

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 1086 del 10 febbraio 2026 (ud. del 2 ottobre 2025)

Pres. Carbone, Est. Carrone

Rifiuti. Obblighi di bonifica: distinzione tra soglie di contaminazione (CSC) e di rischio (CSR).

In tema di bonifica di siti inquinati, occorre distinguere tra le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) e le Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR). Le prime rappresentano valori di attenzione il cui superamento qualifica il sito come "potenzialmente inquinato", imponendo l'obbligo di caratterizzazione e analisi di rischio sito-specifica. L'obbligo effettivo di bonifica o messa in sicurezza sorge invece solo al superamento delle CSR, le quali identificano il livello di contaminazione residua accettabile calcolato in base all'uso effettivo del sito. Qualora i contaminanti risultino superiori alle CSC ma inferiori alle CSR, il sito non è considerato "effettivamente contaminato" e l'amministrazione non può imporre interventi di risanamento al responsabile. Tale attività di bonifica deve essere parametrata alla destinazione urbanistica dell'area considerata in astratto e non allo specifico e concreto progetto edilizio del proprietario, ferma restando la possibilità per quest'ultimo di rivalersi sul responsabile per gli eventuali maggiori costi sostenuti in fase di futura edificazione.

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 1086 del 10 febbraio 2026 (ud. del 2 ottobre 2025)

N. 01086/2026REG.PROV.COLL.

N. 00125/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 125 del 2025, proposto da OMISSIS, rappresentata e difesa dall'avvocato Pasquale Cristiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
contro

Comune di Milano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Angela Bartolomeo, Giuseppe Lepore, Antonello Mandarano e Sabrina Maria Licciardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

OMISSIS s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Bruno Amadio e Chiara Figura, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia di tutela della salute della Città metropolitana di Milano, Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.r.p.a.), OMISSIS di OMISSIS e C. s.a.s., Maria Rosa OMISSIS, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 01507/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società OMISSIS s.r.l. e del Comune di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il Cons. Rosario Carrano e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – La sig.ra OMISSIS è proprietaria di un'area sita nel Comune di Milano, in via Boncompagni n. 51/6, sulla quale la società OMISSIS s.r.l. (di seguito, anche solo OMISSIS) ha svolto continuativamente, dal marzo 1957 al novembre 2011, l'attività di deposito di olii combustibili ad uso commerciale.

2. – Nel 2013, la società è stata autorizzata da Regione Lombardia alla dismissione dei serbatoi interrati e dei fusti impiegati nello svolgimento dell'attività, con la prescrizione di presentare un piano di dismissione delle attrezzature e di bonifica, nonché una proposta d'indagine preliminare ambientale.

3. – A seguito della sua presentazione, tale documentazione è stata oggetto di valutazione in sede di conferenza di servizi svoltasi, su impulso della Regione, nell'ottobre 2013.

L'esito positivo del giudizio è stato accompagnato da prescrizioni, tanto che nel marzo 2014 è stata effettuata la rimozione di alcuni serbatoi interrati e sono state condotte le analisi del terreno, il cui esito ("potenziale inquinamento") è stato trasmesso al Comune di Milano.

4. – L'ente territoriale ha conseguentemente avviato, nel settembre 2014, un procedimento di bonifica dell'area, richiedendo alla società di presentare un piano di caratterizzazione.

5. – Una volta trasmesso al Comune, nel 2015 l'ente ha autorizzato l'esecuzione del detto piano, così come integrato dai pareri e dalle richieste espresse in sede di conferenza di servizi.

6. – In sede di analisi e approvazione del piano di caratterizzazione, la conferenza dei servizi e il Comune di Milano, hanno ordinato alla società OMISSIS, in qualità di responsabile dell'inquinamento, di eseguire la caratterizzazione con riferimento alla colonna A della Tabella 1 di cui all'Allegato 5, Titolo V, Parte Quarta, del d.lgs. n. 152 del 2006 (di seguito, cod. ambiente), ossia

con riferimento ai siti con destinazione d'uso residenziale, in quanto “non è ancora definita la destinazione d'uso futura” dell'area, laddove, invece, il sito, nel periodo in cui era occupato dalla società odierna controinteressata, aveva “destinazione commerciale/industriale”.

7. – Avverso tale provvedimento, la società OMISSIS ha proposto una impugnazione rappresentando che, poiché per tutta la durata di occupazione e sfruttamento dell'area da parte della medesima, l'area aveva avuto destinazione d'uso industriale, la caratterizzazione sarebbe dovuta avvenire con riferimento alla colonna B della Tabella delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) previste dall'art. 240 cod. ambiente.

8. – All'esito della vicenda processuale, il Comune di Milano ha dato esecuzione alla decisione del Consiglio di Stato (sentenza n. 2128 del 9 maggio 2017), richiedendo alla società di presentare un piano di caratterizzazione integrativo e domandando alla Città metropolitana di svolgere le indagini necessarie (ex art. 244, comma 2, cod. ambiente) per individuare il responsabile della contaminazione da arsenico.

Tuttavia, l'ente territoriale ha concluso (provvedimento n. prot. 265123/2017 del 14 novembre 2017) nel senso della impossibilità di individuazione del responsabile dal momento che “non si hanno riscontri certi sull'origine di tale materiale ovvero se trattasi di materiale di riporto proveniente dall'esterno o trattasi di riporto già presente in sito”.

9. – Secondo la parte ricorrente, sarebbe stato evidente, alla stregua della suddetta sentenza, che la OMISSIS fosse tenuta ad eseguire la bonifica dell'area di proprietà dell'odierna ricorrente con riferimento alla destinazione urbanistica residenziale.

10. – Successivamente, nel luglio 2019 è stata data esecuzione al piano di caratterizzazione autorizzato dal Comune (nel 2015) e nel successivo mese di ottobre sono stati trasmessi i relativi esiti agli enti di controllo, da cui è emersa la necessità di eseguire indagini integrative, volte ad accertare la profondità della contaminazione da idrocarburi.

In particolare, sono stati segnalati dei superamenti delle soglie sia per l'uso verde/residenziale che per l'uso commerciale/industriale, e ciò con riguardo sia agli idrocarburi pesanti che per gli idrocarburi leggeri e ad alcuni metalli tra cui il piombo e alcuni IPA.

11. – Il Comune ha quindi domandato alla società OMISSIS di presentare una proposta d'integrazione al piano, poi approvata nel maggio 2020; nel successivo mese di giugno sono state eseguite le indagini integrative (con riferimento alle concentrazioni soglia di contaminazione – CSC – per la destinazione d'uso residenziale) e nell'agosto sono stati trasmessi gli esiti agli enti di riferimento.

12. – Il Comune di Milano, con nota n. 491154 del 30 novembre 2020, ha fornito alcuni chiarimenti per il prosieguo del procedimento. In particolare, l'ente comunale ha osservato che gli obiettivi di bonifica avrebbero dovuto “necessariamente tenere conto dell'uso futuro residenziale, anche

considerato il fatto che risulta alla scrivente che la Sig. OMISSIS abbia protocollato presso gli uffici del Comune di Milano un progetto di riqualificazione dell'area con destinazione d'uso residenziale, progetto che dovrà essere considerato, nel caso si volesse elaborare una Analisi di Rischio, quale scenario di riferimento” e che “sulla questione della contaminazione da Arsenico riscontrata sul materiale di riporto, sottoposto al test di cessione, facendo sempre salvo il principio che gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale possono essere imposti dalla pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, come ribadito dalla stessa sentenza del TAR, si ricorda che la Città Metropolitana nell'ambito dell'istruttoria ai sensi dell'art.244 d. lgs. 152/2006, nelle sue determinazioni finali (nota PG 9477/2017 del14/11/2017) si è espressa con la mancata individuazione di un responsabile di tale inquinamento”.

13. – Con comunicazione del 22 dicembre 2020, la società, nel ribadire di non ritenersi comunque obbligata ad eseguire la bonifica con riferimento alla destinazione residenziale, ha dichiarato che avrebbe comunque predisposto la relativa analisi di rischio avendo come riferimento i parametri per la destinazione d'uso residenziale, con l'ulteriore specificazione che “in virtù del principio “chi inquina paga”, la scrivente procederà al risanamento del sito con esclusivo riferimento alla contaminazione di cui è responsabile, ossia quella riguardante la presenza di idrocarburi leggeri e pesanti al di sotto del parco serbatoi”.

14. – In data 22 gennaio 2021, la società ha trasmesso al Comune il documento di analisi di rischio sito-specifica, oggetto di osservazioni da parte di ATS e ARPA in sede di conferenza di servizi preliminare.

15. – Pertanto, il Comune ha convocato una conferenza di servizi decisoria in forma semplificata e in modalità asincrona per approvare la suddetta analisi di rischio. A seguito del contraddittorio svoltosi in quella sede, la OMISSIS s.r.l. ha rivisto l'analisi sulla base delle osservazioni pervenute ed ha trasmesso nuova documentazione, pur rimanendo ferma nella conclusione per cui “la contaminazione da idrocarburi al di sotto del parco serbatoi non genera rischi che richiedano azioni di bonifica o messa in sicurezza da parte di OMISSIS e che l'unico rischio residuo è quello di contatto dermico e ingestione da suolo superficiale in ragione della contaminazione da piombo e IPA”.

16. – Acquisiti i pareri favorevoli con prescrizioni di ARPA e ATS, è stata adottata l'approvazione della revisione dell'analisi di rischio con il provvedimento in questa sede impugnato (n. prot. 504082 del 28 settembre 2022). Oltre all'approvazione di tale proposta, il provvedimento ha esplicitato come il sito fosse da considerarsi contaminato e che la bonifica non poteva considerarsi conclusa, per cui si domandava alla società di elaborare un progetto operativo di bonifica e un piano di monitoraggio della falda.

17. – Con il ricorso principale di primo grado, la OMISSIS ha impugnato il provvedimento di approvazione della revisione dell’analisi di rischio (prot. n. 504082 del 28 settembre 2022), deducendo che: a) con tale provvedimento si legittimerebbe un progetto di bonifica incentrato non già sul raggiungimento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), bensì sul parametro delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), con pregiudizio delle aspettative di sfruttamento dell’area; b) l’illegittimità del documento di revisione dell’analisi di rischio, nella parte in cui il responsabile dell’inquinamento, in violazione del principio “chi inquina paga” e dell’art. 242, comma 7, cod. ambiente, afferma che, laddove il proprietario volesse convertire il sito a nuova edificazione residenziale, dovrebbe presentare “apposito progetto di bonifica o di messa in sicurezza permanente”, con la previsione di “modifiche al progetto edilizio (...) mediante la totale impermeabilizzazione dell’area”, oppure rimozione della “matrice di terreno superficiale e parte di quello profondo al fine di rimuovere i superamenti presenti in corrispondenza della matrice di riporto”; c) l’illegittimità dei provvedimenti nella parte in cui non considerano l’obbligo per la società di eseguire la bonifica rispetto al terreno di riporto, altrimenti le operazioni di bonifica restituirebbero l’area ancora contaminata, in violazione delle finalità del procedimento.

18. – Nelle more del processo di primo grado, la società OMISSIS ha trasmesso al Comune (marzo 2023) il progetto operativo di bonifica, un’integrazione del piano di monitoraggio della falda e una relazione tecnica integrativa dell’analisi di rischio.

Il Comune ha indetto una conferenza di servizi decisoria in forma semplificata e asincrona richiedendo alla società delle integrazioni.

All’esito della conferenza, l’amministrazione resistente ha adottato il provvedimento prot. n. 271577 del 16 maggio 2023 di approvazione del progetto con integrazioni e di autorizzazione alla realizzazione degli interventi.

19. – Avverso tale determinazione, parte ricorrente ha depositato in data 4 agosto 2023 un ricorso per motivi aggiunti, deducendo: a) illegittimità derivata rispetto agli atti già impugnati con ricorso introduttivo; b) illegittimità del provvedimento in ragione del fatto che esso rapporterebbe i rischi messi in luce dal documento d’analisi alla situazione attuale e non già al progetto di riqualificazione edilizia del sito; c) difetto di istruttoria e di motivazione in ordine alla possibilità di percorrere strade alternative (il raggiungimento delle CSC ovvero la rimozione della contaminazione) e alla compatibilità tra la soluzione proposta dal responsabile dell’inquinamento e gli interessi manifestati dal proprietario incolpevole, le cui osservazioni non sarebbero state realmente considerate dall’amministrazione, tanto che costui si troverebbe, in caso di realizzazione di progetto residenziale, a sopportare costi più rilevanti rispetto a quelli del responsabile dell’inquinamento e a dover attivare una nuova procedura di bonifica; d) il progetto operativo di bonifica si risolverebbe, in luogo di una

rimozione della contaminazione, in una soluzione tecnica che confina la contaminazione sotto lo strato superficiale del terreno, ovvero della pavimentazione esistente; e) il riutilizzo di materiale contaminato darebbe luogo a una discarica, a nulla rilevando l'interposizione di uno strato di tessuto geotessile a copertura dello scavo.

20. – A seguito della pronuncia della Corte Costituzionale (n. 160 del 24 luglio 2023), di accoglimento della censura d'incostituzionalità dell'art. 5 della legge regionale della Lombardia n. 30 del 2006, disposizione applicata dal Comune ai fini del procedimento di bonifica in questione, la ricorrente ha sollecitato il potere di autotutela dell'amministrazione comunale.

21. – In mancanza di riscontro, la ricorrente ha proposto un secondo ricorso per motivi aggiunti avverso tutti gli atti precedentemente impugnati, lamentando la violazione di legge (artt. 196, 198 e 242 cod. ambiente, artt. 117 e 118 Cost.), il vizio d'incompetenza e l'illegittimità derivata.

22. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha dichiarato il ricorso introduttivo in parte inammissibile ed in parte infondato, mentre ha respinto il primo ricorso per motivi aggiunti ed ha dichiarato irricevibile il secondo ricorso per motivi aggiunti.

23. – Con atto di appello, la OMISSIS ha impugnato la sentenza, deducendo quattro motivi di appello.

24. – Con apposita memoria si è costituito il Comune di Milano, chiedendo il rigetto dell'appello, con riproposizione delle eccezioni di primo grado.

In particolare, ha evidenziato che, successivamente alla pubblicazione della sentenza impugnata (17 maggio 2024), l'ARPA ha trasmesso anche al Comune di Milano la relazione redatta ex art. 248 cod. ambiente, con relativa relazione di fine lavori e certificato di collaudo, con cui si attesta la conformità dell'esecuzione dell'intervento di messa in sicurezza permanente al progetto approvato, precisando che presso il sito è previsto il monitoraggio della falda post operam, con cadenza semestrale fino a novembre 2025.

Inoltre, in data 30 maggio 2024, la società ha trasmesso al Comune di Milano gli esiti del laboratorio relativi al monitoraggio e, in data 19 giugno 2024, la Città metropolitana di Milano ha inviato anche al Comune la certificazione di avvenuta bonifica dell'area, con conseguente successivo aggiornamento del certificato di destinazione urbanistica dell'area e svincolo della fideiussione.

25. – Con apposita memoria, si è costituita anche la società OMISSIS, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità dell'appello per carenza di interesse, in ragione dell'intervenuta sentenza del T.a.r. Lombardia del 17 marzo 2025, n. 908, la quale ha escluso la responsabilità della società in relazione all'inquinamento da IPA e piombo, in accoglimento del ricorso proposto dalla società OMISSIS avverso i medesimi provvedimenti oggetto della presente controversia (pag. 14-15 della memoria del 24 marzo 2025).

25.1. – In via subordinata, ha formulato un’istanza di sospensione del giudizio ai sensi dell’art. 295 c.p.c. e art. 79 c.p.a., in attesa del passaggio in giudicato della suddetta sentenza, avente carattere pregiudiziale in quanto relativa ad un indispensabile antecedente logico (assenza di un obbligo di effettuare la bonifica) rispetto all’oggetto del presente giudizio (modalità esecutive della bonifica stessa).

25.2. – Nel merito, ha contestato l’appello ribadendo che l’analisi di rischio ed il conseguente progetto operativo di bonifica, qui oggetto di contestazione, sono stati impostati e svolti da OMISSIS avendo come riferimento la destinazione d’uso residenziale, oltre ad evidenziare che le operazioni di bonifica (peraltro, già eseguite), avrebbero restituito la piena fruibilità dell’area, anche al recettore residenziale.

25.3. – Inoltre, ha confermato la statuizione della sentenza impugnata secondo cui la normativa in materia ambientale impone al responsabile dell’inquinamento di risanare il sito in conformità alla destinazione urbanistica vigente al momento dell’intervento e non anche di considerare lo specifico intervento edilizio che il proprietario del sito intende realizzare.

26. – Con successiva memoria del 24 agosto 2025, la parte appellante ha contestato l’affermazione della società OMISSIS in ordine alla sua estraneità alla contaminazione, sulla base della sopravvenuta sentenza del T.a.r. Lombardia – Milano, n. 908 del 2025, evidenziando che l’area in questione è risultata interessata da due distinte contaminazioni: a) una contaminazione da idrocarburi di origine petrolifera localizzata nel terreno profondo (fino ad 8 metri di profondità) in corrispondenza dei serbatoi interrati dalla OMISSIS per lo stoccaggio dei carburanti e successivamente dismessi, che la stessa OMISSIS non avrebbe mai contestato e che non è stata oggetto della richiamata sentenza del T.a.r. Lombardia n. 908 del 2025; b) una contaminazione da IPA e metalli (piombo, rame, zinco), diffusa nel terreno superficiale, ovvero al di sotto dell’area pavimentata, che invece OMISSIS ha contestato e che è stata oggetto della citata sentenza (che, tuttavia, non è ancora definitiva, essendo stata oggetto di impugnazione di cui al r.g.n. 4659 del 2025).

Per lo stesso motivo, ha contestato l’eccezione di inammissibilità dell’appello.

27. – Con memoria ex art. 73 c.p.a., depositata in data 29 agosto 2025, la società OMISSIS ha evidenziato che “la richiesta di presentazione del progetto di bonifica trova la sua giustificazione esclusivamente in ragione della riscontrata contaminazione da IPA e Piombo” (pag. 2 della memoria), con conseguente carenza di interesse all’appello stante l’assenza di responsabilità in capo alla società in base alla sentenza del T.a.r. del 17 marzo 2025, n. 908.

27.1. – In subordine, ha insistito nella richiesta di sospensione del giudizio ex art. 337 c.p.c. o, in via gradata, nella richiesta di rinvio dell’udienza pubblica (pag. 3-4 della memoria).

28. – Con memoria di replica ex art. 73 c.p.a., depositata in data 11 settembre 2025, la società OMISSIS ha contestato l'assunto di parte appellante secondo cui il procedimento di bonifica troverebbe giustificazione non soltanto per la contaminazione da IPA e piombo rilevata nel terreno di riporto (ossia nello strato superficiale), ma anche per la contaminazione da idrocarburi localizzata nel terreno profondo.

In particolare, ha evidenziato che se da una parte è vero che le indagini di caratterizzazione svolte in sito hanno evidenziato due distinte sorgenti di contaminazione (una costituita dal terreno profondo, ove sono stati rilevati idrocarburi di origine petrolifera, ed una costituita dallo strato di riporto che è invece risultato contaminato da IPA e Piombo), dall'altra, è altrettanto vero che "l'analisi di rischio sito specifica, svolta a valle della caratterizzazione ed approvata dal Comune di Milano, ha rilevato un rischio residuo per la sola contaminazione da IPA e Piombo rilevata nel suolo superficiale" (pag. 2 della memoria).

29. – All'udienza pubblica del 2 ottobre 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. – In via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello a seguito della pubblicazione della sentenza del T.a.r. Lombardia del 17 marzo 2025, n. 908, la quale ha escluso la responsabilità della società in relazione all'inquinamento da IPA e piombo, in accoglimento del ricorso proposto dalla società OMISSIS avverso i medesimi provvedimenti oggetto della presente controversia.

A ben vedere, infatti, l'esclusione della responsabilità per l'inquinamento da IPA e piombo nel terreno superficiale, a fronte della pacifica responsabilità per l'inquinamento da idrocarburi nel terreno profondo, non fa venir meno l'interesse della parte appellante, sia perché tale sentenza non è definitiva (appello r.g.n. 4659 del 2025) e sia perché l'appellante sostiene che l'inquinamento da idrocarburi, pacificamente riconducibile alla società, non sia stato completamente eliminato, con conseguente permanenza del relativo interesse ad agire.

1.1. – Per gli stessi motivi, devono essere respinte anche le istanze proposte in via subordinata di sospensione del giudizio o di rinvio dell'udienza pubblica, non sussistendone i relativi presupposti.

2. – Nel merito, l'appello è infondato.

3. – Con il primo motivo di appello (pag. 15-25), la OMISSIS ha dedotto l'erroneità della sentenza per aver omesso di accogliere gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 160 del 2023, in ordine alla incostituzionalità dell'art. 5, l.r. Lombardia n. 30 del 2006 nella parte in cui ha delegato ai Comuni un potere in materia di bonifiche che la legge statale attribuisce alle Regioni, con conseguente erronea declaratoria di irricevibilità del secondo ricorso per motivi aggiunti (punto 16 della sentenza impugnata).

3.1. – Sul punto, il primo giudice, richiamando il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 1984 del 28 dicembre 2021, ha ritenuto che l’illegittimità costituzionale di una norma che disciplina il quomodo di esercizio del potere, come nella specie, legittima il giudice all’annullamento del provvedimento soltanto qualora il ricorrente abbia articolato uno specifico motivo relativo alla illegittimità costituzionale della norma o almeno qualora abbia utilizzato tale norma come parametro di legittimità dei motivi di ricorso, pur non rilevandone espressamente la costituzionalità, mentre nella specie “la ricorrente non soltanto non ha invocato la disposizione fatta oggetto di declaratoria d’incostituzionalità, né tramite ricorso introduttivo né tramite il primo ricorso per motivi aggiunti, ma non ha nemmeno sollevato una questione incentrata sul difetto di competenza dell’Amministrazione emanante” (punto 16.3, pag. 15 della sentenza impugnata), per cui la proposizione della relativa censura solamente nel secondo ricorso per motivi aggiunti deve ritenersi tardiva e quindi irricevibile. In ogni caso, ha osservato che successivamente lo stesso legislatore statale ha previsto la facoltà per le regioni di conferire agli enti locali le funzioni in materia di bonifiche e rifiuti (art. 22, d.l. 10 agosto 2023, n. 104), come appunto avvenuto nel caso della Regione Lombardia (legge regionale 10 ottobre 2023, n. 3).

3.2. – A tal riguardo, la parte appellante ha dedotto che il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 1984 del 28 dicembre 2021, pur correttamente richiamato nella sentenza impugnata, risulterebbe però “erroneamente applicato”, in quanto, nella specie, la norma regionale incostituzionale atterrebbe alla “genesì del potere” e non al “quomodo”, con conseguente possibilità di rilievo d’ufficio del vizio da parte del giudice amministrativo, richiamando sul punto l’analoga fattispecie decisa dal T.a.r. Lazio, sede di Roma, n. 15180 del 2022 e la successiva giurisprudenza conforme del medesimo tribunale in ordine alla distinzione tra incompetenza assoluta e relativa.

Inoltre, ha dedotto che il secondo ricorso per motivi aggiunti è stato depositato entro il termine di decadenza di 60 giorni dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, con conseguente ricevibilità dello stesso.

In terzo luogo, con riferimento alla sopravvenuta legge regionale n. 3 del 2023, ha dedotto che la stessa normativa non fa salvi i provvedimenti adottati sulla base della norma dichiarata incostituzionale.

3.3. – Il motivo è inammissibile per carenza di interesse.

Invero, carattere dirimente assume la considerazione per cui l’eventuale accoglimento del motivo di impugnazione incentrato sul vizio di incompetenza (Comune), conseguente alla sopravvenuta incostituzionalità della norma (Corte cost. n. 160 del 2023), comporterebbe la necessità di una rideterminazione da parte dell’amministrazione competente che, però, nel caso di specie, sarebbe la stessa amministrazione comunale, a seguito dell’ulteriore sopravvenienza legislativa (legge regionale

della Lombardia 10 ottobre 2023, n. 3, in attuazione dell'art. 22, d.l. 10 agosto 2023, n. 104 che ha previsto la facoltà per le regioni di conferire agli enti locali le funzioni in materia di bonifiche e rifiuti).

Pertanto, in mancanza di una specifica deduzione sul punto, deve ritenersi che l'eccezione di incompetenza del Comune fondata sulla sopravvenuta incostituzionalità della norma sia inammissibile per difetto di interesse in virtù dell'ulteriore sopravvenienza legislativa che ha attribuito nuovamente la competenza in questione ai Comuni.

In tal senso, peraltro, depongono anche i principi di non aggravamento del procedimento amministrativo e di economia processuale, non avendo la parte appellante specificamente allegato quale sarebbe l'utilità derivante da una pronuncia di annullamento di un provvedimento per incompetenza in presenza di un sopravvenuto quadro normativo che attribuisce al medesimo ente la stessa competenza oggetto di contestazione.

4. – Con il secondo motivo di appello (pag. 25-29), la OMISSIS ha impugnato il capo di sentenza con cui è stata dichiarata l'inammissibilità dei primi due motivi del ricorso introduttivo (punti 18 e 18.1 della sentenza impugnata).

4.1. – Il primo giudice, infatti, ha accolto l'eccezione di inammissibilità dei primi due motivi per difetto di interesse ad agire “in quanto il pregiudizio derivante dagli atti impugnati manca del carattere dell'attualità essendo collegato solo al Progetto di Bonifica adottato con atto del 16 maggio 2023 e impugnato con il primo atto di motivi aggiunti” (punto 18, pag. 19 della sentenza impugnata).

4.2. – A tal riguardo, la parte appellante ha dedotto che l'assunto del primo giudice sarebbe errato in fatto prima ancora che in diritto, in quanto nel documento di analisi di rischio presentato dalla società ed approvato dal Comune di Milano, si affermava che il proprietario dell'area, ai fini di una nuova edificazione residenziale, avrebbe dovuto: a) presentare “apposito progetto di bonifica o di messa in sicurezza permanente”; b) “prevedere modifiche al progetto edilizio (...) mediante la totale impermeabilizzazione dell'area”; c) realizzare “un intervento di messa in sicurezza permanente la cui progettazione esecutiva dovrà essere integrata con il progetto edilizio definitivo”; d) “rimuovere la matrice di terreno superficiale e parte di quello profondo al fine di rimuovere i superamenti presenti in corrispondenza della matrice di riporto”.

Pertanto, in considerazione della natura vincolante di tali prescrizioni rispetto alla predisposizione e approvazione del successivo progetto di bonifica, doveva ritenersi sussistente un immediato interesse ad impugnare tali atti in quanto immediatamente lesivi.

Infine, ha evidenziato come lo stesso provvedimento di approvazione dell'analisi di rischio indicava espressamente l'impugnabilità dello stesso davanti al giudice amministrativo.

4.3. – Il motivo è inammissibile per la mancata riproposizione dei motivi non esaminati in primo grado.

Ad ogni modo, i motivi inammissibili attengono alle stesse censure di merito poi riproposte avverso il progetto di bonifica, di cui si tratterà nel prosieguo.

5. – Con il terzo motivo di appello (pag. 29-33), ha impugnato il capo di sentenza con cui è stato respinto il secondo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti (punti 20.1 e 21 della sentenza impugnata) avverso il progetto operativo di bonifica del 28 aprile 2023, nella parte in cui rapporta i rischi individuati nel modello matematico alla situazione attuale del sito e non al progetto di riqualificazione edilizia dell'area.

5.1. – Sul punto, il primo giudice ha innanzitutto precisato, in punto di fatto, che “l'analisi di rischio alla base degli atti impugnati è stata formulata prendendo in considerazione i parametri tabellari di un'area con destinazione d'uso residenziale” (punto 20.1, pag. 20 della sentenza impugnata).

Ciò posto, ha respinto il secondo motivo del ricorso per motivi aggiunti, con il quale si lamentava che i rischi individuati dal modello matematico posti a fondamento del progetto di bonifica sarebbero stati rapportati alla situazione attuale dell'area e non già alla prospettata futura edificazione, dal momento che “un conto è il dovere di tenere in considerazione la destinazione d'uso impressa al fondo, altro è la considerazione, ai fini della bonifica, dello specifico progetto edilizio che su quel fondo il titolare del diritto dominicale intende realizzarvi”, in linea con la costante giurisprudenza secondo cui la bonifica “è tesa al recupero della fruizione del bene sulla scorta della destinazione legale al tempo in cui l'attività di bonifica deve essere autorizzata e non in ragione delle caratteristiche che il sito aveva al tempo dell'inquinamento” (punto 20.1, pag. 21 della sentenza impugnata).

Inoltre, ha precisato che “L'utilizzo dell'area in conformità agli strumenti urbanistici vigenti al tempo delle operazioni di bonifica non coincide con la necessaria conformazione di queste alle specifiche esigenze del proprietario dell'area: si tratta di una valutazione da compiere in astratto, non in concreto” (punto 20.1, pag. 22 della sentenza impugnata).

5.2. – A tal riguardo, la parte appellante ha dedotto che “la vocazione astratta dell'area oggetto di bonifica lede la propria posizione giuridica soggettiva in quanto l'attività residenziale che ha dichiarato di porre in essere, richiederebbe inevitabilmente ulteriori interventi di bonifica che, tuttavia, vengono poste a carico della medesima, Proprietaria incolpevole” (pag. 30 dell'appello).

Pertanto, ha dedotto una elusione: a) del principio di diritto espresso dal T.a.r. Milano, con la sentenza n. 576 del 2016; b) degli indirizzi resi dal Comune di Milano (nota prot. n. 491154 del 30 novembre 2020 e prot. n. 32633 del 20 gennaio 2021); c) dei pareri espressi, nel corso del procedimento, rispettivamente da ATS Milano e da ARPA (nota prot. n. 29754 del 24 febbraio 2021); ciò in quanto, la posizione espressa sia dal Comune di Milano che dagli altri enti attraverso i suddetti atti, da leggersi

“in chiave sostanzialistica”, sarebbe stata “preordinata a garantire l’effettività degli obiettivi di bonifica anche in funzione del progetto di intervento edilizio presentato dalla proprietaria del sito” (pag. 32 dell’appello).

Inoltre, ha dedotto un difetto di motivazione in ordine alla comparazione del progetto di bonifica con il progetto edilizio della ricorrente, nonché alla necessità di un progetto definitivo di maggior dettaglio, ribadendo, comunque, il principio per cui “la bonifica deve tendere all’eliminazione dell’inquinamento delle matrici ambientali” (pag. 33 dell’appello), trattandosi di un’opzione che non sarebbe stata valutata nel caso di specie, pur essendo tecnicamente ed economicamente praticabile.

6. – Con il quarto motivo di appello (pag. 33-45), ha impugnato il capo di sentenza con cui sono stati respinti il terzo, quarto e quinto motivo del primo ricorso per motivi aggiunti, nonché il terzo motivo del ricorso introduttivo (punti 22, 24, 25, 26 e 27 della sentenza impugnata), avverso l’approvazione del progetto di bonifica nella parte in cui: a) aveva come obiettivo il raggiungimento della soglia di CSR e non di CSC; b) aveva come effetto la mera messa in sicurezza del sito e non la rimozione della contaminazione e dunque si limitava a confinare la contaminazione al di sotto dello strato superficiale del terreno; c) prevedeva che “una parte del terreno rimosso è destinato al ritombamento dello scavo ex sede dei serbatoi interrati, il rimanente dovrà essere conferito presso impianti di recupero/smaltimento autorizzati”; d) non esplicitava l’obbligo per la OMISSIS di eseguire la bonifica anche con riferimento ai superamenti riscontrati nel c.d. terreno di riporto.

6.1. – Innanzitutto, il primo giudice ha respinto i restanti motivi (terzo, quarto e quinto del primo ricorso per motivi aggiunti, trattati congiuntamente con il terzo motivo del ricorso introduttivo) in quanto infondati (punto 22 della sentenza impugnata).

In particolare, premessa la distinzione tra le CSC, considerate un valore di attenzione superato il quale occorre svolgere una caratterizzazione, e le CSR che identificano invece il livello di contaminazione residua accettabile, calcolato mediante analisi di rischio, ha ritenuto che “l’analisi di rischio non poteva che essere impostata, con riferimento alle CSR, al fine di far emergere se un terreno è effettivamente contaminato e conseguentemente da bonificare” (punto 22, pag. 24 della sentenza impugnata).

Inoltre, ha chiarito che l’Allegato 3 alla Parte Quarta del cod. ambiente non va interpretato nel senso di ammettere una fungibilità tra le due soglie (CSC e CRS) che invece rimangono distinte (punto 22.1 della sentenza impugnata), con conseguente infondatezza dell’assunto di parte ricorrente “volto ad assegnare, in maniera suggestiva, ai valori soglia di contaminazione una funzione che non è loro propria, elevandoli a risultato massimo raggiungibile in sede di bonifica” (punto 22.3, pag. 26 della sentenza impugnata).

Infine, con riferimento ai connessi profili di doglianza, ha osservato che: a) nel luglio 2023 la parte ricorrente non aveva ancora predisposto un progetto edilizio definitivo, con conseguente impossibilità per l'amministrazione di valutare concretamente gli interessi della parte privata (punto 24.1, pag. 26 della sentenza impugnata); b) una volta posto il proprietario nelle condizioni di fruire dell'area in conformità alla sua destinazione, "il concreto esercizio delle facoltà edificatorie – non prospettate ex ante con il necessario grado di dettaglio all'Amministrazione procedente – potrà senz'altro avvenire da parte del titolare del diritto dominicale, con la possibilità di rivalersi, per le ulteriori spese da sostenere in vista della realizzazione delle sue scelte progettuali, sul responsabile dell'inquinamento" (punto 24.2, pag. 27 della sentenza impugnata).

Infine, con riferimento alla inidoneità del progetto operativo di bonifica (che non eliminerebbe integralmente la contaminazione nel sottosuolo), ha escluso la fondatezza delle doglianze alla luce di quanto riportato nel medesimo progetto presentato dalla società in data 28 aprile 2023 (punto 24.3, pag. 27-30 della sentenza impugnata).

Ad ogni modo, ha richiamato il principio della insindacabilità delle soluzioni tecnico discrezionali prescelte dall'amministrazione in una materia come quella ambientale di carattere tecnico scientifico (punti 25 e 27, pag. 30-31 della sentenza impugnata).

6.2. – Con il motivo di appello in esame, la parte appellante dedotto che, fermo restando la distinzione tra le due soglie, deve comunque essere "garantita la restituzione dell'area al Proprietario incolpevole, perfettamente e/o del tutto ripristinata senza vincoli e/o limiti nel suo possibile sfruttamento futuro" (pag. 35 dell'appello) in ossequio al principio di effettività della tutela nei confronti del proprietario incolpevole, mentre allo stato l'area sarebbe "inutilizzabile da parte dell'appellante dal momento che qualsiasi intervento sull'area finirebbe con l'imporre – a carico della medesima – l'espletamento di una nuova procedura di bonifica" (pag. 36 dell'appello).

Inoltre, ha evidenziato l'irrelevanza della mancanza di un piano edilizio definitivo, non essendo peraltro mai stato richiesto alla ricorrente e risultando comunque già prevista la realizzazione di un piano interrato su tutto il sito.

In secondo luogo, ha dedotto l'inconferenza della sentenza del T.a.r. Lombardia n. 1879 del 2023 sulla possibile azione di rivalsa del proprietario incolpevole sul responsabile dell'inquinamento per ulteriori spese sostenute in vista della realizzazione di alcune scelte progettuali, in quanto relativa a fattispecie (bonifica volontaria) diversa da quella in esame.

In ogni caso, il principio di diritto ivi affermato sarebbe comunque non condivisibile, in quanto, nella specie, il costo stimato per il progetto di bonifica sarebbe pari ad € 30.000,00 mentre quello per la rimozione della contaminazione a carico del proprietario incolpevole sarebbe pari ad € 500.000,00.

Infine, con riferimento al capo di sentenza relativo al limite della insindacabilità delle scelte tecnico discrezionali, ha evidenziato che “non si chiede il sindacato di soluzioni tecniche bensì l’accertamento dell’illegittimità per evidente irragionevolezza di soluzioni tecniche che non restituiscono alla ricorrente un’area integralmente ed effettivamente bonificata” (pag. 44-45 dell’appello), ribadendo che la “prescrizione del riutilizzo di materiale contaminato, lungi dal costituire una prescrizione tecnica, rappresenta una violazione della normativa in materia di gestione dei rifiuti” (pag. 45 dell’appello).

7. – Il terzo e il quarto motivo di appello, come sopra sintetizzati, possono essere trattati congiuntamente in quanto fondati sulle medesime questioni della bonifica integrale e degli oneri del proprietario incolpevole, e devono essere respinti in quanto infondati.

7.1. – Ciò di cui la parte appellante si duole è la mancanza di una bonifica integrale dell’area, con la conseguenza di far ricadere in capo al proprietario incolpevole gli oneri relativi al completamento della suddetta bonifica in misura integrale.

La questione centrale riguarda il fatto che il terreno profondo è contaminato ma non contiene rischi per la salute, cioè supera le soglie di contaminazione (CSC) ma non quelle di rischio (CSR) che impongono la bonifica.

7.2. – Ciò posto, l’assunto di parte appellante deve ritenersi infondato.

Come ben evidenziato dalla società OMISSIS, infatti, dal dato normativo emerge con chiarezza la distinzione tra CSC e CSR: le prime sono i livelli di contaminazione delle matrici ambientali il cui superamento qualifica un sito come “potenzialmente inquinato” e comporta la necessità di effettuare la caratterizzazione e l’analisi di rischio sito specifica; le seconde sono invece i livelli di contaminazione specifici - individuati con l’analisi rischio sito specifica - il cui superamento qualifica un sito come “effettivamente contaminato”, con conseguente necessità di messa in sicurezza o bonifica.

In sintesi, le CSC devono considerarsi un valore di attenzione, superato il quale occorre svolgere una caratterizzazione, mentre le CSR identificano il livello di contaminazione residua accettabile, calcolato mediante analisi di rischio, sul quale impostare gli interventi di messa in sicurezza e/o di bonifica.

Pertanto, ove all’esito dell’analisi di rischio emerga che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle concentrazioni soglia di rischio (CSR), il procedimento si conclude senza bonifica.

7.3. – Nel caso di specie, quindi, la pretesa di parte appellante di voler ravvisare una illegittimità dei provvedimenti impugnati per non aver imposto una bonifica c.d. integrale anche con riferimento al

terreno profondo, avente delle concentrazioni superiori alle soglie di contaminazione (CSC) ma non a quelle di rischio (CSR) deve ritenersi infondata in quanto priva di supporto normativo.

A tal riguardo, peraltro, giova ribadire che rimane ferma la possibilità per il proprietario incolpevole di rivalersi eventualmente sul responsabile dell'inquinamento qualora dovesse sostenere dei costi ulteriori nel caso di un intervento edilizio per la realizzazione del quale siano necessarie altre attività di bonifica.

8. – In conclusione, quindi, l'appello deve essere respinto.

9. – Le spese di lite possono essere compensate in ragione della complessità della vicenda.

P.Q.M.

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

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore