Pubblicato il 01/07/2026

N. 05254/2026REG.PROV.COLL.
N. 01366/2025 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 1366 del 2025, proposto da Samesi Immobiliare s.p.a, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Medugno, Claudia Molino, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Ministero della Salute, Regione Marche, non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del legale Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Azienda Sanitaria Unica Regionale – Asur Marche, Asur Marche - Zona Territoriale n.8 di Civitanova Marche, Provincia di Macerata, Arpam - Dipartimento Provinciale di Macerata, Comune di Civitanova Marche, Comune di Montecosaro, Comune di Morrovalle, Istituto Superiore per la Protezione e La Ricerca Ambientale – Ispra, non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima) n. 00638/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 marzo 2026 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale.;

FATTO

1.Samesi Immobiliare S.p.A. impugnava dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per le Marche il decreto direttoriale 8 ottobre 2010, prot. MATT n. 678/TRI/DI/B, recante approvazione del verbale della conferenza di servizi decisoria del 30 settembre 2010, nonché gli atti presupposti e connessi relativi al sito

di interesse nazionale "Basso Bacino del Fiume Chienti", individuato con d.m. 18 settembre 2001, n. 468, e successivamente perimetrato con d.m. 26 febbraio 2003.

La società esponeva di essere mera proprietaria di un'area produttiva compresa nel suddetto sito, concessa in affitto alla SIGE S.p.A., poi assoggettata a procedura fallimentare, la quale vi aveva svolto attività produttiva ritenuta dall'Amministrazione fonte di contaminazione, unitamente ad analoghe attività esercitate da altre imprese insediate nell'area.

La ricorrente deduceva che, dopo una serie di prescrizioni inizialmente rivolte alla sola SIGE S.p.A., la conferenza di servizi del 30 settembre 2010 aveva imposto, per la prima volta, specifici obblighi anche a suo carico, in particolare con riferimento all'attivazione di interventi di messa in sicurezza d'emergenza della falda e alla presentazione del progetto di bonifica dell'area.

Con il ricorso introduttivo venivano altresì impugnati gli atti adottati nelle precedenti conferenze di servizi del 16 marzo 2010, 24 luglio 2009, 10 gennaio 2008, 2 ottobre 2007, 27 dicembre 2006, 7 giugno 2006, 22 febbraio 2006 e 28 dicembre 2005, nonché i relativi decreti direttoriali di recepimento.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, Samesi Immobiliare S.p.A. impugnava il decreto direttoriale 24 ottobre 2011, prot. MATT n. 1880/TRI/DI/9, recante approvazione del verbale della conferenza di servizi del 12 ottobre 2011, unitamente agli atti istruttori presupposti.

Si costituiva in giudizio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, chiedendo il rigetto del gravame.

2.Il T.a.r, con la decisione11 luglio 2024, n. 638, dopo aver preliminarmente delimitato l'oggetto del giudizio alle sole prescrizioni specificamente censurate dalla ricorrente, esaminava in particolare:

a) le prescrizioni contenute nel verbale della conferenza di servizi del 30 settembre 2010, nella parte in cui veniva richiesta a Samesi Immobiliare S.p.A. l'immediata attivazione degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e la presentazione del progetto di bonifica dell'area;

b) la prescrizione concernente la necessità che l'approvazione del progetto di bonifica tenesse conto della valutazione di impatto ambientale di competenza regionale o provinciale;

c) le determinazioni assunte nella conferenza di servizi del 10 gennaio 2008, relative alla messa in sicurezza d'emergenza della falda, alla caratterizzazione delle acque emunte e alla presentazione del progetto di bonifica;

d) le richieste formulate nella conferenza di servizi del 12 ottobre 2011, concernenti informazioni aggiornate sullo stato degli interventi e la presentazione del piano di caratterizzazione.

Con la sentenza appellata, in particolare, il Tribunale accoglieva il ricorso nei soli limiti in cui le determinazioni impugnate imponevano alla ricorrente, quale proprietaria non responsabile dell'inquinamento, la presentazione del progetto di bonifica dell'area.

Il Tribunale riteneva, invece, legittime le prescrizioni relative all'attivazione o prosecuzione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza, richiamando l'orientamento giurisprudenziale secondo cui tali misure, avendo natura preventiva e cautelare, possono gravare anche sul proprietario non responsabile del sito contaminato.

Il T.a.r. respingeva altresì le ulteriori censure relative all'insussistenza dei presupposti oggettivi per l'adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza, alla lamentata duplicazione rispetto alla bonifica

pubblica, alla disciplina applicabile alle acque emunte, alla dedotta violazione di precedenti provvedimenti cautelari e alla richiesta di consulenza tecnica d'ufficio.

Quanto al ricorso per motivi aggiunti, il primo giudice riteneva non illegittima la richiesta di informazioni aggiornate formulata dall'Amministrazione nella conferenza di servizi del 12 ottobre 2011, osservando che la società avrebbe potuto limitarsi, ove del caso, a confermare il precedente piano di caratterizzazione.

Le spese di lite venivano compensate, in ragione della complessità della vicenda e della parziale reciproca soccombenza, con salvezza della ripetizione del contributo unificato secondo legge.

3. Avverso tale sentenza ha proposto appello Samesi Immobiliare s.p.a., chiedendone la riforma nella parte in cui il TAR ha respinto le censure relative alle prescrizioni concernenti la messa in sicurezza d'emergenza e agli ulteriori obblighi imposti dall'Amministrazione.

3.1. Si è costituito nel giudizio di appello il Ministero appellato, resistendo al gravame.

4. All'udienza pubblica del 31 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia concerne la legittimità degli atti della Conferenza di servizi con i quali è stato imposto a SAMESI Immobiliare s.p.a., proprietaria dell'area già condotta in locazione da SIGE s.p.a., di attivare o proseguire misure di messa in sicurezza di emergenza della falda, nonché di presentare un progetto di bonifica.

2. L'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto legittima l'imposizione, a carico di SAMESI Immobiliare s.p.a., delle misure di messa in sicurezza d'emergenza.

In primo luogo, la parte appellante deduce che la decisione impugnata avrebbe erroneamente assimilato le MISE alle misure di prevenzione, ponendole a carico del proprietario non responsabile dell'inquinamento. Secondo l'appellante, invece, il proprietario incolpevole potrebbe essere onerato soltanto degli obblighi di comunicazione e delle misure di prevenzione, non anche di interventi di messa in sicurezza, bonifica o ripristino, in assenza di prova del nesso causale tra la sua condotta e la contaminazione.

SAMESI evidenzia, a tal proposito, di non avere mai svolto attività produttiva nell'area, essendosi limitata a concedere in locazione l'immobile alla SIGE s.p.a.; pertanto, difetterebbe qualsiasi responsabilità, dolosa o colposa, nella contaminazione della falda.

Con ulteriore motivo, l'appellante sostiene che mancassero anche i presupposti oggettivi per ordinare le MISE, trattandosi di contaminazione risalente, diffusa e nota da molti anni, non già di evento repentino o emergenziale. Le prescrizioni imposte avrebbero in realtà natura sostanzialmente definitiva e sarebbero assimilabili a interventi di bonifica.

L'appellante contesta, inoltre, che l'Amministrazione abbia imposto interventi privati "a macchia di leopardo", in assenza di un progetto pubblico unitario di bonifica della falda, con il rischio di duplicazioni, inefficienze e sovrapposizioni rispetto agli interventi di competenza pubblica.

SAMESI deduce poi l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto sussistenti i presupposti tecnici della contaminazione, non risultando accertato il superamento delle CSR, ma solo delle CSC, con conseguente illegittimità delle misure prescritte.

Viene altresì censurata la statuizione relativa al trattamento delle acque di falda emunte come rifiuti liquidi, sostenendosi che, ai sensi dell'art. 243 d.lgs. n. 152/2006, tali acque avrebbero dovuto essere assoggettate

alla disciplina degli scarichi idrici.

L'appellante lamenta, infine, il rigetto della richiesta di consulenza tecnica, ritenuta necessaria per chiarire l'origine, la dinamica e l'imputabilità della contaminazione, nonché l'erronea reiezione dei motivi aggiunti avverso il verbale della Conferenza di servizi del 12 ottobre 2011, che avrebbe illegittimamente reiterato richieste fondate su presunti inadempimenti mai specificati.

In conclusione, SAMESI chiede la riforma parziale della sentenza impugnata, con annullamento delle prescrizioni che le impongono l'attivazione o prosecuzione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza.

2.1.I motivi di appello sono connessi e possono, dunque, essere esaminati congiuntamente.

Essi sono fondati nei termini di seguito precisati.

È pacifico in atti che SAMESI Immobiliare s.p.a. non abbia mai svolto attività produttiva o industriale sull'area, essendosi limitata a concedere in locazione lo stabilimento alla SIGE s.p.a.; è altresì pacifico che l'Amministrazione non abbia accertato alcun nesso causale tra la condotta della società appellante e la contaminazione della falda.

Ne consegue che SAMESI deve essere qualificata come proprietaria non responsabile della contaminazione.

In tale prospettiva, il Collegio ritiene di dover fare applicazione del principio, affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 21 del 2013, dalla Corte di giustizia UE, 4 marzo 2015, causa C-534/13, nonché dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, 1 febbraio 2023, n. 3077, secondo cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento non può essere destinatario di obblighi di bonifica o di misure aventi natura ripristinatoria o riparatoria, potendo essere chiamato soltanto agli adempimenti espressamente previsti dagli artt. 245, 250 e 253 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La Corte di giustizia ha chiarito che la direttiva 2004/35/CE non osta a una normativa nazionale che, in caso di impossibilità di individuare il responsabile della contaminazione o di ottenere da questi gli interventi necessari, non consenta all'autorità competente di imporre al proprietario non responsabile l'esecuzione delle misure di prevenzione e riparazione, prevedendo a suo carico soltanto il rimborso delle spese sostenute dall'autorità nei limiti del valore di mercato del sito.

Né può ritenersi che le misure di messa in sicurezza di emergenza siano automaticamente assimilabili alle misure di prevenzione gravanti sul proprietario incolpevole.

Le misure di prevenzione, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 152 del 2006, sono dirette a contrastare una minaccia imminente di danno ambientale non ancora verificatosi. Le misure di messa in sicurezza di emergenza, di cui alla lett. m) della medesima disposizione, presuppongono invece un evento di contaminazione già verificatosi e sono finalizzate al contenimento della diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, in attesa di eventuali interventi di bonifica o messa in sicurezza operativa o permanente.

Come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 3077 del 2023, la messa in sicurezza di emergenza non può essere considerata una mera sottocategoria delle misure di prevenzione, poiché essa interviene a danno già in atto e può assumere, anche sul piano materiale, funzione sostanzialmente riparatoria o bonificatrice.

Nel caso di specie, gli interventi richiesti a SAMESI non presentano i caratteri propri della misura di prevenzione né quelli di una misura emergenziale in senso stretto.

Dagli atti risulta infatti che la contaminazione della falda era conosciuta sin dagli anni Novanta e aveva carattere diffuso, come emerge anche dalla relazione della Commissione parlamentare di inchiesta e dagli accertamenti ARPAM. Non si trattava, dunque, di un evento repentino, né di una minaccia imminente sopravvenuta, bensì di una situazione risalente e complessa, inserita in un più ampio contesto di contaminazione dell'intera bassa valle del fiume Chienti.

Inoltre, la Conferenza di servizi del 30 settembre 2010 ha richiesto alla società di integrare il progetto già predisposto da SIGE, avente contenuto sostanzialmente riconducibile alla bonifica della falda. Ciò conferma che le prescrizioni impugnate non erano limitate a interventi immediati e circoscritti di prevenzione, ma tendevano a realizzare interventi strutturali, stabili e sostanzialmente coincidenti con attività di bonifica o messa in sicurezza della falda.

Risulta, pertanto, erronea la sentenza appellata nella parte in cui ha ritenuto legittimo l'ordine di attivare o proseguire le MISE sul solo presupposto della qualità dominicale della società appellante.

Il vigente quadro normativo non ammette, in materia ambientale, una responsabilità di posizione del proprietario incolpevole, svincolata dall'accertamento di un contributo causale alla contaminazione. In tal senso si sono espresse, tra le altre, Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 2016, nn. 4099 e 4119; Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630; Cass. civ., Sez. Un., n. 25039 del 2021; Cass. civ., Sez. Un., n. 3077 del 2023.

Né può attribuirsi valore confessorio o obbligatorio alla comunicazione del 18 marzo 2010 della SAMESI.

Da tale nota emerge soltanto la disponibilità della società a interloquire con le amministrazioni e a prendere cognizione della documentazione, nonché a valutare eventuali iniziative anche in forma associata. Non emerge, invece, alcun impegno chiaro, attuale e vincolante ad assumere a proprio carico interventi di messa in sicurezza o di bonifica, tanto meno interventi aventi natura strutturale e onerosa.

La diversa lettura accolta dal TAR si fonda dunque su un travisamento del contenuto della comunicazione.

Sono altresì fondate le censure concernenti il difetto dei presupposti oggettivi delle misure imposte.

Dalla documentazione richiamata dall'appellante emerge che il procedimento non ha accertato in modo adeguato il superamento delle CSR, né ha individuato con sufficiente certezza una sorgente primaria di contaminazione imputabile all'area di proprietà SAMESI. La stessa relazione ISPRA allegata al verbale della Conferenza di servizi del 30 settembre 2010 dà conto di una contaminazione diffusa della falda, senza tuttavia individuare univocamente una sorgente interna all'area aziendale.

Tale quadro istruttorio non consentiva di imporre alla proprietaria non responsabile misure di messa in sicurezza di emergenza aventi effetti sostanzialmente ripristinatori.

Deve inoltre rilevarsi che la prescrizione relativa alla gestione delle acque di falda emunte come rifiuti liquidi non risulta coerente con l'art. 243 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo applicabile *ratione temporis*, il quale prevedeva che le acque di falda emunte nell'ambito degli interventi di bonifica potessero essere scaricate, direttamente o previa utilizzazione in cicli produttivi, nel rispetto dei limiti previsti per le acque reflue industriali.

Sul punto, pur dandosi atto dell'esistenza di un orientamento giurisprudenziale diverso, richiamato dal TAR sulla base di Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2015, n. 1054, il Collegio ritiene che, nel caso concreto, la prescrizione sia comunque viziata in via derivata, poiché inserita in un complesso di obblighi illegittimamente imposto a un soggetto non responsabile della contaminazione.

Devono infine essere accolte anche le censure rivolte contro il verbale della Conferenza di servizi del 12 ottobre 2011.

Tale verbale, nella parte in cui ha richiesto a SAMESI informazioni aggiornate sullo stato degli interventi adottati e ha fatto riferimento a presunte inadempienze, si fonda sulle precedenti prescrizioni illegittime e ne presuppone la perdurante efficacia. Esso è pertanto viziato sia in via derivata, sia per difetto di motivazione e indeterminatezza, non risultando chiarito quali specifici obblighi fossero stati violati dalla società appellante.

Parimenti illegittima è la richiesta di presentazione o reiterazione del piano di caratterizzazione, posto che il piano relativo all'area già condotta da SIGE risultava già esaminato e approvato in sede procedimentale.

3.In conclusione, l'appello deve essere accolto.

Per l'effetto, in parziale riforma della sentenza del TAR per le Marche n. 638 dell'11 luglio 2024, devono essere annullati gli atti impugnati anche nella parte in cui impongono a SAMESI Immobiliare s.p.a. l'attivazione, prosecuzione o integrazione delle misure di messa in sicurezza di emergenza, nonché nella parte in cui presuppongono inadempimenti della società rispetto a tali misure.

Restano salvi gli ulteriori poteri dell'Amministrazione competente nei confronti del soggetto responsabile della contaminazione, ove individuato, nonché l'esecuzione d'ufficio degli interventi necessari ai sensi dell'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006, con eventuale rivalsa nei limiti e secondo le modalità previste dall'art. 253 del medesimo decreto.

4. Per la particolarità della controversia, e delle oscillazioni giurisprudenziali registratesi nel tempo nella materia esaminata, le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate, sussistendone giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi indicati i motivazione e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, annulla gli atti impugnati in primo grado nella parte in cui impongono a SAMESI Immobiliare s.p.a. l'attivazione, prosecuzione o integrazione delle misure di messa in sicurezza di emergenza, nonché nella parte in cui presuppongono inadempimenti della società rispetto a tali misure.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Luigi Furno

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato