

Inquinamento storico e successione universale di un soggetto in quota parte responsabile della potenziale contaminazione del sito

T.A.R. Piemonte, Sez. II 16 marzo 2023, n. 242 - Bellucci, pres.; Caccamo, est. - 2I Rete Gas S.p.A. (avv.ti Prati, Scotti, Pastore) c. Comune di Verbania (avv.ti Simone, Scaparone e Gendre) ed a.

Ambiente - Inquinamento storico rinvenuto in un'area comunale utilizzata in passato per la produzione del c.d. gas di città (ormai sostituito dal gas naturale) - Successione universale del soggetto in quota parte responsabile della potenziale contaminazione del sito - Ordine di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

(Omissis)

FATTO

1. Con il presente ricorso, 2I Rete Gas S.p.A. (di seguito solo "2I") ha impugnato la determinazione n. 2280 del 29.12.2021 con cui la Provincia di Verbania (di seguito anche solo "Provincia") ha accertato la sua responsabilità, insieme al Comune di Verbania, per l'inquinamento storico rinvenuto in un'area comunale denominata "ex Gasometro", utilizzata in passato per la produzione del c.d. gas di città (ormai sostituito dal gas naturale) e le ha conseguentemente ordinato di procedere, ai sensi dell'art. 244, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006, all'attuazione della procedura di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.
2. Al fine di una migliore comprensione delle questioni oggetto di successiva disamina, occorre sinteticamente ricostruire la vicenda in fatto.
3. Risulta che, nel corso di indagini ambientali avviate nel 2016 nell'ambito della progettazione di un nuovo parcheggio comunale multipiano sull'area dell'ex Gasometro, il Comune di Verbania ha rilevato la possibile presenza di una contaminazione dei luoghi e ha conseguentemente avviato, ai sensi dell'art. 245, comma 2, del D. Lgs. n. 152/2006, il procedimento finalizzato all'indagine ambientale del sito.
4. Il comune ha quindi approvato il piano di caratterizzazione, l'analisi di rischio sanitario e ambientale sito-specifica e il progetto di bonifica relativi all'area in questione, identificata al catasto terreni, foglio 70, mappale 305/parte, 370, 368, 369 e 308.
5. Nelle more, con nota prot. 37193 del 27.12.2018, la Provincia del Verbania ha inviato alla ricorrente la comunicazione di avvio del procedimento volto all'emissione dell'ordinanza ex art. 244, comma 2, del D. Lgs. n. 152/2006, precisando che, allo stato dell'istruttoria, gli obblighi di bonifica gravavano nella misura "del 50% sul Comune di Verbania (intervento sostitutivo ex art. 250 del D. Lgs. n. 152/06 (...)) e in quota parte nella misura del 50 % su 2i Rete Gas S.p.A.", quale successore universale di Società Anonima Officina del Gas ed Esercizi Affini (di seguito solo "S.A. Officina Gas ed Esercizi Affini") che aveva avuto la gestione dell'impianto inquinante prima della sua dismissione.
6. Con nota del 21.01.2019, la società ha depositato osservazioni e deduzioni ai sensi dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990, nelle quali: a) ha evidenziato il ruolo del comune nella gestione dell'impianto di produzione di gas di città, in quanto attività affidata in concessione e, quindi, soggetta al potere di controllo e/o direzione dell'ente concedente; b) ha confutato l'affermazione secondo cui essa sarebbe "il successore universale del soggetto in quota parte responsabile della potenziale contaminazione del sito (Società Anonima Officina ed Esercizi Affini)", evidenziando di aver assunto esclusivamente la gestione del servizio di erogazione del gas metano nel 1967, tramite fusione per incorporazione della società Padana Gas S.p.A., quindi anni dopo la cessazione della produzione di gas di città.
7. Alla luce delle argomentazioni sviluppate dalla ricorrente, la Provincia ha coinvolto nella fase istruttoria il Comune di Verbania, ritenendo comunque, all'esito di un complesso contraddittorio, di procedere all'emanazione dell'ordinanza ex art. 244, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006 qui impugnata, imponendo a 2I l'obbligo di procedere alla bonifica "in quota parte determinata nella misura del 38% dei conseguenti oneri, considerati gli adempimenti e le azioni in capo al Comune di Verbania inerenti il medesimo sito" e di presentare al Comune di Verbania il piano della caratterizzazione esteso all'intera area interessata dalla contaminazione (cfr. proposta di conclusione del procedimento n. 2581/2021).
8. Avverso tale provvedimento è insorta la ricorrente per chiederne l'annullamento, articolando a sostegno del gravame plurime censure di violazione di legge (in particolare degli articoli 242, 245 e 250 del D. lgs. n. 152/2006, dell'art. 2504-bis c.c., degli artt. 7, 8, 9, 10 e 14 ter della L. n. 241/1990), nonché del principio "chi inquina paga" e dei principi di imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa, violazione dell'art. 97 della Costituzione, eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza, difetto dei presupposti, carenza di istruttoria, contraddittorietà manifesta e sviamento.
9. Si sono costituiti in giudizio per resistere al gravame la Provincia di Verbania e il Comune di Verbania, chiedendone il rigetto in quanto infondato.
10. Le parti hanno versato in atti ulteriori scritti difensivi e documenti in vista dell'udienza fissata il 24.01.2023 per la trattazione di merito del ricorso, nel corso della quale la causa è passata in decisione.



DIRITTO

1. Si può prescindere dall'eccezione preliminare sollevata dal Comune di Verbania nella memoria del 23.12.2022 in ordine all'inammissibilità degli ultimi tre motivi di ricorso, perché il gravame è infondato e deve essere respinto nel merito.

2. Con il primo mezzo, la ricorrente lamenta che la provincia avrebbe errato sia nel ritenerla "successore universale" della S.A. Officina Gas ed Esercizi Affini, sia nell'attribuire a Padana Gas, quale successore di S.A. Officine del Gas, la responsabilità dell'inquinamento (periodo 1923 – 1954). In particolare, dal 1873 al 1966 il Comune sarebbe stato l'unico titolare del servizio pubblico e controllore del concessionario che ha prodotto il gas di città; Padana Gas S.p.A., quale incorporante di S.A. Officina del Gas, si sarebbe insediata sul sito nel 1967 come gestore del distinto servizio pubblico di erogazione del gas naturale, ovvero molto dopo la dismissione della produzione del gas di città avvenuta nel 1954 e, soprattutto, dopo che il Comune aveva ripreso in capo a sé la gestione diretta del servizio (dal 1 luglio 1966 fino al 31 luglio 1967), estinguendo il precedente rapporto concessorio e acquisendo le opere realizzate dal concedente.

3. Pertanto, secondo la ricorrente, al momento della fusione per incorporazione in Padana Gas di S.A. Officine del Gas ed Esercizi Affini, il successore dell'attività in concessione sarebbe stato il Comune, in quanto la produzione del gas di città non era più presente tra gli asset della società incorporata, "riacquisiti" dall'ente, che si era inoltre impegnato a "saldare ogni e qualsiasi pendenza" relativa alla precedente gestione nel momento stesso in cui ha affidato a Padana Gas il servizio (cfr. pagg. 6 e 7 del contratto di appalto, doc.18 della ricorrente). La Provincia avrebbe in ogni caso errato nell'attribuire a Padana Gas (quale incorporante di S.A. Officine del Gas ed Esercizi Affini) una quota di responsabilità del 38% per le spese di bonifica del sito, in quanto il Comune sarebbe volontariamente rientrato nella titolarità delle fonti inquinanti di cui trattasi e, in qualità di concedente, avrebbe imposto le condizioni di somministrazione del gas a S.A. Officine del Gas, mera esecutrice della volontà dell'amministrazione.

Il motivo è complessivamente infondato.

3.1. Rileva il Collegio come la vicenda *sub iudice* attenga pacificamente a un'ipotesi di "inquinamento storico", in cui la contaminazione del sito è riconducibile all'attività di produzione del gas di città esercitata nel periodo intercorrente tra il 1873 e il 1954, prima dell'avvento del gas metano.

3.2. All'esito della complessa istruttoria svolta dalla Provincia, sono state accertate le seguenti circostanze:

- la fonte della contaminazione (matrice terreno e acque sotterranee) è individuata nell'attività di produzione di gas illuminante dell'"Officina del Gas", operante dal 1873 al 1954;

- in riferimento al periodo decorrente dal 1873 al 1923 non sono stati individuati successori delle società che hanno gestito il complesso produttivo (impresa Henry De Thierry e Società Anonima Officina del Gas Molteni), ovvero soggetti responsabili della contaminazione, per cui, in applicazione l'art. 250 del D.Lgs. 152/2006, è posta a carico del Comune di Verbania la realizzazione d'ufficio degli interventi di bonifica;

- nel 1923 l'Officina del Gas è stata ceduta dalla Società Anonima Officina del Gas Molteni a S.A. Officina Gas ed Esercizi Affini e la gestione di quest'ultima è continuata, a seguito di rinnovo dell'originaria concessione, fino al 1967;

- l'attività di produzione del gas illuminante è cessata tra il 1954 e il 1955, durante la gestione della S.A. Officina Gas ed Esercizi Affini, che ha continuato ad operare erogando non più gas illuminante, ma gas metano;

- allo scadere della concessione dell'esercizio dell'Officina del Gas in capo alla S.A. Officina Gas ed Esercizi Affini, la fornitura del gas è stata garantita attraverso una "gestione provvisoria" del Comune di Verbania (dal 1.7.1966 al 31.7.1967);

- la S.A. Officina Gas ed Esercizi Affini è stata incorporata, con atto del 4.09.1968 (e con effetto dal 1.01.1967), da Padana Gas S.p.A., che, con contratto del 20.07.1967, ha ottenuto l'affidamento del servizio di erogazione del gas metano sul territorio comunale;

- a Padana Gas S.p.A., all'esito di diversi passaggi societari, è infine subentra 2I tramite fusione per incorporazione.

3.3. L'accertamento compiuto dall'amministrazione ha consentito di individuare nella S.A. Officina Gas ed Esercizi Affini il soggetto che ha esercitato l'attività inquinante dal 1923 fino al 1954, cioè fino all'anno della cessazione della produzione di gas illuminante, continuando successivamente a erogare il servizio di distribuzione del gas metano fino al 1967. La circostanza è provata documentalmente e non è contestata dalla ricorrente, per cui, in detto arco temporale, l'attività contaminante è da ascrivere esclusivamente alla predetta società, poi incorporata nella Padana Gas S.p.A., a sua volta incorporata in 2I. Sebbene quest'ultima risulti oggi essere "*successore universale non insediato e non esercente alcuna attività su sito*" (cfr. Relazione prot. 37079 del 21.12.2018, doc. 3 della ricorrente), ha comunque acquisito la società che ha svolto l'attività inquinante, anche se, al momento del perfezionamento della fusione per incorporazione, l'incorporata aveva cessato la produzione fonte di contaminazione.

3.4. Alla fattispecie possono quindi riferirsi i principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2019, in base ai quali è stata riconosciuta la trasmissibilità degli obblighi di bonifica in virtù della fusione per incorporazione dalla società responsabile del danno (incorporata) alla società incorporante, per cui quest'ultima è tenuta a risponderne ex art. art. 2504-bis comma 1 c.c., in quanto rientranti tra "*gli obblighi delle società estinte*" (così nella versione antecedente alla riforma del diritto societario, applicabile alla data della fusione per incorporazione di S.A. Officine del



Gas ed Esercizi Affini in Padana Gas), ovvero delle “*società partecipanti alla fusione*”, secondo il dettato attuale della norma. Il che è espressione del principio *cuius commoda eius et incommoda*, al quale è informata la disciplina delle operazioni societarie straordinarie, tra cui la fusione, anche prima della riforma del diritto societario.

3.5. L'Adunanza Plenaria ha precisato che “*l'ente societario subentrato a quello estintosi per effetto dell'incorporazione acquisiva il patrimonio aziendale di quest'ultimo, di cui sul piano contabile fanno parte anche le passività, ovvero i debiti inerenti all'impresa esercitata attraverso la società incorporata*”. Rimane pertanto smentita l'argomentazione della ricorrente secondo cui la trasmissione dell'obbligo di bonifica di un terreno contaminato permarrebbe, a seguito di fusione per incorporazione, solo nell'ipotesi in cui fosse ravvisabile una continuità aziendale tra l'attività dell'incorporata e quella dell'incorporante (circostanza non rinvenibile nella fattispecie). Tale conclusione, infatti, contrasta con la funzione di reintegrazione del bene giuridico “leso dall'illecito” propria della responsabilità civile – cui deve ricondursi, secondo l'Adunanza Plenaria, il danno ambientale – secondo il modello del risarcimento in forma specifica ex art. 2058 cod. civ.

3.6. Deve escludersi, pertanto, che l'operazione straordinaria della fusione determini una cesura nel carattere permanente dell'illecito ambientale, né viene meno la responsabilità della ricorrente per il solo fatto che la gestione di Padana Gas S.p.A. sia stata “interrotta” attraverso l'esercizio dell'Officina del Gas da parte del Comune di Verbania, in gestione provvisoria dal 1.07.1966 fino al 31.07.1967. Ciò che fonda la responsabilità dell'odierna ricorrente non è, infatti, l'acquisizione tramite incorporazione degli asset materiali o dei rapporti concessori cui è ricollegabile l'attività inquinante, che possono anche essere usciti dal patrimonio dell'incorporata, ma l'accertamento in capo a quest'ultima della responsabilità per danno ambientale, con il conseguente obbligo risarcitorio e/o reintegratorio civilistico trasmesso unitamente alle passività della società incorporata.

3.7. Peraltro, vale la pena evidenziare come la gestione provvisoria del Comune sia intervenuta quando già da tempo era cessata la produzione di gas illuminante, per cui ogni manleva contrattuale connessa a tale gestione è relativa alla diversa attività di erogazione di gas metano – pacificamente non fonte dell'inquinamento contestato – cui il Comune di Verbania ha transitoriamente provveduto.

3.8. Irrilevante è anche la lamentata eterodirezione del comune concedente nell'esercizio dell'Officina del Gas. Per un verso, infatti, tale circostanza è soltanto affermata in correlazione alla posizione di soggetto concedente assunta dal comune, senza che vi sia alcuna dimostrazione che l'attività produttiva sia stata guidata, nelle scelte di merito tecnico in ordine alle modalità della produzione, direttamente dall'ente. Per altro verso, il gestore ha avuto sempre piena libertà nella scelta delle materie prime e delle metodologie di produzione, purché garantissero la qualità del prodotto finale.

Il motivo, dunque, non è meritevole di accoglimento.

4. Con il secondo mezzo, la ricorrente lamenta che la Provincia le avrebbe ordinato di effettuare la caratterizzazione su un sito già parzialmente caratterizzato, rispetto al quale sarebbero stati approvati l'analisi di rischio sito-specifica e i conseguenti interventi, al fine di sopperire alle carenze del Comune di Verbania, che avrebbe limitato la portata del suo intervento solo all'area di immediato interesse per la realizzazione del parcheggio multipiano. E ciò nonostante l'amministrazione comunale avesse avviato il procedimento di bonifica ai sensi dell'art. 245 comma 2, del D. Lgs. n. 152/2006, con ciò dichiarando di volersi fare integralmente carico degli interventi ambientali sull'area.

La censura è destituita di fondamento.

4.1. La circostanza che l'ordine di bonifica abbia ad oggetto anche una parte del sito contaminato già interessata da un piano di bonifica elaborato e predisposto dal Comune di Verbania – cioè quella relativa alla realizzazione del parcheggio multipiano – non rappresenta, a parere del Collegio, un elemento atto a viziare il procedimento amministrativo e il provvedimento impugnato che ad esso ha fatto seguito.

4.2. Giova evidenziare che il sito complessivo oggetto di potenziale contaminazione è stato individuato in una vasta area identificata al catasto terreni, foglio 70, particelle 304, 305, 308, 309, 310, 311, 312, 334, 356, 368, 369, 370, 430, 875, ben più ampia di quella in proprietà del Comune di Verbania interessata dai lavori del parcheggio multipiano. Ora, il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), da cui ha avuto origine il procedimento di bonifica in questione, è stato rilevato su una porzione del terreno comunale nell'ambito delle analisi preliminari all'attività costruttiva. In questo quadro, il Comune si è attivato seguendo la procedura prevista dal D.Lgs. n. 152/2006 per l'ipotesi in cui la contaminazione venga rilevata dal proprietario del terreno non responsabile dell'inquinamento, dandone comunicazione alla Provincia ex art. 245, comma 2 del citato decreto. La norma stabilisce che “*la provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica*”, come appunto avvenuto nel caso di specie.

4.3. Peraltro, la citata disposizione prevede, al comma 1, che “*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*”. Ora, ritiene il Collegio che il riferimento all'“attivazione” delle procedure da parte del legislatore non può essere ricondotto alla semplice comunicazione del rilevamento della contaminazione – che ha valore di mera denuncia al fine di consentire il tempestivo intervento degli enti competenti – ma all'esecuzione delle attività preliminari e delle indagini necessarie all'individuazione delle misure definitive da inserire nel piano di bonifica, tenuto conto della natura e del livello di contaminazione accertato.

4.4. Nella fattispecie, pertanto, il Comune ha esercitato una facoltà consentita per legge, al fine di garantire la

predisposizione degli strumenti necessari all'esecuzione, quanto più possibile tempestiva, dell'attività di bonifica. Ciò non significa, tuttavia, che le procedure così attivate esonerino l'autorità competente dall'individuare il responsabile della contaminazione – nella specie, l'odierna ricorrente – su cui gravano, anche tramite ribaltamento dei relativi costi, gli oneri economici connessi all'esecuzione della bonifica medesima.

5. Con il terzo ordine di censure, 2I lamenta che, con il provvedimento impugnato, le sarebbe stato imposto di completare un intervento di bonifica avviato dal Comune già nell'ottobre del 2016, pur non avendo partecipato al procedimento svolto dall'ente e senza poter offrire un qualsiasi contributo istruttorio. Il provvedimento *sub iudice* sarebbe viziato in quanto eluderebbe il diritto della ricorrente alla partecipazione difensiva e collaborativa, anche con diretto riferimento all'attività istruttoria di individuazione del responsabile della contaminazione. Infatti, prima di notificare l'avvio del procedimento a 2I nel 2018, la Provincia aveva già svolto l'istruttoria prevista dall'art. 244 del D. Lgs. n. 152/2006 e raggiunto le proprie conclusioni senza giovare dell'apporto partecipativo della ricorrente, tenuto conto, fra l'altro, che l'attività di indagine ambientale era stata svolta dal Comune di Verbania in autonomia. Quest'ultimo, pertanto, non avrebbe potuto attivarsi ai sensi dell'art. 250 del D. Lgs. n. 152/2006 prima che il presunto responsabile (o corresponsabile) della contaminazione fosse stato messo in condizioni di provvedere, dato che l'intervento in danno presupporrebbe che sia preventivamente esperita l'istruttoria e chiuso il procedimento di cui all'art. 244 del succitato decreto.

La censura è infondata.

5.1. Ritiene il Collegio che, nel caso in esame, la Provincia abbia svolto un'accurata istruttoria e seguito correttamente le procedure previste dagli artt. 245 e 242 del D. Lgs. n. 152/2006 per l'esecuzione della bonifica e l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, senza ledere i diritti partecipativi della ricorrente.

5.2. In particolare, il citato art. 242 comma 3 prevede che, qualora sia accertato l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento – ovvero il proprietario del terreno ex art. 245, che si attiva volontariamente – *“ne dà immediata notizia al comune ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate. Nei successivi trenta giorni, presenta alle predette amministrazioni, nonché alla regione territorialmente competente il piano di caratterizzazione”*, che deve essere autorizzato, in ulteriori trenta giorni, in conferenza di servizi con eventuali prescrizioni integrative. La norma continua, al comma 7, stabilendo che *“qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile (o eventualmente il soggetto che attiva le procedure ex art. 245) sottopone alla regione (...) il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente”*.

5.3. Nella fattispecie, non vi sono elementi per ritenere che le amministrazioni abbiano agito in difformità da quanto prescritto per legge e deviando dal modello procedurale sopra delineato. Difatti, il Comune ha agito spontaneamente in quanto ente proprietario del terreno non responsabile della potenziale contaminazione, in applicazione della facoltà prevista dall'art. 245, comma 2, del D. Lgs. n. 152/2006, che espressamente fa *“salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242”*, dandone comunicazione alla Provincia e procedendo all'elaborazione del piano di caratterizzazione da sottoporre alla successiva approvazione degli enti. Tale attivazione volontaria, tuttavia, non determina la traslazione a carico del soggetto agente degli obblighi e delle responsabilità che sono proprie del responsabile della contaminazione, tenuto in quanto tale a sopportarne i costi, consentendo piuttosto un intervento sostitutivo nell'interesse al ripristino della fruibilità del sito contaminato.

5.4. La Provincia, per parte sua, si è correttamente attivata su segnalazione dell'amministrazione comunale e, una volta individuata l'attività fonte della contaminazione, ha comunicato alla ricorrente, con nota del 27.12.2018, prot. 371/1993, l'avvio del procedimento per l'emanazione dell'ordinanza ex art. 244 del D. Lgs. n. 152/2006, trasmettendo in allegato gli esiti dell'istruttoria (relazione prot.37079 del 21.12.2018). A 2I è stata quindi garantita un'ampia partecipazione al procedimento, tanto che, all'esito dell'esame delle controdeduzioni dalla stessa presentate, l'amministrazione procedente ha svolto un supplemento istruttorio, sospendendo il procedimento per ulteriori verifiche.

Tale *modus procedendi* è coerente con il disposto del citato art. 244, in base al quale la Provincia *“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”*. Prima dell'emanazione di tale provvedimento, nella fase istruttoria a esso antecedente, non è previsto alcun contraddittorio con i soggetti ritenuti potenzialmente responsabili dell'inquinamento e la cui posizione è ancora, in quella sede, in fase di accertamento, limitandosi la norma a disporre soltanto in capo alla Provincia lo svolgimento di *“opportune indagini”*.

5.5. Difatti, soprattutto nel caso di contaminazioni storiche l'istruttoria per l'accertamento dei responsabili può risultare più complessa alla luce del tempo trascorso, della possibile successione di attività diverse o ascrivibili a soggetti differenti, nonché, come in questo caso, dei passaggi societari che hanno interessato i titolari o i gestori del sito. Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, non è necessario che l'individuazione del soggetto responsabile avvenga prima dell'avvio delle procedure di messa in sicurezza o di bonifica dell'area inquinata (tramite predisposizione del piano di caratterizzazione, successiva approvazione e approvazione del piano di bonifica), né che a tali attività debba necessariamente partecipare con apposito contraddittorio anche il soggetto responsabile. Quest'ultimo, infatti, potrebbe non essere stato ancora individuato con certezza dall'amministrazione, per cui sarebbe illogico anticipare a questa fase il

contributo partecipativo del privato, tenuto anche conto che l'emanazione di un provvedimento appare del tutto eventuale. 6. Con il quarto mezzo, la ricorrente lamenta la contraddittorietà dell'azione amministrativa, poiché la Provincia le avrebbe ordinato di intervenire in un procedimento di bonifica ritenuto dalla stessa e dall'ARPA non condivisibile e basato presupposti tecnici errati. L'amministrazione, al contrario, avrebbe dovuto attivare il procedimento ex art. 14 *quinquies*, della L. n. 241/1990 e non dare seguito ad interventi che essa stessa riteneva non meritevoli di approvazione.

La censura non coglie nel segno.

6.1. Va premesso, per maggiore chiarezza, che la posizione negativa assunta da ARPA e dalla Provincia in merito all'analisi di rischio e al piano operativo di bonifica approvati dal Comune di Verbania non riguarda le soluzioni tecniche in concreto adottate per il ripristino dei luoghi, ma piuttosto la perimetrazione dell'area oggetto di indagine. Ciò che gli enti suddetti lamentano, infatti, è che la valutazione dell'amministrazione comunale abbia avuto ad oggetto un areale non sufficientemente ampio rispetto al sito individuato come potenzialmente contaminato in funzione delle pregresse attività produttive e, dunque, sia stata basata su presupposti non esaustivi.

Tale metodologia di indagine dipende, a ben vedere, dal titolo in forza del quale il Comune di Verbania ha agito nella procedura in questione, intervenendo volontariamente come proprietario delle aree non responsabile della contaminazione. L'ente ha quindi limitato il proprio ambito di azione – anche rispetto al profilo dei costi da sostenere – al terreno su cui lo stesso vanta un titolo giuridico e piena disponibilità, scegliendo di non intervenire nelle indagini che la Provincia e ARPA hanno ritenuto dovessero essere effettuate sulle aree, in proprietà di soggetti terzi, confinanti con il sito in questione (in particolare, l'Area Ex Acqua Novara VCO, poi resasi disponibile per l'avvio delle operazioni di caratterizzazione).

6.2. Pertanto, sia nell'ambito della conferenza di servizi relativa all'approvazione dell'analisi di rischio specifica, che in quella prevista per l'approvazione del progetto operativo di bonifica, il Comune di Verbania ha ritenuto di poter superare le opinioni dissenzienti riconoscendo prevalenza all'interesse dell'ente medesimo a procedere agli interventi approvabili *“senza ulteriori indugi, visto il considerevole lasso di tempo ormai trascorso, privilegiando l'operatività rispetto all'approccio canonico modellistico”*. Interesse che, secondo la prospettiva del Comune di Verbania, non verrebbe *“pregiudicato dalla esecuzione “per fasi”, ma al contrario questo approccio consente di iniziare a risanare un'area che diversamente, se intesa nella sua globalità, per le motivazioni sopra espresse resterebbe tal quale nelle attuali condizioni di degrado”* (cfr. verbale della conferenza di servizi del 17.12.2021).

Non si rinviene, pertanto, la contraddittorietà lamentata dalla ricorrente, tenuto conto che le differenti posizioni degli enti convenuti in conferenza di servizi – quindi di ARPA e della Provincia – sono state superate nei termini previsti dall'art. 14 ter, comma 7, della L. n. 241/1990, cioè adottando *“la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”*.

7. Con il quinto motivo, la ricorrente lamenta l'illegittimità delle determinazioni comunali n. 10/16/eco del 28/11/2016, n. 07/19/eco del 28/06/2019 e n. 2221 del 31/12/2021, con cui l'ente ha proceduto all'approvazione, rispettivamente, del Piano della caratterizzazione limitatamente alla matrice terreno, dell'analisi di rischio e del progetto operativo di bonifica. In particolare, il Comune di Verbania avrebbe *“frazionato”* il sito limitando la caratterizzazione dell'area alla sola parte di proprio immediato interesse, in violazione degli artt. 240 e 242 del D. Lgs. n. 152/2006, che impongono di intervenire sull'intero sito. L'illegittimità di tali determinazioni comunali comporterebbe la conseguente caducazione di tutti gli atti successivi da esse dipendenti.

La censura è infondata.

7.1. Come già precisato ai paragrafi che precedono, cui per esigenze di sintesi si rimanda, l'amministrazione comunale è intervenuta in forma volontaria nelle operazioni di bonifica dei suoli in quanto ente proprietario dell'area ex Gasometro, non responsabile della contaminazione. Non vi è stato dunque alcun frazionamento del sito, ma, più semplicemente, l'ente si è fatto carico dei soli costi per la rimessione in pristino dei mappali di sua proprietà, potendo legittimamente limitare il proprio intervento a tali terreni, non avendo alcuna responsabilità o correlato obbligo in relazione alle origini della contaminazione.

7.2. Con un secondo ordine di censure, sempre sviluppate nell'ambito del quinto motivo di ricorso, 2I contesta le motivazioni espresse dal Comune di Verbania nelle conferenze di servizi del 29.05.2019 e del 17.12.2021 con cui l'ente ha ritenuto di superare le posizioni di dissenso espresse dall'ARPA e dalla Provincia medesima. Evidenzia, inoltre, il conflitto di interesse in cui si troverebbe l'amministrazione comunale quale soggetto obbligato ad effettuare le operazioni di bonifica e, correlativamente, ente che ha espresso in conferenza di servizi la *“posizione prevalente”* per superare il dissenso di altri soggetti partecipanti, lamentando, altresì, anche la mancanza di imparzialità del Comune di Verbania che sarebbe derivata dalla sua doppia veste di soggetto proponente e autorità approvante.

La doglianza non è condivisibile.

7.2.1. Per un verso, la ricorrente si è limitata ad affermare l'esistenza di un conflitto di interesse in capo all'amministrazione comunale e la perdita di indipendenza dell'ente rispetto alla duplice posizione dal medesimo rivestita nell'ambito del procedimento, senza tuttavia che siano stati allegati utili elementi a dimostrazione di quanto sostenuto. Le situazioni soggettive stigmatizzate dalla ricorrente, al contrario, non possono essere meramente prospettate in astratto,

ma devono risultare comprovate da indizi concreti che ne attestino la sussistenza.

7.2.2. Per altro verso, non si rinviene nella vicenda in esame alcun interesse personale che possa aver compromesso il corretto esercizio dell'azione amministrativa; inoltre, gli enti dissenzienti in sede di conferenza di servizi non hanno contestato la determinazione finale e le argomentazioni spese dal Comune di Verbania in merito all'individuazione dell'interesse prevalente, né hanno presentato opposizione ai sensi dell'art. 14 *quinquies*, della L. n. 241/1990, dimostrando, così, di accettare il provvedimento conclusivo dei lavori della conferenza di servizi.

Non va poi dimenticato che le valutazioni relative all'individuazione della posizione prevalente, anche in rapporto alla priorità dell'interesse tutelato, sono espressione di ampia discrezionalità amministrativa, che può essere sindacata in giudizio soltanto laddove il suo esercizio sia affetto da vizi di macroscopica illogicità, irrazionalità e grave travisamento dei fatti, di cui non si rinvengono gli estremi nel caso di specie.

8. In conclusione, alla luce di quanto precede, il ricorso è complessivamente infondato e va respinto.

9. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)

