

**T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, Sent., (data ud. 11/12/2025)
27/01/2026, n. 392**

PATRIMONIO AMBIENTALE › Bonifica e ripristino dei siti inquinati

PATRIMONIO AMBIENTALE › Inquinamento

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2832 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da T.U. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Umberto Fantigrossi e Valeria Fantigrossi, con domicilio digitale eletto presso la loro casella PEC come da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Pavia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Vittorio Fedeli, con domicilio digitale eletto presso la sua casella PEC come da Registri di Giustizia;

nei confronti

S. S.p.A. in amministrazione straordinaria, in persona dell'Amministratore straordinario pro tempore, non costituita; B. S.p.A. in liquidazione, in persona del liquidatore pro tempore, non costituita; Provincia di Pavia, in persona del Presidente pro tempore, non costituita; Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Lombardia - Dipartimento di Pavia, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita; Agenzia di Tutela della Salute di Pavia, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita; G. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- a) della nota del Dirigente del Comune di Pavia del 19 luglio 2022 avente per oggetto "procedimento di bonifica Titolo IV D.Lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i., relativo all'area D.Lgs. n. 152 del 2006, in Viale Montegrappa, Comune di Pavia" nella quale si "invita con immediatezza la S.V. alla riattivazione del barriera idraulico";
- b) della successiva nota del medesimo Comune, in data 5 settembre 2022 avente il medesimo oggetto;
- c) di ogni altro atto preordinato, conseguente e connesso.

quanto al primo ricorso per motivi aggiunti:

- a) della nota del Dirigente del Servizio Urbanistica del Comune di Pavia in data 6 febbraio 2024 avente per oggetto "procedimento di bonifica Titolo IV Parte IV D.Lgs. n.152 del 2006 e s.m.i.,

relativo all'area S.V., in Viale Montegrappa, Comune di Pavia";

b) di ogni altro atto preordinato, conseguente e connesso.

quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti:

a) della delibera di Giunta del Comune di Pavia n. 287/2024 del 9 maggio 2024, ad oggetto "Ambito di Trasformazione del Piano di governo del Territorio (...) Ex S. - Inquinamento diffuso dei suoli e delle acque - Intervento sostitutivo ex art. 250 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - Avvio del Procedimento", e relativi allegati, conosciuta in data 14 maggio 2024;

b) della nota del Dirigente del Servizio Urbanistica del Comune di Pavia del 14 maggio 2024, ad oggetto: "Procedimento di Bonifica Titolo V Parte IV D.Lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i., relativo all'area dell'ex S.V., in Viale Montegrappa, Comune di Pavia. Comunicazione di avvio del procedimento sostitutivo ex art. 250 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152";

c) della nota del Dirigente del Servizio Urbanistica del Comune di Pavia del 19 giugno 2024, ad oggetto: "Procedimento di Bonifica Titolo V Parte IV D.Lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i., relativo all'area dell'ex S.V., in Viale Montegrappa, Comune di Pavia. Riscontro alla nota di T.U. del 27/05/2024.";

d) di ogni altro atto preordinato, conseguente e connesso.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pavia;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 la dott.ssa Valentina Mameli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. La vicenda di cui è causa ha origini risalenti, e ha visto uno sviluppo procedimentale e processuale piuttosto articolato.

L'esposizione che segue relativamente ai fatti antecedenti al 2022, che sono, invece, oggetto del presente giudizio, sono tratti dalla sentenza del [Consiglio di Stato sez. IV 12 luglio 2022, n. 5864](#).

1.1. La ricorrente è proprietaria di circa un terzo dell'area denominata ex S.-V. nel Comune di Pavia che, in passato, aveva ospitato uno stabilimento per la produzione di fibre artificiali derivante dal trattamento chimico della cellulosa, che cessava la propria attività produttiva nel 1984.

Negli anni successivi l'area era oggetto di trasferimenti successivi a diverse società.

Attualmente i proprietari dell'area ex S. sono: B. s.r.l. in liquidazione, per il 61% della superficie; G. s.r.l., nella misura dell'8,5%; T.U. s.r.l. (subentrata nella proprietà a I. s.p.a.), per il 28%; la società 22 I. s.r.l. nonché persone fisiche per la restante parte.

1.2. L'area, classificata dal PRG del 14 dicembre 1999 come "Area di trasformazione", era inizialmente oggetto di un Piano di recupero ambientale e urbanistico, di cui alla convenzione urbanistica del 18 febbraio 1982 e oggi è interamente ricompresa in un ambito di trasformazione, oggetto di Piani Integrati di Intervento (PII) presentati in modo congiunto dai proprietari.

1.3. In data 26 novembre 2004 B. s.r.l., T.U. s.r.l., I.D. s.r.l., e le persone fisiche, in qualità di proprietari, presentavano congiuntamente una prima proposta preliminare di PII, alla quale in seguito si aggiungeva la società G. s.r.l., pervenendosi alla presentazione definitiva di un PII in data 3 agosto 2010.

1.4. A tali fini i proprietari avevano presentato nel 2002 il documento di "piano della caratterizzazione", redatto ai sensi del [D.M. 25 ottobre 1999, n. 471](#), che veniva valutato nella conferenza dei servizi in data

8 novembre 2002, che prescriveva integrazioni, successivamente fornite da B., per conto di tutti i proprietari, in data 17 dicembre 2002, 17 gennaio 2003 e 18 febbraio 2003.

Il Piano di caratterizzazione, con le successive integrazioni, veniva quindi approvato con provvedimento dirigenziale del 15 aprile 2003.

1.5. Dopo diverse proroghe del termine previsto per le operazioni di caratterizzazione, nel marzo 2005, B., per conto di tutti i proprietari, presentava una proposta di indagini supplementari, validata da un incontro tecnico in data 11 aprile 2005, e ulteriormente integrata a seguito della riunione tecnica in data 30 settembre 2005 e, nel gennaio 2007, su richiesta della Provincia di Pavia.

1.6. In data 17 luglio 2007 B., sempre per sé e per conto di tutti i proprietari, presentava un documento contenente gli esiti della campagna di caratterizzazione e un progetto preliminare di bonifica, essendosi riscontrata la contaminazione dei lotti di B., di G. (zona centrale) e di T.U. (zona est) nonché delle acque superficiali e di prima falda, in relazione alle quali il consulente delle proprietà proponeva, come misura di messa in sicurezza, il pompaggio delle acque del piezometro n.12.

1.7. Considerate tali risultanze, i proprietari, mutata da residenziale a industriale la destinazione d'uso della zona sud, ritiravano il progetto preliminare di bonifica e, in data 3 agosto 2010, presentavano un nuovo PII, con cui, oltre a tenersi conto delle nuove destinazioni, si prevedeva nella zona sud un'area verde e una messa in sicurezza permanente.

1.8. A seguito delle riserve e delle richieste espresse dagli enti partecipanti nelle riunioni tecniche del 17 settembre 2010 e del 27 settembre 2011, i proprietari, nel novembre 2011, inviavano un documento integrativo del piano di caratterizzazione, valutato nella conferenza di servizi dell'8 febbraio 2012, nella cui sede gli enti richiedevano una proposta di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda.

1.9. In data 10 ottobre 2012 B., sempre in nome e per conto di tutti i proprietari, presentava il "Progetto di messa in sicurezza d'emergenza della falda" tramite pozzo barriera Pz n.17 e in data 24 novembre 2012 la proposta di "Piano di indagini supplementari al Piano di caratterizzazione", documenti che venivano esaminati nella conferenza di servizi in data 27 novembre 2012, che si concludeva prescrivendo i termini del 31 dicembre 2012 per l'inizio delle operazioni di messa in sicurezza d'emergenza della falda e del 30 giugno 2013 per la presentazione del progetto di bonifica dell'area o analisi di rischio.

1.10. Il 9 dicembre 2012 B., anche in nome e per conto delle società G. e I., presentava nuovamente la relazione sulla progettazione del pozzo barriera per la messa in sicurezza d'emergenza (MISE) della falda, con le integrazioni richieste dalla conferenza, progetto che, tuttavia, nella conferenza del 19 dicembre 2012 non veniva approvato, mentre veniva espresso parere favorevole al "Piano di indagini supplementari al Piano di caratterizzazione", poi approvato con provvedimento dirigenziale 15 febbraio 2013.

1.11. In data 11 marzo 2013 le società B., G. e I. presentavano infine il "Progetto di Messa in Sicurezza d'Emergenza (MISE) delle acque di falda nell'area ex S.V. in viale M. G., P.".

1.12. Il successivo 22 luglio 2013 G., nel comunicare che la società B. era stata posta in liquidazione e che non intendeva farsi più carico degli oneri di bonifica, dichiarava il proprio impegno a portare a termine l'intervento di MISE per la parte di sua spettanza, chiedendo l'attivazione dei poteri sostitutivi comunali "per le parti di area dell'Ex S.V. di proprietà dei soggetti inadempienti ai propri obblighi ambientali di bonifica".

1.13. La società T.U., nell'ambito della conferenza dei servizi del 3 aprile 2014, rendeva noto di aver proposto atto di citazione contro B. in liquidazione, ritenendo di non essere soggetta, in virtù di previsioni contrattuali, ad alcun costo e onere in relazione al progetto di MISE e proponendo di proseguire esclusivamente per la propria area. A tale riguardo, il comune rispondeva affermando di non concordare con tale posizione.

1.14. Con Provv. del 30 aprile 2014 il Comune di Pavia approvava il progetto di MISE presentato dai proprietari, stabilendone l'operatività al 31 settembre 2014. Tale provvedimento veniva impugnato dalle società G. e T.U. davanti a questo Tribunale, che, respingeva entrambi i ricorsi con le sentenze, rispettivamente, 14 luglio 2015 n. 1652 e 29 giugno 2016, n. 1297, confermate dal Consiglio di Stato con le sentenze 12 luglio 2022 n. 5863 e n. 5864. Le sentenze del Consiglio di Stato venivano fatte oggetto di ricorso per revocazione, che la Cassazione ha dichiarato inammissibile con ordinanza n. 7270/2024.

1.15. Nel frattempo, la provincia di Pavia, avviato il procedimento per l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, con ordinanza n. 8 dell'8 novembre 2016, individuava la società S. s.p.a. in amministrazione straordinaria.

1.16. Successivamente, con nota del 28 gennaio 2022 il comune di Pavia rappresentava alla Provincia la necessità che la stessa effettuasse un accertamento circa lo stato del procedimento ambientale e dell'adempimento degli obblighi in capo al soggetto individuato come responsabile dell'inquinamento e ai proprietari, per quanto potessero essere ritenuti obbligati.

1.17. La Provincia, con nota di riscontro del 17 marzo 2022, rappresentava che, dopo aver individuato la società S. quale responsabile dell'inquinamento, spettava al comune "ogni valutazione in ordine a quanto stabilito dall'[art. 250 D.Lgs. n. 152 del 2006](#)".

1.18. Successivamente alla formazione del giudicato in relazione all'impugnazione della determinazione comunale del 2014 di approvazione del progetto di MISE, il Comune di Pavia ha inviato in data 20 luglio 2022 a tutti i proprietari l'invito a riattivare il barriera idraulico oggetto delle MISE, in esecuzione a quanto contenuto nelle [sentenze del Consiglio di Stato n. 5864 e n. 5863](#) del 2022.

1.19. Con nota del 5 settembre 2022 il Comune, in riscontro alle note del legale di T.U. s.r.l. e di G. s.r.l., ha precisato che "Le sentenze del Consiglio di Stato inequivocabilmente individuano nelle società ricorrenti e presentatori del progetto approvato (tra le quali anche B. s.r.l.) e in generale nei proprietari del sito, i soggetti obbligati ad eseguire il MISE, in quanto: a) il proprietario incolpevole è tenuto, ai sensi dell'[art. 245](#), c. 2, [D.Lgs. n. 152 del 2006](#), ad adottare non solo le misure di prevenzione ex art. 240, c. 1, lett. i), ma anche le misure di messa in sicurezza d'emergenza, non avendo queste natura sanzionatoria in quanto misure di prevenzione dei danni che i proprietari e i detentori del sito devono adottare in forza del principio di precauzione e del correlato principio dell'azione preventiva (cfr. sentenze, n. 11, lett. f); b) Il progetto approvato consiste nella realizzazione di una barriera idraulica mediante la realizzazione di pozzi di emungimento, che va qualificata univocamente come un intervento di messa in sicurezza d'emergenza ex [art. 240](#), lett. m) e t), [D.Lgs. n. 152 del 2006](#) (cfr. sentenze, n. 12); c) ad ogni modo, fermo il suddetto principio, il proprietario non responsabile dell'inquinamento è tenuto a procedere nell'ipotesi in cui abbia attivato volontariamente gli interventi, anche quelli di bonifica (cfr. sentenze, n. 11, lett. g); d) Nel caso di specie, l'intervento di MISE essendo stato avviato volontariamente dai privati proprietari dei terreni inquinati, non può essere liberamente interrotto nella sua realizzazione, come avvenuto nel caso di specie, in cui, la società appellante dava avvio di sua iniziativa alle misure di messa in sicurezza di emergenza, salvo poi interromperle (cfr. sentenze, n. 12)". Il Comune ha altresì ricordato che "il Consiglio di Stato ha statuito che risulta non frazionabile l'operazione di messa in sicurezza delle acque di falda inquinate, trattandosi di un'obbligazione indivisibile, caratterizzata in particolare, dal criterio dell'indivisibilità materiale" (cfr. sentenza n. 5864/2022, n. 15 e sentenza n. 5863/2022, n. 16)", con conseguente vincolo di solidarietà tra tutti i proprietari obbligati, e che "L'obbligo dei proprietari alla realizzazione del progetto di MISE è distinto da quello del soggetto responsabile dell'inquinamento, individuato nella società S. s.p.a. dalla Provincia di Pavia con ordinanza n. 8/2016: il primo deriva dal principio di precauzione e prevenzione, il secondo si fonda su norme aventi finalità sanzionatorie. L'obbligo dei proprietari di adottare le misure di sicurezza d'emergenza quindi permane ed anzi è contraddistinto da particolare urgenza nell'attuarlo, onde evitare una colpevole dilagazione dell'inquinamento, e particolare coerenza essendo i proprietari nel diretto contatto e disponibilità del sito ed essendosi già attivati, per quanto riguarda T.U. srl, G. srl e B. srl, a

porle in essere. Va da sé che i proprietari obbligati ad attivarsi per la realizzazione del MISE potranno poi rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute".

1.20. Avverso la nota del Comune di Pavia del 20 luglio 2022 la ricorrente ha proposto il ricorso indicato in epigrafe, depositato in data 17 ottobre 2022.

1.20.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Pavia, resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto.

1.21. Successivamente con nota del 12 novembre 2022 la ricorrente, unitamente a G. srl, ha comunicato al Comune di aver conferito, pur in costanza di impugnazione, a consulenti ambientali di propria fiducia l'incarico di eseguire una serie di indagini di parte, al momento limitatamente alla porzione di area di rispettiva proprietà, al fine di acquisire un aggiornato quadro informativo sull'attuale situazione ambientale delle acque sotterranee.

1.22. Il Comune, con nota del 15 novembre 2022, ha preso atto di quanto dichiarato nonché dell'intervenuto sequestro penale dell'area da parte della Procura della Repubblica di Pavia (Decreto n. 7446/22 del 20/10/2022), a far data dal 25 ottobre 2022 "che al momento rende non possibile l'accesso al sito per procedere alle predette indagini, ricordando tuttavia che, ove si prospettino tempi lunghi per il sequestro, è sempre possibile richiedere il dissequestro temporaneo dei luoghi o l'autorizzazione al temporaneo accesso ai luoghi sequestrati sotto il diretto controllo della polizia giudiziaria".

Inoltre, ricordato il principio affermato dal Consiglio di Stato in ordine alla non frazionabilità dell'operazione di messa in sicurezza delle acque di falda inquinate, per indivisibilità materiale, ha ribadito che la realizzazione della barriera idraulica secondo il progetto approvato, in quanto prestazione indivisibile, implicava il vincolo di solidarietà tra tutti i proprietari obbligati, salvo il diritto di regresso. Nell'attesa di conoscere gli esiti delle indagini integrative delle acque di falda avviate da G. srl e da T.U. srl, da eseguirsi in contraddittorio con ARPA, si è dichiarato disponibile a convocare un tavolo tecnico per il loro esame, procedendosi poi, eventualmente, ad integrare e modificare il progetto di MISE approvato con Det.Dirig. 30 aprile 2014, "da attuarsi tenendo conto del quadro degli obblighi di realizzazione del MISE in capo a G. srl, T.U. srl, B. srl in liquidazione e a tutti i proprietari dell'area sanciti dalle sentenze del Consiglio di Stato, oltre che al soggetto individuato responsabile dell'inquinamento S. spa, come ricordato nelle note comunali in atti al PG 8645/2022 del 20/07/2022 e PG 103795/2022 del 05/09/2022, che qui si richiamano e confermano integralmente".

1.23. Con nota del 31 marzo 2023 ARPA ha richiesto di procedere all'esecuzione di una campagna di monitoraggio delle acque sotterranee da condursi in maniera coordinata presso l'intera area dell'ex S.V., allegando la mappatura dei piezometri.

Con successiva nota in data 5 giugno 2023 ARPA ha dato atto della disponibilità di T.U. s.r.l. e G. s.r.l. a partecipare alla campagna di indagine delle acque, le quali ottenevano la rimozione temporanea dei sigilli delle porzioni di area sottoposte a sequestro, con indisponibilità invece del Commissario straordinario del gruppo S. in Amministrazione straordinaria, già in precedenza espressa.

1.24. Dopo lo svolgimento del tavolo tecnico in data 20 giugno 2023, e il sopralluogo il successivo 13 settembre 2023 è stata avviata la campagna di monitoraggio delle acque, con la disponibilità di G. s.r.l. a svolgere le attività di monitoraggio anche sull'area di proprietà di B. s.r.l.

1.25 In esito alla campagna di monitoraggio eseguita in contraddittorio in data 25-26 ottobre 2023, dalla valutazione complessiva di risultati delle indagini di parte e di ARPA, sono emersi plurimi superamenti delle CSC, riportati da ARPA nella propria relazione, principalmente per i parametri S. e T., e per i parametri N., F., M., T. e S. organoalogenati.

1.26. Parallelamente alle indagini delle acque di falda, il Comune con nota del 6 febbraio 2024 ha chiesto a S. s.p.a. in amministrazione straordinaria, quale soggetto individuato come responsabile dell'inquinamento, e a tutti i proprietari dell'area, di manifestare entro il 15 marzo 2024 l'intenzione o meno di provvedere alla riattivazione del procedimento di caratterizzazione e bonifica dell'area,

ricordando la precedente espressa disponibilità di G. e T.U. a procedere alla bonifica frazionata per lotti di proprietà, che, diversamente che per le acque, è realizzabile per la matrice terreno dopo gli esiti dell'analisi di rischio, nonché la sussistenza di obblighi di bonifica di fonte contrattuale e derivanti da procedimenti urbanistici.

1.27. Avverso la nota del Comune di Pavia del 6 febbraio 2024 la ricorrente ha proposto ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 15 aprile 2024.

1.28. In relazione alla predetta nota sono pervenuti i riscontri:

- del G.S., che si è espresso negativamente, sostenendo di non aver titolo per intervenire nella bonifica (cfr. nota del 7 marzo 2024);

- dei proprietari persone fisiche (cfr. email del 7-8 marzo 2024), i quali hanno dichiarato la propria disponibilità, ma condizionata alla presentazione di un preventivo di massima suddiviso fra tutti proprietari dell'intera area S.;

- dell'odierna ricorrente, T.U., la quale ha negato la sussistenza di una qualsiasi spontanea volontà a intervenire né titolo di legge o altra fonte che ne possano determinare l'obbligo di bonifica (cfr. nota dell'11 marzo 2024);

- di G. s.r.l., la quale ha ritirato la propria precedente disponibilità a intervenire per la bonifica limitatamente al proprio lotto, dichiarando di non voler procedere alla bonifica, e rammaricandosi del mancato raggiungimento di un accordo tra i comproprietari.

1.29. Preso atto delle predette comunicazioni, il Comune di Pavia, con deliberazione della Giunta Comunale n. 287/2024 del 9 maggio 2024 ha disposto l'avvio del procedimento sostitutivo ex [art. 250 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#), e ha richiesto alla Regione Lombardia un cofinanziamento a copertura dei costi della prima fase di caratterizzazione del sito stimati in Euro 675.000,00.

1.30. Con nota in data 14 maggio 2024 indirizzata a S. s.p.a in amministrazione straordinaria e a tutti i proprietari dall'area, il Comune di Pavia, dopo aver nuovamente ricordato l'obbligo dei proprietari di procedere alla realizzazione delle MISE, ha comunicato, quanto alla bonifica, l'avvio del procedimento sostitutivo ex [art. 250 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#).

1.31. In data 27 maggio 2024, l'odierna ricorrente ha riscontrato la predetta nota, contestando come la stessa fosse stata trasmessa ai proprietari incolpevoli e anche al soggetto responsabile della contaminazione, individuato solo dopo l'avvio dell'originario procedimento di MISE, e dunque mettendo illegittimamente sullo stesso piano soggetti che le norme di riferimento distinguono in modo inequivocabile, e ha chiesto al Comune di abbandonare definitivamente "l'illegittima equiparazione della T.U. s.r.l. al soggetto responsabile della contaminazione: solo a valle di questo fondamentale passaggio potremo valutare se e in che misura fornire collaborazione all'intervento sostitutivo che l'Ente volesse intraprendere".

1.32. Il Comune ha dato riscontro il 19 giugno successivo, con la nota del Dirigente del Servizio Urbanistica del Comune di Pavia, con la quale ha ribadito la necessità di concludere il procedimento di caratterizzazione dell'area ex S.V.. Riscontrata la non volontà di procedere alla bonifica da parte dei soggetti contemplati nell'art. 250, comma 1, del D.Lgs. n. 152 del 2006, ossia il soggetto responsabile della potenziale contaminazione, i proprietari e altri eventuali soggetti interessati, ha ricordato di aver comunicato, con la nota del 14 maggio 2024 l'avvio del procedimento in sostituzione, e che gli effetti dell'intervento sostitutivo per la caratterizzazione e successiva bonifica incidono sulle proprietà in termini di apposizione dell'onere reale a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica e del privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, con la ripetizione delle spese sostenute secondo la disciplina di cui ai commi 3 e 4 dell'[art. 253 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#). Ha ribadito che "restano fermi gli obblighi connessi al MISE gravanti sui proprietari, in forza delle sentenze del Consiglio di Stato sez. IV, 12/07/2022 n. 5863/2022 e [n. 5864/2022](#), passate in giudicato, come ricordato e precisato nelle

precedenti comunicazioni, in particolare nella nota in data 06/02/2024, in atti al PG16461/2024".

1.33. Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 23 luglio 2024 la ricorrente ha impugnato la deliberazione della Giunta comunale n. 287/2024 nonché le note del Comune del 14 maggio e 19 giugno 2024.

1.34. Successivamente, come risulta dalla documentazione versata in atti, la Regione Lombardia, con DGR n. XII/2726 dell'8/07/2024, ha approvato l'istanza di contributo del Comune di Pavia inserendola nel primo programma economico finanziario 2024, tenuto conto che il sito di Pavia dell'area ex S.V. risultava già inserito nella programmazione delle aree inquinate (PRB), in forza della DGR n. XI/6408 del 23 maggio 2022.

1.35. Il Comune di Pavia ha quindi pubblicato l'avviso pubblico di indagine esplorativa di mercato, avviando la procedura negoziata ex [art. 50](#), c. 1, lett. e) del [D.Lgs. n. 36 del 2023](#) per l'affidamento dell'incarico di elaborazione di un Piano di Caratterizzazione, la redazione di un Modello Concettuale e l'Analisi di Rischio Sito Specifica finalizzati alla bonifica dell'area ex S. di Pavia 1.36. Allo stato la procedura risulta sospesa fino al 21 gennaio 2026 in forza della Det.Dirig. n. 127 del 16 ottobre 2025, avendo la società U. s.r.l. comunicato di essere aggiudicataria dell'asta pubblica svoltasi in data 23 settembre 2025 relativa all'area già di proprietà di B. s.p.a., nell'ambito di procedura esecutiva immobiliare e avendo dichiarato "di manifestare la volontà di farsi carico direttamente delle attività di caratterizzazione del compendio, coordinandosi con l'Ufficio e con gli Enti competenti, nel rispetto dalla normativa vigente (Titolo V, Parte IV, [D.Lgs. n. 152 del 2006](#) e s.m.i.)".

1.37. In vista della trattazione nel merito le parti hanno depositato corposi scritti difensivi, insistendo nelle rispettive conclusioni.

1.38. Indi all'udienza pubblica dell'11 dicembre 2025 la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione.

2. L'articolata impugnazione si compone di un ricorso introduttivo e di due ricorsi per motivi aggiunti, con i quali si impugnano provvedimenti e note del Comune di Pavia afferenti alla complessa procedura che ha ad oggetto il sito denominato ex S.V., interessato da un'incontestata condizione di inquinamento derivante dall'attività produttiva svolta in passato sull'area.

2.1. Il Collegio osserva che il ricorso introduttivo è diretto contro la nota del 19 luglio 2022 con cui il Comune ha invitato i proprietari incolpevoli a riattivare con immediatezza il barrieramento idraulico di cui al progetto di MISE approvato con Det.Dirig. 30 aprile 2014.

Il primo ricorso per motivi aggiunti è volto a contestare la nota del 6 febbraio 2024 nella parte in cui il Comune ha ribadito l'obbligo dei proprietari dell'area di procedere alla realizzazione del suddetto progetto. Tale nota è stata impugnata, chiaramente, per la parte di interesse, come peraltro precisato dalla ricorrente nella propria memoria di replica, ovvero nella parte in cui viene chiesto ai proprietari incolpevoli, tra i quali T.U., la "riattivazione del procedimento di caratterizzazione e bonifica ai sensi e nei termini di cui alla Parte IV, Titolo V, del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#) e s.m.i".

2.2. Va conseguentemente respinta l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse e per genericità sollevata dalla difesa del Comune.

2.3. Dunque, il ricorso introduttivo ed il primo ricorso per motivi aggiunti attengono alla medesima questione, o, detto altrimenti, all'obbligo, secondo il Comune sussistente, in capo ai proprietari incolpevoli, di realizzare il progetto di MISE.

2.4. Il secondo ricorso per motivi aggiunti ha invece per oggetto il provvedimento (e le note successive) con cui il Comune ha disposto l'intervento sostitutivo ex [art. 250](#) del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#). Attiene quindi ad una fase procedimentale distinta.

2.5. Il Collegio quindi ritiene di esaminare e decidere prioritariamente il ricorso introduttivo ed il primo ricorso per motivi aggiunti, che, peraltro, articolano mezzi di gravame sostanzialmente sovrapponibili,

in quanto attinenti ad una unitaria fase procedimentale.

Successivamente si procederà all'esame e alla decisione del secondo ricorso per motivi aggiunti.

3. Il ricorso introduttivo è affidato ai motivi di gravame di seguito sintetizzati:

I) Violazione e falsa applicazione [art. 242](#), comma 1 del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#) e dell'[art. 3](#) della [L. n. 241 del 1990](#); Eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto, difetto assoluto di istruttoria e di motivazione: il Comune non potrebbe pretendere di riprendere le fila del procedimento di bonifica dal provvedimento assunto nel lontano 2014, senza svolgere nessun tipo di verifica sullo stato dei luoghi e rinnovando quindi, in sostanza, un ordine di messa in sicurezza d'emergenza (MISE) senza che sia stata verificata, previa nuova ed adeguata istruttoria, la condizione attuale di inquinamento del sito e la presenza delle condizioni di "emergenza" e di "pericolo di aggravamento" che tutt'ora effettivamente richiedano l'intervento a suo tempo disposto. Inoltre il Comune avrebbe omesso di considerare "il fatto nuovo" - ben rappresentatogli dalla Provincia - che dopo il Provv. del 2014, assunto quando il responsabile dell'inquinamento era del tutto ignoto, questo soggetto è stato nel frattempo individuato e nei suoi confronti è stato adottato l'ordine di provvedere alla bonifica del sito, di cui la realizzazione di una barriera idraulica costituirebbe una misura direttamente connessa;

II) Violazione e falsa applicazione dell'[art. 3-ter](#) del [D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152](#), dell'[art. 191, 2](#) del Trattato dell'Unione Europea e della [Direttiva 2004/35/CE](#) per violazione del principio "chi inquina paga": ove un intervento di riparazione del danno ambientale sia imposto all'amministrazione e ove sia noto il responsabile dell'inquinamento, tutti i relativi costi - ivi compresi quelli della messa in sicurezza - dovrebbero gravare su tale soggetto e non su altri;

III) Incompetenza. Violazione dell'[art. 242](#) del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#). Questione di legittimità costituzionale dell'[art. 5](#), della [L.R. n. 30 del 2006](#): il Comune di Pavia ha assunto i provvedimenti impugnati sulla base della delega disposta con l'[art. 5](#) della [L.R. n. 30 del 2006](#). Con tale disposizione la Regione Lombardia, infatti, ha delegato ai Comuni "le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune". Tuttavia l'[art. 242](#) del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#) attribuisce tale potere alle Regioni che lo devono esercitare di concerto con le Province e i Comuni interessati.

Assume quindi rilevanza la questione di costituzionalità della disposizione della legge regionale per contrasto con l'[art. 117, comma 2, lettera s\)](#), della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha, con l'[art. 242](#) del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#), attribuito esclusivamente alla Regioni.

3.1. Il primo ricorso per motivi aggiunti è affidato ai motivi di gravame di seguito sintetizzati:

I) Violazione e falsa applicazione dell'[art. 242](#), commi 1 e segg. del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#) e dell'[art. 3](#) della [L. n. 241 del 1990](#); Eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto, difetto assoluto di istruttoria e di motivazione: il Comune non avrebbe svolto una verifica attuale sullo stato dei luoghi né sulla presenza attuale delle condizioni di "emergenza" e di "pericolo di aggravamento" che tutt'ora effettivamente richiedano la MISE a suo tempo disposta. Inoltre non avrebbe considerato l'avvenuta individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento. Del tutto privo di supporto istruttorio e di motivazione sarebbe inoltre l'assunto comunale in base al quale ci sarebbero pregressi impegni volontari o "obblighi di bonifica di fonte contrattuale e derivanti dai procedimenti urbanistici", di cui la ricorrente non sarebbe a conoscenza e che verrebbero dedotti nella nota qui impugnata in modo del tutto generico;

II) Violazione e falsa applicazione dell'[art. 3-ter](#) del [D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152](#), dell'[art. 191, 2](#) del Trattato dell'Unione Europea e della [Direttiva 2004/35/CE](#) per violazione del principio "chi inquina paga": ove sia noto il responsabile dell'inquinamento, come nel caso di specie, tutti i relativi costi - ivi

compresi quelli della messa in sicurezza - dovrebbero gravare su tale soggetto e non su altri.

4. Per ragioni di chiarezza ed economia espositiva il Collegio procede ad esaminare prioritariamente il terzo motivo del ricorso introduttivo con cui si sospetta di incostituzionalità l'[art. 5 della L.R. n. 30 del 2006](#).

4.1. Deve in proposito darsi atto che la [Corte costituzionale, con sentenza 24 luglio 2023 n. 160](#), ha, in effetti, dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato [art. 5 della L.R. n. 30 del 2006](#), perché, nell'attribuire ai comuni le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, contravviene al riparto di competenze stabilito - per potestà legislativa esclusiva statale - dall'[art. 242 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#).

Deve darsi altresì conto che l'[art. 22 del D.L. 10 agosto 2023, n. 104](#), convertito nella L. 9 ottobre 2023, n. 126, ha stabilito che "Le Regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli [articoli 194, comma 6, lettera a\), 208, 242 e 242-bis del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152](#), agli enti locali di cui all'[articolo 114 della Costituzione](#)", stabilendo altresì che "Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette".

4.2. La Regione Lombardia ha adottato la [L.R. 10 ottobre 2023 n. 3](#), che, all'art. 1, conferisce ai comuni le funzioni amministrative relative alle procedure di bonifica e di messa in sicurezza, nonché alle misure di riparazione e di ripristino ambientale di siti contaminati che ricadono nell'ambito del territorio di un solo comune.

4.3. In ragione quindi della normativa sopravvenuta, successiva alla [L.R. n. 30 del 2006](#), nonché dell'espressa "salvezza" di cui all'[art. 22 del D.L. n. 104 del 2023](#) delle disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della stessa norma, che avevano trasferito le funzioni amministrative predette, deve concludersi che la censura di incompetenza non possa ritenersi fondata, dovendosi ritenere conforme al quadro legislativo statale la competenza del Comune all'adozione dei provvedimenti di cui all'[art. 242 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#).

5. Il primo ed il secondo mezzo del ricorso introduttivo sono sostanzialmente riprodotti nel primo e nel secondo mezzo del ricorso per motivi aggiunti, che quindi il Collegio esamina congiuntamente.

5.1. Il nucleo centrale della questione può essere così sintetizzata, nella visione contrapposta delle parti: secondo la ricorrente la circostanza che sia stato individuato con provvedimento della Provincia il soggetto responsabile dell'inquinamento (provvedimento che non risulta impugnato) renderebbe inesigibile, in capo ai proprietari incolpevoli, l'obbligo di esecuzione del progetto di MISE. Secondo la difesa del Comune, invece, la [sentenza del Consiglio di Stato n. 5864 del 2022](#) avrebbero ritenuto esistente detto obbligo in capo ai proprietari dell'area ex S., affermando il principio secondo il quale le misure di sicurezza di emergenza (MISE), diversamente dalle opere di bonifica, non hanno natura sanzionatoria; anche in presenza di un individuato responsabile dell'inquinamento non verrebbe meno, se lo stesso non si attiva, l'obbligo dei proprietari di intervenire a realizzare il MISE, obbligo che sussisterebbe nella specie non solo in forza dei ricordati principi di prevenzione e precauzione, ma anche in considerazione del fatto che il relativo progetto è stato da loro proposto e avviato, con conseguente onere di completarlo.

5.2. Vi è poi un ulteriore profilo che contrappone le parti. Secondo la ricorrente gli esiti dell'istruttoria che nel 2014 hanno portato all'approvazione del progetto di MISE non sarebbero stati aggiornati, non avendo, a suo dire, l'Amministrazione condotto una nuova ed adeguata istruttoria per verificare la condizione attuale, appunto, dell'inquinamento.

5.3. Nello scrutinare immediatamente tale profilo, deve osservarsi che di per sé la censura appare formalistica, non deducendosi elementi concreti che possano dare evidenze di un mutamento in melius della situazione, dovendosi ragionevolmente ritenere che non essendosi posti in essere - per un lungo

periodo di tempo - interventi significativi lo stato di inquinamento dei luoghi sia rimasto immutato.

La censura, peraltro, risulta infondata anche in concreto, in quanto, come dedotto ed evidenziato documentalmente dalla difesa del Comune, l'Amministrazione, con il supporto di ARPA ed in contraddittorio con i proprietari dell'area, che anzi vi hanno dato impulso, ha condotto una nuova campagna di monitoraggio, al dichiarato scopo (cfr. nota di ARPA del 24 ottobre 2023) di acquisire "un quadro complessivo, aggiornato e concomitante dello stato qualitativo della falda nel sito ex S.V.D.P.", da cui sono emersi plurimi superamenti delle CSC, principalmente per i parametri S. e T., e per i parametri N., F., M., T. e S. organoalogenati.

5.4. Va tuttavia precisato che tale nuova campagna è successiva alla nota del 19 luglio 2022 (impugnata con il ricorso introduttivo) con cui il Comune ha invitato i proprietari a riattivare il barrieramento idraulico "in esecuzione di quanto contenuto nelle sentenze" (presupposto motivazionale, questo, non corretto, come meglio si dirà infra), ma antecedente alla nota del 6 febbraio 2024 con cui il Comune ha ribadito l'obbligo dei proprietari di procedere alla realizzazione del progetto di MISE.

In ogni caso, alla luce di quanto si dirà successivamente, il tema è destinato a non essere rilevante, neppure nell'ottica della ricorrente.

5.5. Venendo ad esaminare il cuore della questione, ad avviso del Collegio l'assunto del Comune secondo cui vi sarebbe un attuale obbligo dei proprietari di realizzare il progetto di MISE non può essere condiviso.

La difesa del Comune ritiene che, sulla base della [sentenza del Consiglio di Stato n. 5864/2022](#), a prescindere dall'individuazione del responsabile dell'inquinamento - avvenuta successivamente all'approvazione del progetto di MISE - sussisterebbe in capo ai proprietari l'obbligo di attuare le misure di sicurezza di emergenza.

Il Collegio osserva che l'oggetto di quel giudizio era, appunto, la Det. del 30 aprile 2014 con cui il Comune aveva approvato il progetto di MISE.

Nella richiamata decisione il Consiglio di Stato, secondo l'orientamento pressoché costante della giurisprudenza successivamente alla sentenza della Corte di giustizia UE, sez. III, 4 marzo 2015 C 534-13 (a seguito dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale dell'Adunanza plenaria 13 novembre 2013 n.25), distinta la natura sanzionatoria delle opere di bonifica, da quella preventiva, rispondente al principio di precauzione, delle misure di messa in sicurezza di emergenza e delle misure di prevenzione, ha affermato che queste ultime gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale senza necessità di accertarne il dolo o la colpa. Tale regola è applicabile anche nei casi di presunta "contaminazione storica" - peraltro contemplata espressamente dall'[art. 242](#), comma 1, del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#), trattandosi di fronteggiare un pericolo attuale, indipendentemente dall'epoca in cui se ne sono poste le premesse.

5.5.1. Va ricordato che, nel corso della pendenza del giudizio deciso con la citata sentenza n. 5864/2022, la Provincia di Pavia, con ordinanza n. 8 dell'8 novembre 2016, ha individuato nella società S. s.p.a. in amministrazione straordinaria il responsabile dell'inquinamento. Tale provvedimento non consta al Collegio essere stato impugnato.

5.5.2. Tale circostanza di fatto non ha potuto costituire elemento di rilievo nel giudizio deciso dal Consiglio di Stato, alla stregua del principio *tempus regit actum*, essendo al vaglio del giudice d'appello la legittimità di un provvedimento (quello di approvazione del progetto di MISE) assunto prima dell'individuazione del responsabile dell'inquinamento. Così si esprime in proposito il Consiglio di Stato: "a nulla rileva la sopraggiunta individuazione, da parte della provincia di Pavia con l'adozione dell'ordinanza n. 8 dell'8 novembre 2016, della società S. s.p.a. (in amministrazione straordinaria) quale responsabile dell'inquinamento, dovendo sussistere i presupposti per il lamentato mancato intervento d'ufficio al momento dell'adozione del provvedimento impugnato".

5.5.3. Tuttavia, ad avviso del Collegio, la sopravvenuta individuazione del responsabile muta oggi i termini della questione.

Innanzitutto va precisato che, diversamente da quanto ritenuto dalla difesa del Comune, il giudicato formatosi non può coprire quanto - all'epoca della decisione - non poteva essere dedotto, in quanto non rilevante per la decisione del caso, il cui vaglio andava condotto alla luce dei presupposti di fatto e di diritto esistenti al momento dell'adozione del provvedimento impugnato.

5.5.4. Ciò osservato, sotto il profilo normativo, l'[art. 240](#) comma 1 lett. m) del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#) definisce la messa in sicurezza d'emergenza "ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente".

Il successivo art. 242 individua gli obblighi ricadenti sul soggetto responsabile della contaminazione per ciò che riguarda, tra l'altro, le misure di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza di emergenza dell'area. La disposizione si riferisce espressamente al responsabile dell'inquinamento, e non al proprietario dell'area interessata.

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

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

Infine l'art. 253 del Codice, recante "Oneri reali e privilegi speciali", stabilisce che gli interventi di messa in sicurezza e bonifica sulle aree oggetto di contaminazione "costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250" e che l'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica. Ai sensi del successivo comma 2 le spese sostenute per gli interventi sopra indicati sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime (art. 2748, cpv. c.c.). Il comma 3 stabilisce che "il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità". Il comma 4 dispone che "In ogni caso il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato ... le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale

maggior danno subito".

5.5.5. Ciò ricordato sotto un profilo normativo, la giurisprudenza più recente - pienamente condivisa da questo Collegio - tenuto conto dei principi affermati dalla Corte di Giustizia, con la [decisione del 4 marzo 2015](#), C-524/13, ha affermato che secondo il principio "chi inquina paga", di cui all'[art. 191, 2, TFUE](#), il soggetto tenuto ad effettuare interventi di bonifica ambientale (e connesse attività preparatorie) è il responsabile dell'inquinamento, non la proprietà dell'area, che non può essere considerata come destinataria di una fattispecie di responsabilità oggettiva, anche se, come nel caso di specie, l'area risulta compromessa per fatti risalenti ad epoche anteriori all'entrata in vigore del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#).

La responsabilità da inquinamento (imputabile, nel caso di specie a soggetto diverso dalla ricorrente, già individuato dalla Provincia con l'ordinanza n. 8 dell'8 novembre 2016) determina l'assunzione ex lege degli obblighi di prevenzione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale enucleati dall'[art. 240 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#).

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

Il cd. proprietario incolpevole, che non ha contribuito all'inquinamento del sito, è tenuto esclusivamente a segnalare alle autorità il superamento o il pericolo di superamento delle CSC e ad adottare le misure di prevenzione del danno ambientale, mentre ha la mera facoltà di assumere in proprio le restanti iniziative di contrasto e riparazione del danno, ex [art. 245 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#), onde mantenere il fondo libero dai pesi derivanti dall'eventuale attivazione d'ufficio delle autorità. Infatti, il proprietario rimane esposto al privilegio speciale e agli oneri reali sul fondo per il caso in cui, non essendo stato individuato il responsabile dell'inquinamento, le amministrazioni competenti realizzino d'ufficio le misure di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, rivalendosi poi delle spese sul proprietario, nei limiti del valore del fondo ([artt. 250 e 253 D.Lgs. n. 152 del 2006](#)).

Pertanto, non è configurabile alcuna responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata né, quindi, l'obbligo di bonificare il sito per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale all'inquinamento riscontrato (cfr., [Consiglio di Stato, sez. IV, 26 settembre 2025 n. 7565](#); idem, 4 agosto 2025, n. 6885).

Il proprietario incolpevole, tenuto - come visto - all'esecuzione delle sole misure di prevenzione definite all'[art. 240, comma 1, lett. i, del D.Lgs. n. 152 del 2006](#), non è obbligato a porre in essere neppure le misure di messa in sicurezza di emergenza di cui all'[art. 240, comma 1, lett. m, del medesimo decreto legislativo](#), trattandosi di interventi miranti alla riparazione del danno ambientale e, come tali, gravanti esclusivamente sul responsabile dell'inquinamento ([Cass. SS.UU. 1 febbraio 2023, n. 3077](#); [Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6957](#); idem, 19 luglio 2023, n. 7072).

Deve infatti escludersi che le misure di sicurezza di emergenza di cui all'[art. 240 comma 1 lett. m\)](#) possano essere ricondotte alle misure di prevenzione di cui alla lett. i), che ben possono giustificare obblighi di facere in capo al proprietario incolpevole.

5.5.6. Facendo applicazione di tali principi al caso di specie, ed escluso che la forza del giudicato possa proiettarsi financo a quanto non era possibile dedurre, una volta individuato da parte dell'Amministrazione competente, la Provincia, il responsabile dell'inquinamento, non sussiste un obbligo legale in capo alla ricorrente di porre in essere le misure di sicurezza di emergenza.

5.5.7. Né vale sostenere che i proprietari incolpevoli, compresa la ricorrente, sia tenuti alla realizzazione delle misure di sicurezza di emergenza in quanto si sono "spontaneamente attivati" in tal senso.

La ricorrente ha contestato il Provv. del 2014 del Comune di approvazione del progetto di MISE con il ricorso RG 2070/2014, definito da questo Tribunale con la sentenza 29 giugno 2016, n. 1297, confermata dal Consiglio di Stato con la più volta richiamata sentenza n. 5864/2022.

In tale decisione si dà atto che la società T.U., in sede di conferenza di servizi del 3 aprile 2014, aveva reso noto di aver proposto atto di citazione contro B. in liquidazione, ritenendo di non essere soggetta, in virtù di previsioni contrattuali, ad alcun costo e onere in relazione al progetto di MISE e proponendo di proseguire esclusivamente per la propria area.

In quella stessa sede la conferenza di servizi (come si evince dalla Det. del 30 aprile 2024) ha formulato osservazioni e prescrizioni atteso che, ad avviso degli Enti partecipanti "la MISE attuale non costituisce ancora idoneo progetto di messa in sicurezza delle acque di falda", tanto da differire l'operatività del progetto stesso.

Tenuto conto delle richiamate circostanze - inserite nel contesto procedimentale che ha condotto all'adozione del Prov. del 2014 di approvazione del progetto di MISE - il Collegio avanza più di un dubbio circa la sussistenza dell'effettiva volontà della ricorrente di assumere spontaneamente l'obbligo di realizzare le misure di sicurezza di emergenza.

La giurisprudenza - in ipotesi come quella in esame - ha ritenuto di fare applicazione analogica dell'istituto della negotiorum gestio, di cui all'[art. 2028 c.c.](#) secondo cui il soggetto che, senza esservi obbligato, assume spontaneamente la gestione di un affare altrui, è tenuto a continuarla e a condurla a termine finché l'interessato non sia in grado di provvedervi da sé stesso.

Ora, ad avviso del Collegio non paiono sussistere nel caso all'esame né l'elemento della spontaneità previsto dal paradigma di cui all'[art. 2028 c.c.](#) né l'*animus*, ovvero l'intenzione di assumere la gestione un affare altrui, elemento ricavabile dall'avverbio "scientemente".

Peraltro va aggiunto che - in linea con quanto sostenuto da alcuni orientamenti giurisprudenziali che il Collegio condivide - facendo applicazione analogica dell'istituto civilistico l'intervento assunto volontariamente dal proprietario incolpevole deve essere portato a compimento, o comunque proseguito, finché l'Amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento (cfr. [T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 1810](#)), circostanza che nel caso di specie l'amministrazione è in grado di fare, atteso che il responsabile della contaminazione è stato da tempo pacificamente individuato.

5.5.8. Anche sotto il profilo testè esaminato, quindi, non è dato rinvenire alcun obbligo in capo alla ricorrente, quale proprietaria incolpevole, di eseguire le misure di sicurezza di emergenza, una volta individuato il responsabile dell'inquinamento.

5.6. Per le ragioni sopra esposte, pertanto, il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti sono fondati e meritano accoglimento, dovendosi disporre l'annullamento degli atti con gli stessi impugnati.

6. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato la Delib. n. 287 del 2024 del 9 maggio 2024 con cui la Giunta del Comune di Pavia ha avviato il procedimento per l'intervento sostitutivo ex [art. 250 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#) nonché la nota del 14 maggio 2024, indirizzata a S. s.p.a., responsabile dell'inquinamento, e ai proprietari dell'area, e la nota del 19 giugno di riscontro alla missiva della ricorrente.

6.1. In relazione a tale ricorso la difesa del Comune ha eccepito l'inammissibilità per carenza di interesse, laddove l'impugnazione fosse proposta con riferimento al contenuto integrale degli atti, nonché l'improcedibilità per la mancata impugnazione da parte della ricorrente del provvedimento di avvio della procedura negoziata per l'affidamento dell'incarico di redazione della caratterizzazione, del modello concettuale e dell'analisi di rischio specifica.

6.2. Considerato che il secondo ricorso per motivi aggiunti si compone di una triplice domanda, corrispondente al numero degli atti impugnati, devono essere distinti i profili in relazione a ciascun atto impugnato (pur pervenendosi, si anticipa, alla cumulativa inammissibilità dell'impugnazione).

6.3. In relazione alla deliberazione della Giunta n. 287/2024 con cui è stato avviato il procedimento

sostitutivo ex [art. 250](#) del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#) deve osservarsi, come già ricordato, che **l'obbligo di procedere alla bonifica compete al responsabile dell'inquinamento. Laddove tale soggetto non provveda, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente.**

La norma va letta in combinato disposto con l'art. 253, il quale prevede che gli interventi di bonifica eseguiti d'ufficio dall'autorità competente costituiscano un onere reale gravante sui siti inquinati. Le spese sostenute per gli interventi di bonifica anzidetti sono assistite da privilegio speciale immobiliare, gravante sui siti medesimi opponibile anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità. **Le spese degli interventi di bonifica eseguiti d'ufficio sostenute dall'autorità competente possono essere addebitate al proprietario incolpevole soltanto sulla base di un provvedimento motivato e, in ogni caso, soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi.**

6.3.1. Ora, ad avviso del Collegio la predetta deliberazione non determina una lesione concreta ed attuale alla ricorrente.

Ed invero, con l'impugnata deliberazione il Comune si è limitato ad avviare il procedimento sostitutivo, ma l'Amministrazione non ha ancora approvato un progetto di bonifica. Tanto meno è stato apposto l'onere reale sull'area.

Inoltre **la ripetizione delle spese sostenute dall'Amministrazione nei confronti del proprietario incolpevole non è (rectius non sarà) una conseguenza automatica, ma postula l'adozione di un provvedimento motivato che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del responsabile dell'inquinamento, nel caso di specie già individuato.**

La deliberazione impugnata quindi non lede, in termini attuali e concreti, la posizione giuridica della ricorrente, con la conseguenza dell'inammissibilità per carenza di interesse della domanda di annullamento proposta.

6.4. In relazione alla nota del 14 maggio 2025 con cui il Comune ha comunicato l'avvio del procedimento sostitutivo ex [art. 250](#) del [Codice dell'Ambiente](#), la natura meramente notiziatoria circa l'avvenuta adozione della deliberazione da parte della Giunta non determina alcuna lesione. Quanto alla parte della nota medesima con cui il Comune "ricorda" l'obbligo dei proprietari dell'area di procedere alla realizzazione del progetto di MISE approvato con Det.Dirig. 30 aprile 2014, la stessa non ha alcuna nuova portata dispositiva, e dunque, parimenti, non determina alcuna lesione.

Sicché anche in relazione alla nota del 14 maggio 2025 deve dichiararsi l'inammissibilità della domanda di annullamento per carenza di interesse.

6.5. Infine, quanto alla nota di riscontro del 20 giugno 2024, a seguito della nota della ricorrente del 27 maggio 2024, il relativo contenuto è ricognitivo delle posizioni già assunte e quindi di per sé non foriero di lesione o di nuova incisione nella sfera giuridica della ricorrente, dovendosi, anche in tal caso, dichiarare l'inammissibilità della domanda di annullamento per carenza di interesse.

6.6. In conclusione, il secondo ricorso per motivi aggiunti va dichiarato inammissibile.

7. Tenuto conto dell'esito complessivo della controversia e della sua complessità, le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando

sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- accoglie il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti, e, per l'effetto, annulla i provvedimenti e gli atti con gli stessi impugnati;
- dichiara inammissibile il secondo ricorso per motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Conclusione

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Richard Goso, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Valentina Santina Mameli, Consigliere, Estensore