (iniziali) di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui alle lett. m) e p) della stessa disposizione, di fatto respingendo quel diverso orientamento, il quale, richiamandosi al principio di precauzione ammette, invece, l'inerenza (anche) di tali misure a quelle preventive (di cui alla lett. i), come tali potenzialmente gravanti anche sul proprietario (o detentore), in quanto tale.

Nel loro impianto argomentativo, le Sezioni Unite (in chiave critica) prendono le mosse dall'opzione interpretativa, più volte seguita anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ritiene di poter ricondurre le misure di messa in sicurezza d'emergenza (m.i.s.e.) nell'ambito degli strumenti cautelari di cui all'art. 240, comma 1°, lett. i), t.u. ambiente, avuto riguardo alla invariante connotazione oggettivo-funzionale, costituita dalla comune finalità preventivo-riparatoria.

Con il terzo motivo di appello (indicato dalla difesa di Eurodolciaria come "B.1"), l'appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha confermato la responsabilità di Eurodolciaria nella causazione dell'inquinamento.

Ciò in quanto l'inquinamento in esame deriverebbe dallo sversamento di carburante BTZ e gasolio proveniente da una vecchia cisterna che alimentava l'impianto di riscaldamento del complesso immobiliare, con la conseguenza per cui la conduttrice dell'immobile non avrebbe potuto in ogni caso intervenire sull'impianto di produzione perché ciò le sarebbe stato vietato dal contratto di locazione sottoscritto.

Il motivo non è fondato.

Anche a volere prescindere dalle considerazioni già in precedenza svolte in ordine alla accertata responsabilità della odierna appellante, occorre considerare che l'assunto formulato con il motivo in esame è radicalmente smentito dall'art. art. 10 del contratto di locazione, secondo il quale "L'impianto di riscaldamento è di proprietà della conduttrice facendo parte del complesso macchinario installato; verrà quindi condotto a cura, spese e responsabilità della conduttrice stessa.".

Con un ulteriore motivo la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto di non potere individuare nella società Rodiola il soggetto obbligato alla realizzazione della bonifica.

Ad avviso dell'appellante, l'obbligo di realizzare la bonifica in esame graverebbe sulla società Rodiola in virtù della nota prot. n. 33145 del 1° giugno 2023, con la quale quest'ultima società, manifestando la "volontà di prendersi in carico da subito la gestione delle problematiche ambientali dell'area" avrebbe, a dire dell'appellante, assunto volontariamente.

Il motivo è infondato.

Questa Sezione, con la decisione 2 febbraio 2024, n. 1110, ha delineato le coordinate di riferimento in relazione al fondamento e ai limiti della volontaria assunzione dei doveri di bonifica da parte del proprietario incolpevole.

Il caso esaminato in quest'ultima decisione riguardava la spontanea attivazione di misure di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica da parte del proprietario non responsabile dell'inquinamento, in relazione al quale si è riconosciuto un obbligo di proseguire la gestione spontaneamente, non già sulla base della disciplina pubblicistica in materia ambientale (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), bensì facendo applicazione dell'istituto civilistico della gestione di affari altrui (art. 2028 c.c.).

Ciò in quanto la società non responsabile dell'inquinamento aveva in maniera inequivoca spontaneamente assunto l'impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica, con la conseguenza per cui "l'attività utilmente iniziata dall'odierna appellante deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento".

Nel caso oggetto del presente giudizio, invece, non è possibile giungere ad analoghe conclusioni, venendo in rilievo una manifestazione di volontà del tutto generica, qual è quella contenuta nella nota prot. n. 33145, del 1° giugno 2023, con la quale la società Rodiola si è limitata a dichiarare la "volontà di prendersi in carico da subito la gestione delle problematiche ambientali dell'area".

In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello deve essere respinto con conseguente conferma della decisione impugnata.

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

P.Q.M.

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

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite che liquida in complessivi € 6.000,00 (seimila), oltre accessori di legge, pro quota, in favore della Provincia di Bergamo, del Comune di Verdellino e della Immobiliare La Rodiola s.r.l.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luigi Furno

IL PRESIDENTE
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO