

Procedimento di bonifica relativo ad un sito produttivo e soggetto responsabile

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 22 aprile 2022, n. 2785 - Abbruzzese, pres.; Maffei, est. - (*Omissis*) (avv.ti Branca, Alvino) c. Regione Campania (avv. Consoli) ed a.

Ambiente - Procedimento di bonifica relativo ad un sito produttivo - Attività di recupero e di risanamento dei siti inquinati imposta ai privati proprietari del bene.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1.- Il presente gravame ha ad oggetto il procedimento di bonifica relativo al sito produttivo ubicato nella zona industriale del Comune di Caivano.

L'odierna ricorrente, già -OMISSIS- (TRW), ha dedotto in fatto le seguenti circostanze:

di non essere più proprietaria del sito in questione dall'anno 2005 avendolo venduto alla società-OMISSIS- s.r.l. che, a sua volta, successivamente l'aveva trasferito alla società -OMISSIS- s.r.l. e, quindi, alla -OMISSIS-., attuale proprietaria; nel periodo in cui era proprietaria aveva avviato il procedimento di bonifica del sito essendo quest'ultimo inquinato da solventi clorurati, non riconducibili al proprio ciclo produttivo;

a tal fine, nel settembre dell'anno 1999, aveva comunicato, in qualità di proprietaria non responsabile, agli enti di controllo, la presenza di contaminazione nelle acque sotterranee e, successivamente, a seguito dell'inserimento dello stabilimento nel Sito di Interesse Nazionale (SIN) del Litorale Domizio Flegreo e Agro Aversano, nel giugno 2002, aveva inviato al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) ed agli altri Enti di controllo un documento tecnico di sintesi di tutte le indagini svolte sui terreni e sulle acque sotterranee;

all'esito dell'indetta conferenza di servizi, la ricorrente aveva presentato il piano di caratterizzazione ed aveva messo in atto misure di Messa in Sicurezza di Emergenza (MISE) a partire dal mese di ottobre 2003, misure consistenti nel pompaggio dai piezometri di valle MW4, MW6, MW11 e PZ15;

pur avendo venduto il sito a-OMISSIS- s.r.l. nell'anno 2005, la ricorrente aveva completato le indagini sul suolo ed aveva concluso il procedimento relativo all'accertamento dello stato di contaminazione del sito, presentando agli Enti il documento di analisi di rischio nonché le risultanze degli accertamenti successivamente svolti, che non avevano mostrato superamenti delle concentrazioni limite fissate dalla legge (sia con riferimento al D.M. 471/99 sia con riferimento al d.lgs. 152/06) per uso commerciale/industriale e, nello specifico, per i composti alifatici clorurati rinvenuti nelle acque sotterranee;

entrato in vigore il D.M. 11/01/2013 (Approvazione dell'elenco dei siti che non soddisfano i requisiti di cui ai commi 2 e 2-bis dell'art. 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e che non sono più ricompresi tra i siti di bonifica di interesse nazionale, GU Serie Generale n. 60 del 12-03-2013), il Litorale Domizio Flegreo era stato declassato a sito di interesse regionale (SIR), cosicché la titolarità del procedimento era stata trasferita alla Regione Campania;

compiute le indagini integrative nel mese di maggio 2017, in data 3 luglio 2018, ZF aveva presentato agli Enti competenti un nuovo documento di analisi di rischio conforme al vigente quadro normativo nel frattempo intervenuto, rappresentando altresì che, in quanto soggetto non responsabile della contaminazione riscontrata, non avrebbe potuto essere individuato come l'obbligato ad eseguire gli interventi di bonifica e/o di messa in sicurezza operativa;

successivamente alla trasmissione del documento di analisi di rischio, la Regione, con nota prot. n. 2019. 517224 del 28 agosto 2019, aveva convocato la Conferenza di Servizi per l'approvazione dell'analisi di rischio per il giorno 22 ottobre 2019;

all'esito dell'indetta conferenza di servizi del 22 ottobre 2019, la Regione Campania aveva approvato l'analisi di rischio del 3 luglio 2018 ed il successivo aggiornamento, imponendo le seguenti prescrizioni: "(i) per la MISE attiva di porre in emungimento il pozzo MW2 e trattare mediante il TAF le acque emunte e (ii) di "presentare idoneo POB per la matrice acque sotterranee, ponendo come obiettivo il rispetto delle concentrazioni di contaminanti che entrano da monte idrogeologico".

Avverso il predetto provvedimento è insorta l'odierna ricorrente deducendo le seguenti censure.

In primo luogo, ha dedotto la violazione e/o erronea applicazione degli articoli 242, 245 e 250 del d.lgs. 152/2006 nonché l'eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di motivazione in cui sarebbe incorsa la resistente amministrazione poiché, pur non essendo stata accertata alcuna responsabilità in capo alla società ricorrente in ordine all'inquinamento del sito in oggetto, era stata imposta a quest'ultima l'esecuzione degli interventi di bonifica delle acque sotterranee.

In tal modo, l'impugnato provvedimento era stato adottato in violazione del principio, di derivazione comunitaria ma ampiamente recepito dalla giurisprudenza nazionale, secondo cui è precluso all'amministrazione imporre lo svolgimento



di attività di recupero e di risanamento dei siti inquinati ai privati che non hanno alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato e che vengano individuati solo in quanto proprietari del bene. Nel caso in esame, la ZF aveva avviato il procedimento di bonifica spontaneamente in quanto al tempo proprietaria del sito; da tale volontaria iniziativa non avrebbe potuto farsi discendere un obbligo di procedere alle attività di bonifica non essendo più, fra l'altro, proprietaria del sito e non avendo quindi un interesse a portare avanti tali attività.

In secondo luogo, l'illegittimità dell'assunto provvedimento emergeva anche sotto l'ulteriore profilo della violazione e/o erronea applicazione dell'art. 251 d.lgs. 152/2006 e s.m.i., poiché, nel verbale della Conferenza di Servizi, il Responsabile del Procedimento della Regione Campania aveva motivato la richiesta di intimare alla ricorrente di presentare "idoneo POB per la matrice acque sotterranee" sul presupposto che la stessa fosse stata individuata come "Soggetto Obbligato" nel vigente PRB della Regione Campania, approvato con DGR n. 35 del 29/01/2019 con n. di Codice PRB 3011530.

Tuttavia, tale assunto appariva del tutto erroneo poiché il PRB, a norma dell'art. 251, comma 1, lettera a), conteneva esclusivamente l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi, ma non anche l'individuazione del soggetto obbligato.

Infine, violando palesemente gli artt. 242 e 243 del d.lgs. 152/2006 e con evidente difetto d'istruttoria, la resistente amministrazione aveva intimato alla ricorrente anche "di porre in emungimento il pozzo MW2, garantendo in tal modo un più efficace barrieramento, con un richiamo depressivo più sviluppato" nonché, "relativamente alle acque emunte dalla barriera idraulica, il trattamento mediante TAF al fine di garantire la conformità all'art. 243 comma 6 del D.Lgs. 152/06". Tuttavia, tali prescrizioni non solo non potevano essere intimare alla ricorrente, non avendo più essa la proprietà del suolo, ma si fondavano anche su presupposti errati ed in contrasto con i dati tecnici preventivamente rilevati in forza dei periodici accertamenti compiuti sulla tenuta ed efficacia della barriera idraulica. Difatti, il monitoraggio mensilmente svolto, da un lato, aveva rilevato la presenza di contaminazioni originate in aree esterne, poste a monte e lateralmente al sito, ma anche che le acque sotterranee estratte dalla barriera idraulica erano risultate conformi ai limiti di scarico in fognatura, cosicché non dovevano essere sottoposte all'indicato trattamento in quanto quest'ultimo era prescritto esclusivamente per le acque qualificate come rifiuti.

Si è costituita la Regione Campania, sostenendo la legittimità dell'impugnato provvedimento in ragione non solo della compiuta ed approfondita istruttoria condotta ma anche perché, essendosi la società ricorrente volontariamente assunta gli oneri di bonifica, la stessa era tenuta a completare gli interventi ritenuti necessari secondo la valutazione degli enti competenti, essendo stata peraltro individuata come soggetto obbligato nel vigente Piano Regionale di Bonifica.

Si sono costituite anche la Città Metropolitana di Napoli e la -OMISSIS-attuale proprietaria del sito da bonificare, insistendo entrambe per la reiezione del ricorso.

In particolare, quest'ultima ha rimarcato la propria estraneità all'intera vicenda atteso che i propri scarichi idrici erano separati rispetto a quelli provenienti dalla attività di Messa in Sicurezza e la Proteg non esercitava alcun controllo nella gestione e nella manutenzione della barriera costruita e gestita dalla ricorrente.

Previo scambio di memorie conclusionali ex art. 73 c.p.a., la causa è stata riservata in decisione all'esito dell'udienza del 22 marzo 2022.

2.- Il ricorso è infondato e deve pertanto essere respinto.

3.- Il Collegio, relativamente alle prime due censure che - in quanto strettamente connesse - sono suscettibili di trattazione congiunta, osserva che la società ricorrente sostanzialmente deduce che, pur avendo inizialmente ed in modo del tutto spontaneo assunto l'onere del risanamento ambientale della area di cui era stata proprietaria, così da attivare alcune fasi del procedimento di bonifica, non le sarebbe preclusa la facoltà di arrestarsi allorché lo ritenesse non più sostenibile, non potendo l'amministrazione obbligare alla prosecuzione dell'attività un soggetto estraneo alla causazione della contaminazione.

Al riguardo, occorre innanzitutto rilevare in punto di fatto che, a seguito del riscontro delle contaminazioni del suolo e delle acque di falda con valori al di sopra dei limiti ex d.m. n. 471/99, la società ricorrente, pur dichiarandosi proprietaria incolpevole, aveva attivato di propria iniziativa le procedure di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale, a tal fine presentando il piano di caratterizzazione e svolgendo in seguito le relative attività di monitoraggio dei livelli di inquinamento del sito.

Successivamente alla vendita del sito, la società ricorrente aveva proseguito le indagini ambientali, trasmettendo il documento di analisi del rischio sanitario ed ambientale sulla base dello scenario costantemente rilevato.

A differenza di quanto sostenuto dalla parte ricorrente, si rileva che quest'ultima, sebbene non avesse presentato una dichiarazione formale, mediante la predisposizione e l'esecuzione di un piano di caratterizzazione concretante un comportamento concludente, aveva assunto spontaneamente l'onere del risanamento ambientale della propria area ai sensi del combinato disposto dagli artt. 17, comma 13-bis del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e 9 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. L'innescò della procedura in esame, che ha condotto all'adozione degli impugnati provvedimenti, non è stato pertanto di iniziativa pubblica, con la conseguenza che, nel caso di specie, l'individuazione di obblighi nei confronti del proprietario dell'area non è stata determinata dalla preventiva identificazione del responsabile della contaminazione rilevata.

3.1.- Al riguardo, sul piano normativo, considerando l'evoluzione diacronica della normativa in materia, il Collegio non può non rilevarne la continuità precettiva.

In particolare si osserva che:

a) ai sensi dell'art. 17, comma 13-bis, del d.lgs. 22/1997, abrogato a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152: "Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente articolo possono essere comunque utilizzate ad iniziativa degli interessati";

b) ai sensi dell'art. 9, comma 1, del regolamento attuativo approvato con d.m. 25 ottobre 1999, n. 471: "Il proprietario di un sito o altro soggetto che, al di fuori dei casi di cui agli articoli 7 e 8, intenda attivare di propria iniziativa le procedure per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale, ai sensi dell'articolo 17, comma 13 bis del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e del presente regolamento, è tenuto a comunicare alla Regione, alla Provincia ed al Comune la situazione di inquinamento rilevata nonché gli eventuali interventi di messa in sicurezza d'emergenza necessari per assicurare la tutela della salute e dell'ambiente adottati e in fase di esecuzione. La comunicazione deve essere accompagnata da idonea documentazione tecnica dalla quale devono risultare le caratteristiche dei suddetti interventi";

c) ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/06: "Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo. ... Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250";

d) ai sensi dell'art. 245 del d.lgs. n. 152/06: "Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili" ed "è comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità";

e) ai sensi dell'art. 253 del d.lgs. n. 152/06: "Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. L'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica" (comma 1); "Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile" (comma 2); "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 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" (comma 3); "In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, 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" (comma 4);

f) ai sensi dell'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006: "Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica".

3.2.- Alla luce del richiamato compendio normativo, emerge quindi che:

- secondo il d.lgs. n. 152 del 2006, l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'onere di individuare e ricercare (artt. 242 e 244);

- il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno solo la facoltà di effettuare interventi di bonifica (art. 245);

- nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni competenti (art. 250) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo (art. 253) (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56).

D'altro canto, con specifico riferimento alla posizione rivestita dal proprietario del sito contaminato, in conformità alla più recente giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. V, 12 marzo 2020, n. 1759), si ravvisa che:

a) alla stregua del principio "chi inquina paga", che si ricava sia dalla normativa nazionale che eurounitaria,



"L'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), D.Lgs. n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, stesso D.Lgs. n. 152 del 2006, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare. Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV, del D.Lgs. n. 152 del 2006 (artt. da 239 a 253) operano, infatti, una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione" (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25);

b) resta fermo che il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, che non sia responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole) e che non sia stato negligente nell'attivarsi con le segnalazioni e le denunce imposte dalla legge, è tenuto solo ad adottare le misure di prevenzione, mentre gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano sul responsabile della contaminazione, ossia su colui al quale - per una sua condotta commissiva od omissiva - sia imputabile l'inquinamento; la P.A. competente, qualora il responsabile non sia individuabile o non provveda agli adempimenti dovuti, può adottare d'ufficio gli accorgimenti necessari e, se del caso, recuperare le spese sostenute attraverso un'azione di rivalsa verso il proprietario, il quale risponde nei soli limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi (cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 502, e id., Sez. V, 10 ottobre 2018, n. 5604);

c) tuttavia, si è anche affermato che, ai sensi dell'art. 245, comma 2, del D.Lgs. n. 152 del 2006, la messa in sicurezza di un sito inquinato non ha di per sé natura sanzionatoria, ma costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra, pertanto, nel genus delle precauzioni, in una con il principio di precauzione vero e proprio e con il principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente, e, non avendo finalità ripristinatoria, non presuppone l'accertamento del dolo o della colpa in capo al proprietario (cfr. così Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509; id., Sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4119; id., Sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089, da ultimo richiamate da Cons. Stato, Sez. VI, 3 gennaio 2019, n. 81).

In conclusione, condividendo tale giurisprudenza, va affermato che il proprietario 'non responsabile' dell'inquinamento - nell'accezione prima chiarita - è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i) (ovvero "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia") e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, non anche la messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale.

3.3.- Tale regime è, tuttavia, derogato allorché il proprietario, ancorché non responsabile, abbia attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale.

In questo caso, il proprietario, seppur non obbligato, assume spontaneamente l'impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica, presumibilmente motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area sub specie di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie.

Ad ogni modo, nel caso di bonifica spontanea di sito inquinato, il proprietario avrà diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute (pur se si tratta del dante causa), "a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, senza che, in presenza di altri responsabili, trovi applicazione il principio della solidarietà" (Cass. civ., Sez. III, ord., 22 gennaio 2019, n. 1573).

Alla luce di tali considerazioni, risulta pertanto che la richiesta dell'amministrazione volta ad ottenere la predisposizione del piano definitivo delle opere di bonifica, a fronte della persistente inerzia della parte ricorrente, con ogni conseguenza in termini di oneri reali, nonché rimborso, ripetizione o rivalsa, nelle forme di legge, delle spese a sostenersi, è del tutto giustificata dalla precedente volontaria assunzione dell'impegno di bonifica.

Invero, dal versante dell'amministrazione, l'impegno del soggetto incolpevole o parzialmente colpevole, che volontariamente assume gli oneri della bonifica, costituisce un risultato di interesse pubblico e produce quindi un affidamento tutelabile.

La legittimità di questa posizione di vantaggio non esime tuttavia l'amministrazione dall'obbligo di far eseguire la bonifica agli autori dell'inquinamento. Se vi è accordo tra le parti private, l'obbligo evidentemente decade, essendo ininfluenza che l'intervento sia realizzato da un soggetto diverso dagli autori dell'inquinamento, qualora non vi siano sostanziali differenze qualitative nel risultato.

Per contro, se tra le parti private non intercorra un accordo, ovvero sia subentrata una situazione di disaccordo ovvero, infine, non sia stato ancora individuato il soggetto responsabile dell'inquinamento, l'amministrazione deve prevedere un percorso di ordinata transizione dai soggetti non responsabili dell'inquinamento a quelli responsabili. Tra i profili di interesse pubblico che possono essere presi in esame nell'impostazione di questo percorso vi è anche la stabilità degli interlocutori, ossia dei destinatari delle direttive sulla bonifica. Questo consente all'amministrazione di attendere la conclusione delle controversie sull'individuazione degli autori dell'inquinamento e sui relativi gradi di responsabilità, in

modo da operare in un quadro di certezza del diritto. Nel frattempo, rimane fermo l'obbligo di proseguire nell'attività di bonifica a carico del soggetto che ha assunto volontariamente questo impegno (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 25 settembre 2019 n. 839).

In definitiva, condivide il Collegio la ricostruzione ermeneutica che riconduce l'intervento di bonifica assunto volontariamente ai sensi dell'art. 245 comma 1, nonché dell'art. 252 comma 5, del D.lgs. 152/2006, nella figura generale della gestione di affari altrui, che, in applicazione analogica della norma generale ex art. 2028 c.c., deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento. In tale opzione ricostruttiva deve dunque sussumersi l'ipotesi dell'assunzione volontaria dell'intervento di bonifica da parte del proprietario incolpevole o di altri soggetti, avvenuta ai sensi dell'art. 9 del DM 25 ottobre 1999 n. 471.

La gestione di affari si intende assunta per l'intera attività di bonifica, e i ripensamenti successivi non sono direttamente opponibili all'amministrazione, poiché l'operatività della gestione d'affari prescinde dalle ragioni private per cui un soggetto non obbligato, oppure obbligato solo per una parte, abbia assunto con il proprio comportamento l'impegno a eseguire un complessivo intervento di bonifica.

Lo schema della gestione di affari, infatti, richiede esclusivamente che, al pari di quanto verificatosi nella presente fattispecie, vi sia la consapevolezza dello stato di contaminazione dell'area e della necessità di eseguire la bonifica secondo le direttive stabilite dall'amministrazione. Poiché la bonifica è attuata in sostituzione dell'autore dell'inquinamento, il soggetto che si intromette potrà rivolgersi a quest'ultimo per essere indennizzato delle spese, fermi restando gli accordi tra le parti private.

In altri termini, nonostante l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica, come recentemente affermato dal giudice di appello (Cons. Stato, Sez. IV, 1° aprile 2020, n. 2195), "l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario interessato non esclude né il potere/dovere dell'Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, a fortiori, elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso (cfr., sul punto, i viginti articoli 245 e 253 del codice dell'ambiente)".

Risulta invero necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento (che abbia posto in essere una condotta attiva od omissiva), nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione e tale accertamento presuppone un'adeguata istruttoria, non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 30 luglio 2015, n. 3756).

Tuttavia, fino alla definitiva individuazione del soggetto responsabile, resta fermo l'obbligo di proseguire nell'attività di bonifica a carico del soggetto che ha assunto volontariamente questo impegno.

Conclusivamente l'analisi sistemica del quadro normativo sopra tracciato, alla luce anche dei principi unionali, induce a ritenere che se è vero che nessun intervento di bonifica può essere imposto al proprietario incolpevole, il quale rimane tuttavia obbligato a rimborsare i relativi costi all'amministrazione, nei limiti indicati dalla norma, qualora risulti infruttuosa o non praticabile l'escussione dell'autore dell'inquinamento, è altrettanto vero che, in alternativa, il proprietario incolpevole può volontariamente assumere gli oneri della bonifica ex art. 245 comma 1 del D.lgs. 152/2006, salvo rivalsa nei confronti dell'autore, una volta individuato (Consiglio di Stato, sez. IV, 07/09/2020, n. 5372).

Del resto, nella vicenda in esame, la richiesta dell'amministrazione di presentare il succitato piano delle opere di bonifica si pone in linea con i canoni della prevedibilità e della proporzionalità, non avendo in concreto determinato un aggravamento dell'impegno assunto dal proprietario con la prescrizione di ulteriori attività sproporzionatamente onerose a suo carico e, per converso, traducendosi nell'obbligo di eseguire esclusivamente attività consequenziali alla originaria manifestazione di volontà.

3.4.- Non hanno, infine, in radice alcun rilievo, al fine di sottrarre la società ricorrente dall'obbligo di completare le opere di bonifica, né la circostanza dell'avvenuto trasferimento della proprietà del sito inquinato in favore della costituita Proteg S.p.a., né la sostenuta mancata previsione di una clausola ambientale nello stipulato contratto.

Ciò premesso, il Collegio osserva, in linea generale, che la cessione della proprietà del sito non determina una vicenda estintiva, né a livello soggettivo, né a livello oggettivo, dell'obbligazione volontariamente assunta: invero, il cedente, quale soggetto di diritto, permane pur dopo la cessione; specularmente, rimangono in capo al cedente le obbligazioni già gravanti sul medesimo prima della cessione.

D'altronde, anche nel caso di cessione di azienda, l'art. 2560, comma 1, c.c. espressamente dispone che, dopo la cessione, il cedente rimane ex lege titolare degli obblighi (e, più in generale, delle posizioni di responsabilità) rivenienti dalla gestione del ramo di azienda precedente alla cessione.

Nella specie, per di più, non consta l'assenso del creditore (individuabile nel Ministero dell'Ambiente, quale Ente esponenziale dell'interesse della collettività nazionale alla salubrità ed all'integrità ambientale e, successivamente, nella Regione) alla liberazione del cedente; peraltro, trattandosi di lesione ad un bene di primaria rilevanza costituzionale, siffatto assenso - in disparte ogni considerazione in ordine alla relativa ammissibilità - avrebbe dovuto essere chiaro, espresso ed inequivoco.

Oltretutto, nella materia ambientale vige la disciplina speciale (emanata in epoca posteriore al codice civile) di cui alla

Parte IV - Titolo V del codice dell'ambiente, che assegna decisivo ed esclusivo rilievo, ai fini dell'imputazione degli obblighi di bonifica, all'individuazione dello specifico soggetto che ha causato illo tempore l'inquinamento ovvero, come sopra visto, che abbia spontaneamente assunto l'obbligo di bonifica.

Alla stregua di tale speciale disciplina, quindi, il soggetto, come da ultimo individuato, è senz'altro tenuto ad eseguire la bonifica, pur se, in epoca successiva agli episodi di contaminazione, abbia ceduto a terzi il ramo di azienda ovvero la proprietà dell'area interessata.

Il fenomeno della traslazione dell'obbligo di bonifica a carico del successore, cui fa cenno il ricorrente, si ha, invece, soltanto nel diverso e particolare caso di successione a titolo universale, ossia allorché si sia verificata l'estinzione soggettiva del cedente (si pensi all'incorporazione): in tali ipotesi, la responsabilità per l'inquinamento e, quindi, il connesso dovere di bonifica passano in capo al successore in universum jus (cfr. la richiamata sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 22 ottobre 2019; v. anche Cons. Stato, Sez. V, 23 dicembre 2019, n. 8720 e 30 dicembre 2019, n. 8912). Alla luce di tutte le superiori argomentazioni, le prime due censure devono essere respinte.

4.- Parimenti infondata è l'ultima doglianza volta a contestare le prescrizioni imposte dall'impugnato provvedimento onde incrementare l'efficacia delle misure di emergenza già volontariamente realizzate dalla società ricorrente e dalla stessa gestite.

4.1.- In primo luogo, la società ricorrente ha sostenuto l'irragionevolezza della prescrizione di porre in pompaggio il piezometro MW2, tenuto conto del fatto che in base ai dati tecnici disponibili, quali risultati anche dal monitoraggio mensile, la barriera esistente avrebbe dovuto considerarsi efficace per contenere il flusso di acque, che, fra l'altro, trarrebbero un carico contaminante significativo dall'esterno del sito. Pertanto, dovrebbe ritenersi illogico ed irragionevole richiedere che il sistema si faccia carico dell'intercettazione di contaminazioni originate in aree esterne al sito (a monte o laterali).

Tuttavia, com'è dato evincere dall'istruttoria preliminare svolta dalle amministrazioni coinvolte (vedi nota della Città Metropolitana del 17 ottobre 2019), l'argomentazione riportata dalla ricorrente si fonda su una mera congettura dell'esistenza di altre fonti inquinanti la falda, atteso che non risulta accertato dall'autorità pubblica un inquinamento diffuso per l'area in esame, cosicché i valori richiamati dalla ricorrente onde dimostrare la piena efficacia delle misure in essere, allo stato, non sono supportati dalla necessaria validazione da parte della autorità competente.

In assenza di un valido riscontro in ordine alla sussistenza di altre fonti inquinanti, l'adottata prescrizione appare dunque rispondere ai principi di precauzione e di prevenzione la cui applicazione, in concreto, comporta che, ogni qual volta, come nella specie, non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività o da un fenomeno inquinante potenzialmente pericolosi, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce e anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche in ordine all'effettiva e puntuale individuazione dei fattori dannosi. È evidente, peraltro, che la portata del principio in esame può riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali" (cfr.: Tar Campania, Napoli, sez. V, 04.01.2021 n. 22, T.A.R Piemonte, I, 3.5.2010 n. 2294).

In altri e conclusivi termini, la prescrizione assunta si allinea pienamente al principio comunitario di precauzione di cui all'art. 191, par. 2, del Trattato dell'Unione Europea, come applicato dalla giurisprudenza nazionale, imponendo l'obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, dimodoché debba sempre prevalere la protezione di tali valori sugli interessi economici, anche indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano (cfr.: Consiglio di Stato, sez. II, 06/12/2021, n. 8126.).

4.2.- Ad analoga conclusione, con la conseguente reiezione della doglianza all'uopo sollevata, deve pervenirsi con riguardo alla seconda prescrizione adottata dall'impugnato provvedimento, in forza della quale è stato imposto alla ricorrente, relativamente alle acque emunte dalla barriera idraulica, il trattamento mediante TAF al fine di garantire la conformità all'art. 243 comma 6 del D.Lgs. 152/06.

La tesi censoria sostenuta dalla ricorrente si fonda sull'affermazione che le acque emunte dalla falda non possono essere equiparare ai rifiuti liquidi, considerato che, ai sensi dell'art. 243 del "codice", le acque sono trattate nell'ambito degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza di un sito e sono reflui industriali soggetti ai relativi limiti di concentrazione per lo scarico in fogna o nelle acque superficiali, mentre diversa è la fattispecie di cui all'art. 242, relativa alle acque prodotte nell'ambito delle operazioni di risanamento non trattate e perciò costituenti sostanze da cui disfarsi quali rifiuti. Il Collegio non ignora che, basandosi su tale disposizione, sono state emesse alcune pronunce, sul cui richiamo sono impiegate le difese della parte ricorrente, secondo cui la ratio legis è nel senso di porre una disciplina speciale per la gestione delle acque di falda emunte nelle operazioni di messa in sicurezza e di bonifica, riconducibile alla normativa sugli scarichi idrici e non a quella sui rifiuti, con la conseguente non applicabilità, per tali acque, della disciplina sui rifiuti (cfr. Tar Campania, Napoli, Sez. V, 21 marzo 2012, n. 1398; Tar Sicilia, Catania, 29 gennaio 2008, n. 207; Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, 23 luglio 2008, n. 1068; Tar Friuli Venezia Giulia, 26 maggio 2008, n. 301).

Tuttavia appare più persuasivo e meritevole di condivisione il diverso orientamento giurisprudenziale (cfr. Tar Sicilia, Catania, sez. I, 11 settembre 2012, n. 2117; Tar Toscana, Sez. II, 6 ottobre 2011, n. 1452; id. 19 maggio 2010, n. 1523;



Tar Sardegna Sez. II, 21 aprile 2009, n. 549; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 20 marzo 2009, n. 540), peraltro confermato anche dal giudice di appello (Consiglio di Stato sez. II, 19/03/2015, n. 3396) che ha chiarito come le acque emunte di regola devono essere ricondotte all'interno della categoria dei rifiuti liquidi, non potendosi in linea di principio ritenere che la norma di cui all'art. 243 citato consenta una equiparazione tout court tra le acque di falda emunte nell'ambito di interventi di bonifica di siti inquinati e le acque reflue industriali.

Infatti il predetto art. 243, limitandosi a consentire la possibilità di autorizzare lo scarico nelle acque di superficie delle acque emunte dalle falde sotterranee, nell'ambito degli interventi di bonifica o messa in sicurezza di un sito, a condizione che siano rispettati gli stessi limiti di emissione delle acque reflue industriali, non è idoneo ad incidere sulla specialità e tassatività della disciplina, di diretta derivazione comunitaria, sui rifiuti, che esclude espressamente l'assimilabilità delle acque emunte in falda a quelle reflue industriali, alla luce dei codici CER contenuti nella decisione della Commissione Europea 3 maggio 2000, n. 532 - 00/532/CE (codici CER 19.03.07 e 19.03.08, che individuano le acque di falda emunte nell'ambito di attività di disinquinamento quali rifiuti liquidi).

In proposito, va sottolineato che in tal senso si è compiutamente espressa anche la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 dicembre 2013, n. 5857, la quale ha affermato che "è quindi da disattendere l'assunto della società appellante tendente ad escludere a priori, ai sensi dell'art. 243 d.lgs. 152/06, la riconduzione delle acque emunte in attività di disinquinamento della falda dal regime dei proprio dei rifiuti liquidi: al contrario, l'individuazione del regime normativo concretamente applicabile non può non tenere conto della particolare natura dell'oggetto dell'attività posta in essere, siccome individuati dal legislatore quali rifiuti liquidi, come emerge dalla classificazione attraverso i codici CER allegati al decreto.

L'allegato D alla parte quarta del medesimo d.lgs, nell'elencare i rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE e all'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi di cui alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000 e alla direttiva del Ministero dell'ambiente 9 aprile 2002, ha infatti espressamente previsto, sub 19.13.07 e 19.13.08, i <<rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda>>. Anche per tale ragione, quindi, risulta smentita l'aprioristica omologazione, dedotta dalla società ricorrente, dei reflui derivanti da operazioni di bonifica alle acque reflue industriali, come definite chiaramente dall'art. 74, comma 1 lett. h) del d.lgs. citato (con ciò dovendosi discostare dalle conclusioni alle quali era pervenuto questo Consiglio di Stato nella sentenza di questa stessa sezione 8 settembre 2009, n. 5256)".

In materia di inquinamento delle acque, la normativa europea pone, dunque, in capo agli Stati, l'obbligo di tutelare le acque di falda, affinché le acque destinate al consumo non contengano sostanze nocive o che comunque ne impediscano l'uso, sicché si può ritenere che la normativa europea rechi un principio generale di divieto di diffusione nelle acque di falda di sostanze comunque inquinanti, anche se non cancerogene o certamente nocive, con conseguente obbligo per gli Stati di adottare tutte le disposizioni normative ed amministrative atte a prevenirne e reprimerne la violazione, anche quando le sostanze in considerazione non siano previste negli specifici elenchi dei rifiuti pericolosi (cfr.: Consiglio di Stato, sez. II, 19/03/2015, n. 3396; Consiglio di Stato, sez. IV, 18/12/2018, n. 7121).

In conclusione, se, quindi, le acque reflue emunte nelle operazioni di bonifica devono, alla luce di una interpretazione sistematica del quadro normativo nazionale e comunitario (e l'art. 1 lett. a della direttiva n. 2006/12/CE non consente dubbi al proposito), essere considerate rifiuti (restando affidato al solo regime degli scarichi lo sversamento derivante dagli ordinari cicli produttivi: e tali non sono, certamente, le acque di falda emunte nell'ambito dell'attività di disinquinamento, che non derivano certamente ed in via diretta dagli ordinari cicli produttivi), infondato è l'impianto sul quale si basa la censura in esame.

A riprova di quanto detto si consideri che, da un lato, come risulta dal documento preparatorio alla conferenza di servizi, l'analisi delle acque ha rivelato una concentrazione della soglia di contaminazione (CSC) superiore ai "valori di screening" tale da definire il sito ancora come potenzialmente contaminato; dall'altro, la ricorrente non adduce che le modalità di gestione delle acque, nel caso di specie, abbiano effettivamente le caratteristiche dello scarico industriale (che richiede, oltre al rispetto dei limiti previsti per gli scarichi industriali, un collegamento diretto tra la fonte di produzione ed il corpo recettore, senza soluzione di continuità, anziché uno iato materiale e temporale tra la fase di emungimento e quella di trattamento).

Ciò premesso, va allora evidenziato che la prescrizione di trattare come rifiuti le acque della falda emunte, in assenza della prova da parte della ricorrente della sussistenza di tutti i requisiti per invocare la più favorevole disciplina di cui all'art. 243 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, si sottrae alle censure proposte.

In definitiva, il motivo di ricorso in esame deve essere respinto con la conseguente integrale reiezione dell'intero gravame.

5.- Le spese di giudizio seguono, come di regola, la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

(Omissis)