RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 80 Novembre 2026

OBBLIGHI DI BONIFICA, MIPRE, MISE E INTERVENTO VOLONTARIO DEL PROPRIETARIO INCOLPEVOLE

DI EMANUELE POMINI

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 11 marzo 2026, n. 1972

L'obbligo di adottare le misure utili a fronteggiare la situazione di inquinamento permane unicamente a carico del soggetto che di tale situazione sia stato responsabile per avervi dato dolosamente o colposamente causa e non viene meno per la perdita della detenzione dell'immobile, non potendosi addossare al proprietario incolpevole dell'inquinamento, per il solo fatto di essere rientrato nella disponibilità dell'area, l'obbligo di bonifica e messa in sicurezza.

Il proprietario incolpevole è tenuto unicamente a segnalare alle autorità il superamento o il pericolo di superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione e ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), del D.Lgs. n. 152/2006, mentre ha la mera facoltà di assumere in proprio le restanti iniziative di contrasto e riparazione del danno (incluse le misure di messa in sicurezza di emergenza di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) del D.Lgs. 152/2006), onde mantenere il fondo libero dai pesi derivanti dall'eventuale attivazione d'ufficio delle autorità.

Una manifestazione di volontà del tutto generica, quale la "volontà di prendersi in carico da subito la gestione delle problematiche ambientali dell'area", non costituisce una volontaria assunzione dei doveri di bonifica da parte del proprietario incolpevole, la quale richiede un impegno inequivoco, riconducibile all'istituto della gestione di affari altrui ai sensi dell'art. 2028 c.c., di eseguire l'intervento di bonifica.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 1° luglio 2026, n. 5254

In materia di bonifica di siti inquinati, il proprietario non responsabile della contaminazione non può essere destinatario di obblighi di bonifica o di misure di messa in sicurezza di emergenza (MISE) aventi natura ripristinatoria o riparatoria, in quanto l'ordinamento ambientale esclude una "responsabilità di posizione" svincolata dall'accertamento del nesso causale tra condotta e inquinamento.

Le MISE non sono automaticamente assimilabili alle misure di prevenzione: mentre queste ultime contrastano una minaccia imminente, le MISE intervengono su un danno già verificatosi e possono assumere una funzione sostanzialmente bonificatrice, restando dunque a carico esclusivo del responsabile. Pertanto, è illegittima l'imposizione di interventi strutturali di messa in sicurezza al proprietario in assenza di prova della sua responsabilità dolosa o colposa.

Entrambe le sentenze in commento si collocano nel solco del consolidamento dell'indirizzo giurisprudenziale più favorevole al proprietario incolpevole di un sito contaminato, anche se per profili solo in parte sovrapponibili.

1. Cons. Stato n. 1972/2026: presupposti, limiti e conseguenze dell'intervento volontario del proprietario incolpevole

È innanzitutto utile ripercorrere in breve il caso trattato nella prima delle due decisioni (n. 1972/2026), che trae origine dalla contaminazione di un sito industriale condotto in locazione dalla società Alfa e di proprietà della immobiliare Beta. A seguito dell'accertamento di uno sversamento di oli combustibili la Provincia, con ordinanza del 2017 (confermata dal T.A.R. Lombardia, Brescia con decisione n. 722/2022, passata in giudicato), individuava Alfa quale soggetto responsabile della contaminazione, diffidandola ad attivare le procedure di bonifica. Successivamente, a seguito della dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale di Alfa del dicembre 2022, le amministrazioni competenti reiteravano le richieste di intervento nei confronti della curatela, che tuttavia opponeva l'avvenuta restituzione alla proprietà (società Beta) dell'area interessata. In parallelo, la società Beta comunicava alle amministrazioni la propria *"volontà di prendersi in carico da subito la gestione delle problematiche ambientali dell'area"*, ma rimaneva poi inerte di fronte alle successive richieste del Comune di trasmissione di un cronoprogramma degli interventi per garantire il presidio dell'area e il monitoraggio dell'intera rete piezometrica, oltre al progetto di bonifica/MISO delle acque di falda, comprensivo dell'aggiornamento dell'analisi di rischio.

Il T.A.R. Lombardia, adito con distinti ricorsi da Alfa e Beta, previa riunione degli stessi dichiarava inammissibili le doglianze di Alfa (soggetto inquinatore), mentre, quanto alla posizione di Beta (proprietario incolpevole attivatosi volontariamente), affermava che *"l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario incolpevole viene meno allorché successivamente intervenga l'indisponibilità del proprietario"* (così T.A.R. Lombardia, Brescia, 23 ottobre 2024, n. 996), non ravvisando un'efficacia vincolante nella sola dichiarazione di intenti di Beta.

Solo la società Alfa proponeva appello, insistendo per l'insussistenza della propria legittimazione passiva a seguito della perdita della detenzione dell'immobile e sostenendo che l'obbligo di bonifica si fosse trasferito sulla proprietaria Beta a seguito della manifestazione di volontà di quest'ultima di volersi fare carico delle problematiche ambientali dell'area.

Il Consiglio di Stato respingeva tuttavia il gravame, confermando la decisione di primo grado con una motivazione che consolida e precisa importanti principi in materia.

Il **primo tema** trattato dai giudici amministrativi nella decisione n. 1972/2026 è quello della **netta distinzione della posizione del responsabile dell'inquinamento rispetto a quella del proprietario incolpevole**, soprattutto in termini di tipologia di interventi richiedibili all'uno piuttosto che all'altro, nonché della persistenza degli obblighi di bonifica in capo al primo.

Nella sentenza in commento è stato innanzitutto ribadito che l'**obbligo di porre in essere gli interventi di bonifica** è una conseguenza diretta dell'applicazione del principio di derivazione comunitaria *"chi inquina paga"*, recepito nel nostro ordinamento agli artt. 239 e ss. del D.Lgs. 152/2006. Tale obbligo, una volta individuato il responsabile con provvedimento dell'autorità competente, assume un carattere personale che **non viene meno con la cessazione del rapporto materiale con il bene**. Il Consiglio di Stato ha chiarito che la perdita della detenzione dell'immobile da parte di Alfa, a seguito della sua restituzione alla proprietà (società Beta), non ha estinto la responsabilità della prima, già accertata con provvedimento definitivo, posto che la responsabilità per l'inquinamento cagionato su una certa area non segue la titolarità del bene, ma la paternità dell'illecito ambientale, con la conseguenza che essa permane nel patrimonio del soggetto che ha generato l'esternalità negativa, anche se posto successivamente in liquidazione. La sentenza, sotto questo profilo, si pone in linea con quanto statuito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, secondo la quale, in caso di fallimento dell'impresa inquinatrice, gli oneri di ripristino ambientale continuano a gravare sulla massa fallimentare; in particolare, *"poiché l'abbandono di rifiuti e, più in generale, l'inquinamento, costituiscono "diseconomie esterne" generate dall'attività di impresa (c.d. "esternalità negative di produzione"), appare giustificato e coerente con tale impostazione ritenere che i costi derivanti da tali esternalità di impresa ricadano sulla massa dei creditori dell'imprenditore stesso che, per contro, beneficiano degli effetti dell'ufficio fallimentare della curatela in termini di ripartizione degli eventuali utili del fallimento"*[i].

Il Consiglio di Stato ha poi definito con estrema chiarezza la posizione del "proprietario incolpevole", distinguendola da quella del "responsabile della contaminazione". A tale riguardo, la giurisprudenza

ha da sempre escluso, in modo uniforme e in coerenza con la normativa applicabile, che sul proprietario che non abbia causato l'inquinamento possa gravare un obbligo coattivo di porre in essere gli interventi di bonifica e ripristino ambientale veri e propri, mentre si è spaccata in merito all'obbligo di adozione delle misure di carattere emergenziale (ossia le misure di prevenzione e quelle di messa in sicurezza d'emergenza)[ii]. Sotto quest'ultimo profilo il Consiglio di Stato si è allineato, in modo del tutto condivisibile, all'**orientamento più favorevole al proprietario incolpevole**, secondo cui i doveri di natura emergenziale esigibili da quest'ultimo si limitano alla comunicazione alle autorità competenti della situazione riscontrata e all'**adozione delle sole misure di prevenzione** (cd. MIPRE) di cui all'art. 245, comma 2, del D.Lgs. 152/2006, mentre vi è solo la facoltà (e non l'obbligo) di intervenire volontariamente per eseguire anche le differenti attività di messa in sicurezza di emergenza (cd. MISE). Su questo tema, tuttavia, si rimanda al prosieguo della nota, essendo stato trattato via principale dalla seconda delle due decisioni in commento (la n. 5254/2026).

Il richiamo all'intervento volontario del proprietario incolpevole conduce al secondo tema trattato dalla decisione n. 1972/2026, ossia la **natura e i limiti dell'assunzione volontaria degli obblighi di bonifica da parte del proprietario incolpevole**.

L'appellante (società Alfa) sosteneva infatti che la dichiarazione della società Beta di volersi *"prendere in carico le problematiche ambientali"* costituisse un'assunzione vincolante delle attività a ciò connesse e, come tale, sufficiente a far venir meno il proprio coinvolgimento nell'*iter* di bonifica.

Il Consiglio di Stato ha tuttavia respinto questa tesi, operando una distinzione cruciale sulla base di un proprio precedente[iii]. In quel caso si era riconosciuto che l'attivazione spontanea di un complessivo intervento di bonifica da parte del proprietario incolpevole potesse integrare una gestione di affari altrui (*negotiorum gestio*) ai sensi dell'art. 2028 c.c., con il conseguente obbligo, per il proprietario incolpevole, di portare a termine l'attività utilmente iniziata. Nel caso di specie, invece, lo stesso giudice d'appello ha qualificato la dichiarazione della società Beta come *"del tutto generica"* e, come tale, inidonea a far sorgere un'obbligazione giuridicamente vincolante ai sensi del citato art. 2028 c.c. Per trasformare una facoltà in un obbligo non è infatti sufficiente una mera manifestazione di intenti, ma occorre un comportamento concludente e inequivoco che possa essere qualificato come assunzione spontanea della gestione dell'intervento.

Fermi restando i dubbi in merito all'idoneità della fattispecie dell'intervento volontario del proprietario non responsabile della contaminazione ad essere sussunta nell'alveo dell'istituto della gestione di affari altrui *ex* art. 2028 c.c.[iv], e al di là della decisione presa rispetto al caso di specie, che effettivamente non si presta a particolari contestazioni (a identica conclusione era già pervenuto in prima istanza il T.A.R. Lombardia, Brescia, con la decisione appellata del 23 ottobre 2024, n. 996), pare qui utile ripercorrere alcuni dei principi affermati dalla giurisprudenza che si è occupata di questo tema specifico. Ciò può infatti risultare di aiuto all'interprete nel definire una strategia di comportamento che non pregiudichi, per il proprietario incolpevole, la possibilità di decidere di tirarsi indietro una volta intrapresa una qualche attività in relazione alla situazione di potenziale contaminazione riscontrata a carico del proprio immobile, che siano le sole indagini preliminari o anche qualcosa di più (ad es. la presentazione ed esecuzione del piano della caratterizzazione o anche della successiva analisi di rischio sito specifica).

In particolare, sempre il Consiglio di Stato ha chiarito che, affinché si configuri una *negotiorum gestio*, l'intervento deve essere caratterizzato da una reale "spontaneità", ovvero **il gestore deve agire "senza esservi obbligato"** e ciò non accade, ad es., quando l'intervento del proprietario, pur se già consistente (piano della caratterizzazione, monitoraggi e analisi di rischio sanitario), sia stato posto in essere per adempiere a precisi obblighi normativi, quali quelli in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro di cui al D.Lgs. 81/2008, escludendosi per ciò solo l'insorgenza di un obbligo di proseguire la gestione intrapresa[v].

Il Consiglio di Stato, sempre nella pronuncia da ultimo citata, ha poi puntualizzato come, proprio nel caso in cui l'ordine sia riferito a un procedimento volontariamente attivato dal soggetto non responsabile, gravi sulla pubblica amministrazione un **rigoroso e preciso onere probatorio** *"in*

ordine alla sussistenza di un titolo legale o negoziale quale fonte dell'obbligazione di proseguire le attività di bonifica o messa in sicurezza (...) in applicazione degli ordinari criteri di riparto dell'onere probatorio (art. 2697, co. 1, c.c.), mentre spetta alla società l'onere di dimostrare la presenza di fatti impeditivi, modificativi o estintivi della suddetta obbligazione (art. 2697, co. 2, c.c.)".

Anche la maggior parte delle più recenti decisioni dei tribunali amministrativi regionali sembrano andare nella direzione di un maggior favore nei confronti del proprietario incolpevole che si sia attivato spontaneamente, avendo affermato 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"*[vi]. Ancora, *"l'adozione delle **misure di messa in sicurezza di emergenza** e la presentazione del **piano di caratterizzazione**, senza svolgere l'analisi di rischio né elaborare il progetto di bonifica, **non comportano l'assunzione dell'impegno** – né formalmente, né per* facta concludentia – *ad effettuare il ripristino ambientale dell'area"*[vii]; *"la configurabilità di un obbligo di dare corso alle attività di bonifica e di ripristino ambientale non può fondarsi sul contegno collaborativo del soggetto pubblico (nel caso di specie, un comune) che, da tempo, si sia attivato per l'esecuzione delle **indagini preliminari** e per la redazione del **piano di caratterizzazione**"*[viii].

Tuttavia, occorre ricordare che tra queste ultime pronunce e quella che forse per prima[ix] aveva riconosciuto il **"diritto di ripensamento" al proprietario "incolpevole e volontario"**, vi sono state altrettanto numerose decisioni per le quali l'avvio volontario del procedimento di bonifica, costituendo il risultato di un interesse pubblico, farebbe sorgere in capo agli enti un affidamento tutelabile alla prosecuzione e conclusione delle attività ad opera del soggetto interessato (almeno inizialmente), tale da obbligare quest'ultimo a portare a compimento le attività intraprese, quanto meno finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento; e sostenendo altresì che per aversi una gestione di affari altrui giuridicamente rilevante occorra esclusivamente la consapevolezza dello stato di contaminazione dell'area e della necessità di eseguire la bonifica secondo le direttive stabilite dall'amministrazione[x]. Non solo, perché in quest'ottica *"il soggetto che abbia avviato volontariamente il procedimento (indagini ambientali e interventi di bonifica avviati a seguito delle indagini) è tenuto a conformare il progetto di bonifica, adottato in modo altrettanto spontaneo per porre rimedio al fenomeno inquinante, alle prescrizioni approvate dall'amministrazione, a condizione che queste non comportino l'esecuzione di attività sproporzionatamente onerose"*[xi], fermo restando il diritto *"di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute, (...) il potere/dovere dell'Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento e (...) il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso"*[xii].

Nonostante che l'**orientamento più recente** sia nella direzione per cui la **manifestazione di volontà** del proprietario incolpevole di farsi carico della bonifica possa assumere un **carattere giuridicamente vincolante solo se si traduce in un'attività concreta, inequivoca e realmente spontanea**, che vada oltre i meri obblighi di prevenzione e non sia connessa a esigenze imposte da altre normative (ad es. la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori operanti sul sito), al fine di evitare che si crei un legittimo affidamento dell'amministrazione e dei terzi su un impegno che il proprietario non intende assumere senza limiti e soprattutto senza diritto di ripensamento (che potrebbe maturare anche in considerazione dell'esito di una delle fasi in cui si articola il complesso procedimento di bonifica), **è necessario prestare molta attenzione in fase di intervento**, curando in modo appropriato non solo gli aspetti tecnici legati agli studi e alle indagini ambientali, ma anche gli aspetti amministrativi, di comunicazione con gli enti e documentali del procedimento che si intende avviare volontariamente, in modo da **rendere da subito chiare le intenzione e il perimetro dell'intervento**.

2. Cons. Stato n. 5254/2026: misure di prevenzione e messa di sicurezza d'emergenza

Sempre nella direzione del rafforzamento dell'orientamento favorevole a circoscrivere gli obblighi del proprietario incolpevole si colloca, come già anticipato, anche la seconda delle due decisioni in commento, ossia la n. 5254/2026.

Una società immobiliare, proprietaria di un immobile interessato per anni da attività industriale e inserito in un sito di bonifica di interesse nazionale (SIN), impugnava innanzi al tribunale di primo grado alcuni verbali con conferenza di servizi contenenti prescrizioni che le imponevano l'attivazione di interventi di messa in sicurezza d'emergenza della falda e di presentazione del progetto di bonifica dell'area. Il T.A.R. Marche, Sez. I, con decisione dell'11 luglio 2024, n. 638, accoglieva il ricorso limitatamente alla parte di prescrizione relativa alla presentazione del progetto di bonifica, ritenendo invece legittima l'imposizione di interventi di messa in sicurezza di emergenza rifacendosi all'orientamento giurisprudenziale secondo cui tali misure, avendo natura preventiva e cautelare, possono gravare anche sul proprietario non responsabile del sito contaminato. La società immobiliare proponeva quindi appello avverso la decisione di primo grado, adducendo che la decisione impugnata avrebbe erroneamente assimilato le misure di messa in sicurezza di emergenza alle misure di prevenzione, posto che i provvedimenti impugnati le imponevano interventi strutturali e stabili a carico della falda di natura sostanzialmente definitiva (assimilabili agli interventi di bonifica), oltretutto in una situazione in cui la contaminazione era nota da decenni, diffusa e frutto di una situazione complessa, non già frutto di un evento repentino, sopravvenuto ed emergenziale.

Il tema trattato dal Consiglio di Stato è, come già anticipato, quello del perimetro dell'**obbligo di adozione da parte del proprietario incolpevole delle misure di carattere emergenziale** contemplate dal D.Lgs. 152/2006, ossia le misure di prevenzione (MIPRE) e quelle di messa in sicurezza d'emergenza (MISE).

Mentre *nulla questio* in merito all'obbligo, anche per il proprietario incolpevole, di adozione delle MIPRE, essendo tale obbligo diretta conseguenza del combinato disposto di cui agli artt. 242 e 245 del D.Lgs. 152/2006 (ove le MIPRE vengono citate espressamente), la giurisprudenza si è divisa in merito alla possibilità di obbligare il proprietario ad effettuare anche, o solo, interventi di MISE.

Sotto questo profilo, la sentenza n. 5254/2026, peraltro confermando quanto già statuito in precedenza dalla stessa Sezione IV nella decisione n. 1972/2026, si presta a essere letta come un tassello importante nel progressivo superamento di quell'orientamento che, almeno in alcune applicazioni pratiche, tendeva a dilatare gli obblighi del proprietario incolpevole attraverso un **uso non sempre rigoroso della categoria delle misure emergenziali**, confermando il principio di diritto secondo il quale gli interventi di natura emergenziale che dovessero necessitare a carico del sito ed esigibili da quest'ultimo sono solo le misure di prevenzione. La sentenza in commento, infatti, si inserisce nel solco di quell'elaborazione giurisprudenziale che ha progressivamente chiarito come **le MIPRE e le MISE, pur avendo entrambe carattere di urgenza, non siano in realtà sovrapponibili**.

Il punto di partenza è sempre il principio "chi inquina paga", che, come già visto sopra e ricordato anche nella decisione n. 1972/2026, non consente di far discendere dalla sola titolarità del sito contaminato un obbligo di porre rimedio all'inquinamento, con la conseguenza che, in assenza della prova del nesso causale tra comportamento del proprietario ed evento contaminante, nonché della relativa imputabilità a titolo di dolo o colpa, non possono essere imposti a quest'ultimo interventi di bonifica e ripristino ambientale; né tale limite può essere superato qualificando come misure emergenziali attività che, per contenuto e finalità, abbiano natura sostanzialmente riparatoria.

Ed è qui che viene in rilevo, come ricordato anche dai giudici amministrativi, il punto di svolta rappresentato dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 3077/2023, che ha tracciato il criterio distintivo tra le "misure di prevenzione" (MIPRE) e le ben più onerose "misure di messa in sicurezza di emergenza" (MISE). **Le MIPRE**, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. i), del D.Lgs. 152/2006, sono **interventi diretti a contrastare una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente**, impedendo o minimizzando il verificarsi di un danno sufficientemente probabile in un futuro prossimo, ossia misure volte a fronteggiare un pericolo non ancora concretizzatosi in vero e proprio danno; **le MISE** sono invece **interventi di natura riparatoria, che presuppongono cioè un danno già verificatosi (la contaminazione)** e, in ossequio al principio "chi inquina paga",

possono gravare esclusivamente sul soggetto responsabile di tale contaminazione, anche perché, specialmente rispetto alla matrice falda, spesso si rivelano nella sostanza interventi anticipatori delle attività di bonifica vera a propria.

In effetti, aver chiarito che al proprietario incolpevole spettano solo le MIPRE non ha risolto al cento per cento i problemi pratici per quest'ultimo, **non essendo sempre agevole distinguere**, sul piano tecnico, la "prevenzione della minaccia" dalla "riparazione delle conseguenze della contaminazione", ossia, in altre parole, incasellare un certo intervento nell'una piuttosto che nell'altra tipologia di misura[xiii].

Proprio in questa prospettiva, la sentenza n. 5254/2026 pare rafforzare l'idea che **non ogni intervento urgente o tecnicamente indifferibile possa, per ciò solo, essere qualificato come "misura di prevenzione"**: ove l'intervento sia funzionalmente diretto a contenere, isolare, rimuovere o trattare gli effetti di una contaminazione già in atto, esso esce dall'area delle MIPRE in senso stretto e ricade nel perimetro delle MISE o di attività anticipatorie della bonifica, con la conseguenza che il relativo onere non può essere traslato sul proprietario incolpevole.

L'importanza della decisione in commento sta dunque nel chiarire che **la qualificazione giuridica dell'intervento non dipende dal *nomen* utilizzato dall'amministrazione**, bensì dalla sua funzione sostanziale. Se la misura è orientata a fronteggiare un rischio futuro e prossimo, impedendo che una minaccia imminente si traduca in danno, essa può rientrare nell'ambito degli obblighi di prevenzione gravanti anche sul proprietario non responsabile ai sensi dell'art. 245, comma 2, del D.Lgs. 152/2006; se invece interviene su una contaminazione già attuale e ne persegue il contenimento, la neutralizzazione o la rimozione, essa assume carattere ripristinatorio o comunque "bonificatorio", potendo ricadere solo sul soggetto responsabile. È proprio questa la **linea di demarcazione** che consente di evitare, sul piano applicativo, che attraverso la categoria della "messa in sicurezza" più genericamente intesa venga reintrodotta surrettiziamente una forma di responsabilità oggettiva del proprietario, estranea al sistema delineato dagli artt. 239 e ss. del D.Lgs. 152/2006 e incompatibile con il principio europeo "chi inquina paga", già richiamato dalla sentenza n. 1972/2026.

L'apporto della sentenza n. 5254/2026, però, non è meramente confermativo. Essa sembra infatti offrire un **chiarimento particolarmente utile sul piano pratico**, perché sottrae all'amministrazione la possibilità di qualificare come semplici misure preventive interventi che, per struttura e finalità, sono in realtà destinati ad affrontare una contaminazione già storicizzata, che abbiano quindi contenuto ripristinatorio o riparatorio. Il punto è decisivo soprattutto con riguardo agli **interventi sulla falda, ai sistemi di contenimento, emungimento, barrieramento o ad altre opere infrastrutturali** che, pur potendo essere presentate come necessarie a fronteggiare un rischio, **spesso svolgono in concreto una funzione di contenimento stabile o di progressivo risanamento del sito**. È precisamente rispetto a tali interventi che la distinzione tra "prevenzione" e "riparazione" deve essere mantenuta ferma, per evitare che il proprietario incolpevole venga gravato di obblighi tecnicamente e finanziariamente assimilabili alla bonifica, pur in assenza di prove della sua responsabilità.

In questo senso, la sentenza in esame rafforza l'assunto secondo cui è **illegittima l'imposizione al proprietario non responsabile di interventi strutturali** di messa in sicurezza che abbiano **natura sostanzialmente ripristinatoria**. Peraltro, il carattere strutturale dell'opera non esaurisce la verifica, che deve riguardare soprattutto la sua funzione, ma contribuisce anch'esso ad accertare se l'amministrazione stia effettivamente richiedendo una MIPRE in senso stretto oppure un intervento sostanzialmente anticipatorio della bonifica.

Il proprietario incolpevole ha quindi la mera facoltà, e non l'obbligo, di intervenire volontariamente per eseguire, oltre alle eventuali MIPRE, anche le attività di MISE (e quelle di vera e propria bonifica); ciò al fine di evitare le conseguenze patrimoniali negative derivanti dall'inerzia del responsabile, dal momento che l'intervento d'ufficio dell'amministrazione, come noto, comporta ai sensi dell'art. 253 del D.Lgs. 152/2006 l'iscrizione di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare sul fondo a garanzia del recupero delle spese, sebbene nei limiti del valore di mercato del sito bonificato.

3. Considerazioni conclusive

In definitiva, entrambe le decisioni in commento offrono utili spunti per **valorizzare**, nei confronti del proprietario non responsabile, **un'applicazione della normativa più coerente con il principio comunitario "chi inquina paga"**, che da troppo tempo (anche) nelle decisioni dei tribunali amministrativi di ogni ordine e grado sembrava aver perso la centralità che gli compete.

Da un lato, la giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato - nella linea immaginaria che unisce la già citata Adunanza Plenaria n. 3/2021, la valorizzazione della **distinzione tra MISE e MIPRE** tracciata da Cass. Civ., S.U., n. 3077/2023 e, da ultimo, entrambe le sentenze in commento - sembra ormai attestarsi su un principio sufficientemente definito: in assenza di prova della responsabilità dolosa o colposa del proprietario, **l'amministrazione può pretenderne soltanto la collaborazione informativa e l'adozione di misure di prevenzione in senso proprio**, non potendo invece addossargli interventi di messa in sicurezza di emergenza che siano diretti a fronteggiare una contaminazione già verificatasi e che presentino, anche solo in parte, una funzione ripristinatoria o sostanzialmente bonificatrice. In definitiva, l'unico sacrificio patrimoniale direttamente contemplato dall'ordinamento in capo al proprietario incolpevole resta, al netto delle MIPRE, quello derivante dagli oneri reali e dal rimborso delle spese degli interventi pubblici entro il limite del valore del sito, mentre qualsiasi imposizione di opere strutturali di risanamento in assenza di accertamento della responsabilità si pone fuori dal perimetro tracciato dal Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. 152/2006.

Dall'altro, lo stesso Consiglio di Stato (con la decisione n. 1972/2026) ha meglio precisato la **portata e** i **limiti dell'eventuale intervento volontario** del proprietario incolpevole, il quale dovrebbe restare vincolato alla propria azione solo in caso di atti concreti e spontanei che si traducano non solo in un'inequivoca e incondizionata manifestazione di volontà, ma anche nella **concreta esecuzione degli interventi di risanamento**, cosa che **non** accade di certo **in caso di mere dichiarazioni programmatich**e, ma - si aggiunge - anche di **esecuzione di attività preliminari** (quali le indagini ambientali, il piano della caratterizzazione e l'analisi di rischio) alla fase di vera e propria realizzazione degli interventi di bonifica eventualmente progettati. Ciò sembra del resto necessario per assicurare che l'onere della bonifica, in assenza di un intervento volontario iniziato e portato avanti nei termini di cui si è detto, resti a carico di chi ha causato il danno ambientale.

i Così, Cons. Stato, Ad. Plen., 26 gennaio 2021, n. 3, in questa *Rivista*, n. 18, Febbraio 2021, con nota di F. Vanetti, *"L'Adunanza Plenaria chiarisce gli obblighi di intervento del curatore fallimentare rispetto ad interventi di bonifica e rimozione dei rifiuti"*.

ii Su tale contrasto si rimanda, per ampi riferimenti giurisprudenziali, alla nota di commento a Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2024, n. 9397, in questa *Rivista*, n. 61, Febbraio 2025, *"Siti contaminati: (finalmente) solo misure di prevenzione per il proprietario incolpevole?"*.

iii Cons. Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1110, in questa *Rivista*, n. 52, Aprile 2024, con nota di F. PERES, *"Obbligo di bonifica e gestione d'affari altrui"*.

iv Ravvisabili, innanzitutto, nell'assenza dell'illeceità che caratterizza, al di fuori della previsione di cui all'art. 2028 c.c., il comportamento del terzo interessato, al quale, nel caso dell'attività di bonifica, è infatti la legge (art. 245 del D.Lgs. 152/2006) ad attribuire la facoltà di intervento, peraltro non tanto (o quanto meno non solo) per sodisfare l'interesse "altrui", ma principalmente per soddisfare i propri, segnatamente la difesa del proprio immobile dalle conseguenze del vincolo reale ex art. 253 e l'opportunità di tenere sotto controllo le conseguenze economiche di interventi che, diversamente, verrebbero condotti dalla pubblica amministrazione in completa autonomia, come detto gravando in ultima analisi sull'immobile; in secondo luogo, nell'assenza del rapporto bilaterale tipico dell'istituto in questione (gestore-dominus), venendo in rilievo, nel caso della bonifica, un rapporto "a tre" che vede coinvolti il proprietario incolpevole, il responsabile della contaminazione e la pubblica amministrazione, questi ultimi due entrambi beneficiari, se pur a diverso titolo, della gestione operata dal proprietario.

v Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2024, n. 9397, in questa *Rivista*, Febbraio 2025, n. 61 (fattispecie in cui il proprietario aveva ribadito a più riprese di aver attivato il procedimento di bonifica e svolto le relative attività in quanto resosi necessario dallo specifico fine di tutelare i propri lavoratori).
vi T.A.R. Lombardia, Brescia, 23 ottobre 2024, n. 996.
vii T.A.R. Liguria, Sez. I, 26 settembre 2024, n. 640, in questa *Rivista*, n. 59, Dicembre 2024, con nota di L. Prati *"Assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica: non sono sufficienti MISE e caratterizzazione del sito per farlo sorgere"*.
viii T.A.R. Campania, Sez. V, 14 novembre 2022, n. 7051, in questa *Rivista*, n. 39, Febbraio 2023.
ix Ossia T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 8 luglio 2014, n. 1768, in *Amb&Svil*, 2014, 10, p. 703, con nota di L. PRATI , ove si affermò la possibilità per il terzo interessato di interrompere ogni attività, in qualsiasi momento, sul presupposto normativo della facoltà ex art. 245 di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito dell'area in questione, la quale avrebbe comportato la possibilità, in una scomposizione e parcellizzazione del procedimento di risanamento ambientale in fasi, di farsi (il singolo interessato non responsabile) promotore, attore o partecipe attivo solo di quella in cui avesse ritenuto di operare, senza ulteriori vincoli o esecuzione di attività obbligatorie, con possibilità di non proseguire con le fasi successive in mancanza di rinnovato interesse.
x In questo senso, cfr. T.A.R. Molise, Sez. I, 6 novembre 2015, n. 426; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 25 settembre 2019, n. 831; Cons. Stato, Sez. IV, 26 luglio 2021, n. 5542; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 11 gennaio 2022, n. 200 e 22 aprile 2022, n. 2785; da segnalare, in senso un po' più restrittivo circa i presupposti per l'insorgenza dell'obbligo di portare a termine gli interventi volontariamente iniziati, Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3426, secondo cui *"non possono essere imposte le opere di bonifica o di messa in sicurezza d'emergenza in via coattiva dall'amministrazione, salvo il caso in cui vi sia un impegno negoziale spontaneo o un accordo di programma"*, nonché T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 22 marzo 2024, n. 5782, per il quale rileva *"il fatto che il proprietario non responsabile si sia assunto specifici impegni pubblici nei confronti dell'Amministrazione competente, e non meri impegni negoziali privatistici nei confronti di un soggetto privato terzo (ivi incluso il soggetto privato responsabile dell'inquinamento)"*.
xi Così, Cons. Stato, Sez. VI, 4 agosto 2021, n. 5742, in questa *Rivista*, n. 25, Ottobre 2021, cono nota di V. BROVEDANI ed E. FELICI; nel caso di specie, il proprietario aveva svolto indagini ambientali al fine di verificare la necessità di provvedere a interventi di bonifica, che la stessa società aveva successivamente avviato volontariamente a seguito dell'esito delle predette indagini.
xii Così, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 24 gennaio 2022, n. 156.
xiii Sulla definizione di misure di prevenzione e sulle problematiche ad essa connesse, si rinvia alla nota di F. PERES e L. BUTTI, *"Al proprietario incolpevole solo le misure di prevenzione. Ma cosa sono? Tre recenti sentenze del Consiglio di Stato"*, in questa *Rivista*, n. 69, Novembre 2025. Si confrontino anche E. MASCHIETTO, *La Mise è uguale alle misure di prevenzione? Bonifica: non c'è pace per il proprietario incolpevole* (nota a Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3424, in questa *Rivista*, Lug. 2022); F. PERES, *Misure di prevenzione e interventi di messa in sicurezza d'emergenza* (nota a Cons. Stato, Sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 172, in questa *Rivista*, Apr. 2021); E. POMINI, *Misure di prevenzione per la falda imposte al proprietario incolpevole di un sito contaminato* (nota a TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 17 giugno 2021, n. 1492, in questa *Rivista*, Set. 2021).