

# Obbligo di caratterizzazione, di eseguire la messa in sicurezza di emergenza nonché di procedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati ed al ripristino dello stato dei luoghi

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 5 agosto 2025, n. 5857 - Abbruzzese, pres.; Maffei, est. - (*Omissis*) S.r.l. (avv.ti Abbamonte e Fidanza) c. Comune di Napoli (avv. Andreottola) ed a.

**Ambiente - Obbligo di caratterizzazione, di eseguire la messa in sicurezza di emergenza nonché di procedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati ed al ripristino dello stato dei luoghi.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1.- La società -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- S.r.l., odierna ricorrente, impugna una serie di provvedimenti adottati dal Comune di Napoli, dalla Regione Campania e dalla Città Metropolitana di Napoli, nonché ulteriori atti connessi e presupposti, relativi all'area denominata -OMISSIS-, sita in Napoli alla via -OMISSIS- e censita catastalmente al foglio -OMISSIS-, -OMISSIS-, per una superficie complessiva pari a circa 30.000 mq, di proprietà dell'-OMISSIS- -OMISSIS- ed -OMISSIS- della -OMISSIS-.

L'area in questione è stata nel tempo oggetto di plurimi provvedimenti, penali e amministrativi, a causa di accertate o presunte situazioni di compromissione ambientale. In particolare, a partire dal mese di marzo 2010, la Guardia di Finanza notificava all'ente proprietario un provvedimento di sequestro penale dell'area per l'ipotesi di attività illecite di inquinamento ambientale. A seguito della cessazione, nel mese di febbraio 2011, del contratto di locazione con la società precedente utilizzatrice (-OMISSIS- s.a.s.), l'-OMISSIS- ebbe a stipulare un contratto di appalto con la odierna ricorrente, finalizzato all'esecuzione di lavori di bonifica e successivo riempimento della cava secondo quanto disposto dall'adottato provvedimento penale, attività da avviarsi previa acquisizione delle necessarie autorizzazioni.

A tal fine, veniva elaborato nell'anno 2011 un Piano di Indagini Preliminari, convalidato con parere ARPAC n. 20412 del 7 maggio 2012, da cui emergeva la conformità dei parametri ambientali alle CSC di cui alla Colonna B della Tab. 1 dell'Allegato V, Parte IV, Titolo V del d.lgs. 1-OMISSIS-/2006, sebbene con superamento di alcune soglie previste dalla Colonna A. Detto esito veniva ritenuto coerente con l'effettiva destinazione industriale della cava, considerata prevalente rispetto alla destinazione urbanistica dell'area (zona F – sottozona Fa6, "Rupi, Costoni e Cave").

Sulla base di tali risultanze, la Regione Campania rilasciava alla società -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- l'autorizzazione alla ricomposizione ambientale con decreto dirigenziale n. 444 dell'11 dicembre 2013, per una volumetria di circa 650.000 mc, da effettuarsi mediante l'utilizzo di materiali compatibili con la normativa ambientale vigente. Le attività autorizzate avevano validità quinquennale e si sarebbero dovute concludere entro il 31 dicembre 2018. L'intervento progettato prevedeva la realizzazione, a conclusione dei lavori, di un parco attrezzato sportivo, integrato nel contesto ambientale circostante.

Le operazioni di ricomposizione ambientale erano effettivamente avviate nel maggio 2014. Tuttavia, già nel mese di maggio dell'anno successivo (2015), a meno di un anno dall'inizio delle attività di riqualificazione, l'area era nuovamente posta sotto sequestro giudiziario a causa di un presunto smaltimento illecito di rifiuti (art. 256, commi 1 e 3, d.lgs. 1-OMISSIS-/2006), sequestro poi convalidato in data 19 maggio 2015. Dopo un parziale dissequestro dell'area intervenuto nel dicembre 2015, la società riprendeva le attività nel gennaio 2016, nuovamente sospese, tuttavia, a seguito di un ulteriore sequestro avvenuto nel marzo dello stesso anno. Da quel momento, nessuna attività è stata più esercitata sul sito. Nel frattempo, nel 2016 e poi nel 2017, ARPAC svolgeva ulteriori accertamenti tecnici sull'area in questione, dai quali emergeva la presenza all'interno della cava di materiali non conformi alle caratteristiche di quelli autorizzati per la ricomposizione ambientale. In particolare, con verbale del 26 maggio 2016, l'ARPAC rilevava la presenza di materiali qualificabili come rifiuti, non idonei alla finalità di bonifica, stimandone un volume pari a circa 30.000 mc. Ulteriori caratterizzazioni svolte nel 2017 su detti materiali (in particolare rifiuti da terreno di riporto) avrebbero, poi, fatto emergere il superamento delle CSC di Colonna A per alcuni contaminanti (IPA), benché – secondo parte ricorrente – dette analisi avrebbero riguardato unicamente cumuli di rifiuti e non il suolo ed il sottosuolo, cui soltanto si applicano le soglie di legge ai sensi del d.lgs. 1-OMISSIS-/2006.

Sulla base di tali riscontri, con Ordinanza Sindacale n. 3 dell'8 agosto 2019, il Comune di Napoli, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. 1-OMISSIS-/2006, disponeva nei confronti della società ricorrente l'obbligo di procedere alla messa in sicurezza dell'area, alla rimozione e smaltimento dei rifiuti, al ripristino dello stato dei luoghi, alla caratterizzazione dell'intero sito ed eventualmente alla sua bonifica. Avverso tale ordinanza la società proponeva impugnazione.

Nel frattempo, la Procura della Repubblica di Napoli apriva un nuovo procedimento penale (RGNR 9825/2020), con



nomina, in data 16 giugno 2021, di un consulente tecnico (Prof.ssa -OMISSIS-) incaricato di svolgere accertamenti tecnici non ripetibili. Con ordinanza del GIP n. 180 dell'11 giugno 2021, veniva altresì disposto il sequestro preventivo di beni per un importo di 3.000.000 di euro finalizzato a garantire i costi della bonifica ambientale.

Nondimeno, in data 4 novembre 2021, il Comune di Napoli comunicava l'avvio della procedura di esecuzione in danno dell'ordinanza sindacale n. 3/2019, ai sensi dell'art. 192, co. 3, del d.lgs. 1-OMISSIS-/2006, con recupero delle somme nei confronti della ricorrente, la quale formulava rituali osservazioni con nota del 27 dicembre 2021, deducendo, fra l'altro, l'inopportunità e l'illegittimità dell'intervento pubblico stante l'esistenza di un sequestro penale già destinato a garantire l'intervento nonché l'impossibilità di procedere ad attività materiali per non interferire con le indagini tecniche in corso.

Successivamente, con i provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo, il Comune di Napoli ha reiterato l'ordine impartito con l'ordinanza n. 3/2019. In particolare:

- con provvedimento prot. n. 373359 del 12 maggio 2022, ha intimato alla società ricorrente di eseguire la caratterizzazione del sito, la messa in sicurezza di emergenza, la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti nonché il ripristino dello stato dei luoghi;

- con provvedimento prot. n. 479786 del 21 giugno 2022, ha confermato l'atto precedente, rigettando altresì la richiesta di convocazione di un tavolo tecnico tra gli enti coinvolti.

La società -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- ha impugnato i provvedimenti predetti, deducendone la violazione delle norme ambientali, l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, la violazione del giusto procedimento, l'omessa valutazione dell'effettivo stato dei luoghi e l'incompatibilità con le attività penali e peritali in corso, invocando altresì la necessità di rispettare la sequenza procedimentale prevista dall'art. 242 del d.lgs. 1-OMISSIS-/2006.

Nel dettaglio, ha articolato le censure di seguito esposte.

- Violazione e falsa applicazione degli artt. 192, 242 e ss. d.lgs. 1-OMISSIS-/2006 e legge 241/1990 – carenza istruttoria e travisamento dei fatti. I provvedimenti comunali impugnati avrebbero presupposto la sussistenza di una contaminazione ambientale fondata su dati tecnici superati (2016–2017) e riferiti unicamente a cumuli di materiali, non al suolo o sottosuolo, ignorando lo stato attuale del sito. Sarebbe, pertanto, mancata un'istruttoria aggiornata, in quanto non sarebbero state condotte indagini supplementari prima di ordinare la caratterizzazione e la bonifica, né sarebbe stata verificata la permanenza delle presunte criticità. Il Comune non ha distinto tra matrici ambientali, avendo sia trattato in maniera uniforme cumuli superficiali, suolo e sottosuolo, sia applicato impropriamente soglie di contaminazione relative al suolo anche ai materiali. In definitiva, l'ordinanza non si fonderebbe su elementi probatori attuali tali da giustificare l'urgenza e la tipologia delle misure prescritte.

- Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Si censura il richiamo a presupposti non più rispondenti alla realtà, poiché i rilievi tecnici precedentemente eseguiti erano riferiti a situazioni inquinanti non equivalenti a quella della data dei provvedimenti, potenzialmente migliorata o consolidata. L'assenza di riferimenti a monitoraggi o relazioni tecniche attualizzate accentuerebbe il rischio di errori di fatto e di sbilanciamento nella scelta degli interventi.

- Violazione del principio di proporzionalità. Le misure ordinate (caratterizzazione, messa in sicurezza di emergenza, rimozione e smaltimento, ripristino, esecuzione in danno) sarebbero sproporzionate rispetto al presunto stato del sito. Non si è considerato il procedimento penale in corso (con sequestro reale e consulenza tecnica d'ufficio), le cui risultanze tecniche non ripetibili rischierebbero di essere invalidate da interventi sovrapposti. Nessuna valutazione economica comparativa è stata effettuata (BATNEEC), né si è valutato se misure meno invasive e più mirate fossero sufficienti.

- Illegittimità dell'esecuzione in danno – violazione del contraddittorio preventivo. Il Comune ha annunciato l'esecuzione in danno senza preventiva conferma del tipo e del costo degli interventi che si intendevano eseguire nonché omettendo di convocare la ricorrente per un contraddittorio tecnico amministrativo. La Regione ha finanziato interventi simili con l'Accordo ex art. 15 l. 241/1990, senza coinvolgere la società, ignorandone le osservazioni e creando una disparità di trattamento tra soggetti obbligati.

- Violazione dell'obbligo di adeguata motivazione (art. 3 l. 241/1990 e art. 97 Cost.). Nessuna risposta motivata è stata data alle eccezioni sollevate dalla ricorrente: il Comune non ha affrontato le questioni relative al procedimento penale, né ha giustificato la scelta di misure invasive nonostante l'assenza di evidenze attuali.

Con successivi motivi aggiunti, notificati in data 28 ottobre 2022, la ricorrente ha esteso l'impugnazione ad ulteriori atti, tra cui l'accordo ex art. 15 l. 241/1990 stipulato tra Comune e Regione per il finanziamento di interventi sull'area, nonché una serie di note tecniche e amministrative acquisite solo successivamente mediante istanza di accesso agli atti. Anche tali atti sarebbero viziati, secondo parte ricorrente, da difetto di motivazione, pretermissione del contraddittorio e violazione delle norme in materia di tutela ambientale.

In particolare, la società ricorrente esponeva di aver presentato due istanze di accesso agli atti, rispettivamente al Comune di Napoli e alla Regione Campania, al fine di conoscere le motivazioni tecniche e giuridiche poste a fondamento degli interventi da eseguire.

Nelle more, tuttavia, interveniva la sentenza n. 6879/2022 del Tribunale penale di Napoli che, riqualificando il reato preventivamente imputato al legale rappresentante della società -OMISSIS- -OMISSIS- ed ascrivendolo alla fattispecie di cui all'art. 256 comma 3 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, per un verso, dichiarava lo stesso estinto per intervenuta

prescrizione e, per l'altro, riconosceva la non esclusiva responsabilità della ditta per l'abbandono di rifiuti accumulati all'interno della cava, stante la pregressa contaminazione del sito a far data dal 2010.

Dall'esposizione dei fatti innanzi esposti l'istante desumeva ulteriori censure avverso gli atti acquisiti in sede di accesso, denunciando i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sulla scorta della considerazione che i documenti ostesi avrebbero confermato l'illegittimità tanto dell'obbligo di caratterizzazione, quanto della disposta messa in sicurezza d'emergenza.

Con riferimento all'obbligo di caratterizzazione, dalle risultanze emerse sarebbe infatti disceso il mancato superamento delle CSC, atteso che l'ARPAC avrebbe condotto analisi su campioni scientificamente non idonei applicando, peraltro, il parametro della Colonna A in luogo di quella B, senza aver previamente espletato il Piano di Indagini Preliminari.

Secondariamente, non sussisterebbero le condizioni di emergenza, essendo stata riscontrata l'assenza di contaminazione delle matrici ambientali con rilevazione unicamente di rifiuti non pericolosi, circostanza che, da sola, non sarebbe idonea a giustificare, nemmeno alla luce del principio di precauzione, l'obbligo di messa in sicurezza d'emergenza.

In ultimo, veniva altresì contestata la genericità della motivazione posta alla base del rigetto della richiesta di convocazione di un ulteriore tavolo tecnico, rappresentando l'incompetenza ex lege del Comune circa la valutazione delle questioni sottoposte, la fattibilità delle operazioni prescritte nonché l'individuazione del miglior intervento a tutela del bene ambiente, competenze di cui sarebbero, invece, titolari la Regione, l'Arpac, la Città Metropolitana di Napoli e l'ASL per quanto concerne i materiali contenenti amianto.

In particolare, sono stati impugnati gli ulteriori atti sopravvenuti (ovvero successivamente conosciuti), fra cui:

- Accordo ex art. 15 l. 241/1990 (Comune-Regione): si censura la stipula che ha vincolato risorse per interventi sul sito, senza coinvolgere la ricorrente né ascoltare le sue posizioni sulle modalità operative e sulle conseguenze tecniche e giuridiche. Si evidenzia che l'Accordo procede su base unilaterale e mancante del necessario contraddittorio, in violazione del principio di partecipazione procedimentale.

- Verbale del tavolo tecnico del 30.09.2020 (Regione, Comune, ARPAC): detto verbale, nonostante rivesta natura puramente tecnico-istituzionale, è impugnato per mancanza di accessibilità alla ricorrente, non essendo stata quest'ultima inserita nel tavolo e non avendo partecipato agli incontri, benché fosse parte interessata. Il suo mancato coinvolgimento violerebbe i principi del giusto procedimento (artt. 2 e 3 l. 241/1990) e precluderebbe una verifica equilibrata delle criticità tecniche.

- Delibere regionali e comunali di presa d'atto dell'Accordo: sono censurate in ragione della mancanza di motivazione, perché non recherebbero alcuna valutazione sulle criticità operative, sulle conseguenze ambientali, non rispondendo peraltro ai rilievi già avanzati dalla società. Viene rilevata una carenza di congruità tra la finalità pubblica dichiarata e le modalità esecutive stabilite, che sembrano sovrapporsi a provvedimenti penalmente rilevanti.

- Note ARPAC (2017) e Servizio Igiene Comune di Napoli: consistono in lettere tecniche successive ai rilievi del 2016 che ribadiscono la non idoneità dei materiali presenti. La ricorrente lamenta di non averle potute valutare al momento iniziale e denuncia l'omessa partecipazione e mancanza di contraddittorio. Tale omissione ha condotto ad una situazione in cui l'istruttoria appare "monca", perché lacunosa rispetto ad informazioni fondamentali acquisite tardivamente e non oggetto di verifica comune.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Napoli, la Regione Campania e la Città Metropolitana di Napoli, chiedendo il rigetto del ricorso. In particolare, la Città Metropolitana ha rilevato come la nota impugnata ex art. 244 del d.lgs. 1-OMISSIS-/2006 era stata adottata all'esito di una riunione tecnico-istituzionale tenutasi il 30 settembre 2020, in cui ARPAC ha confermato il permanere della situazione di rischio ambientale e la necessità di interventi urgenti sull'area.

Con i motivi aggiunti successivamente proposti nel presente giudizio (depositati in data 5.1.2023 e 10.11.2023), la ricorrente ha impugnato atti ulteriori della sequenza procedimentale, deducendone la derivazione da atti presupposti ritenuti illegittimi.

La società ricorrente ha ribadito i seguenti profili di illegittimità:

- Violazione dell'art. 242 del D.lgs. 1-OMISSIS-/2006 – erronea imposizione dell'obbligo di caratterizzazione ambientale, in assenza – a dire della ricorrente – di accertamento formale della contaminazione del sito secondo le modalità di legge. La ricorrente assume che le analisi condotte nell'anno 2017, riguardanti i cumuli di rifiuti, sarebbero inidonee e che il superamento delle CSC doveva essere verificato applicando la colonna B (e non la colonna A) della Tabella 1, Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del D.Lgs. 1-OMISSIS-/06.

- Violazione dell'art. 241-bis D.Lgs. 1-OMISSIS-/06 – invocato impropriamente dalle amministrazioni in quanto applicabile, secondo parte ricorrente, solo alle aree militari.

- Ingiustificata imposizione di obblighi in presenza di volontà di adempiere: la ricorrente sostiene di aver manifestato l'intenzione di procedere direttamente alla caratterizzazione e che, quindi, l'imposizione formale di obblighi a suo carico costituirebbe misura lesiva e sproporzionata.

- Difetto di responsabilità ambientale – contestazione della sussistenza di responsabilità soggettiva o oggettiva per l'abbandono dei rifiuti, con riferimento all'epoca degli sversamenti ed alla natura dei materiali.

- Illegittimità derivata e riflessa degli atti successivi: i motivi aggiunti impugnano atti consequenziali (note, comunicazioni, diffide) ritenuti viziati in quanto fondati su provvedimenti presupposti già contestati.

- Contraddittorietà ed illogicità della motivazione in relazione al contrasto tra le analisi effettuate nel 2011, che non rilevarono contaminazioni, e quelle successive, su cui si fondano i provvedimenti impugnati.

- Travisamento della destinazione urbanistica – errata applicazione dei valori di CSC relativi alla colonna A in quanto – secondo la ricorrente – l’area non rientrerebbe tra quelle soggette ai vincoli più stringenti previsti per la colonna A, bensì a quelli meno restrittivi della colonna B.

In sintesi, l’istante avanzava le seguenti argomentazioni censorie: mancato superamento delle CSC stante la già evidenziata applicazione della colonna A, ed insussistenza delle condizioni di emergenza ulteriormente corroborata dalla circostanza, emersa in sede di accesso, che la messa in sicurezza in stato emergenziale era stata disposta dalle competenti PA per ragioni di risparmio economico, avendo l’attività ordinaria di rimozione dei rifiuti un costo incompatibile con il finanziamento regionale.

Non varrebbe a confutare il prospettato assunto nemmeno la presenza di frammenti di cemento compatto contenente fibre di amianto, giacché, secondo quanto affermato dalla società ricorrente, una parte di detto materiale sarebbe stato smaltito nel 2016 dalla stessa ditta (secondo il livello di profondità a lei conferito, pari ad l. 30 mt), mentre la restante parte si troverebbe ad un livello di profondità nel sottosuolo tale da non comportare alcuna contaminazione delle matrici ambientali del sito, come attestato dalla perizia tecnica del 18.11.2022.

Con ulteriore ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 10.11.2023, la -OMISSIS- -OMISSIS- impugnava i provvedimenti della Regione Campania prot. n. 388244 del 01.08.23 e prot. n. 0402548 del 10.08.2023 evidenziando che gli stessi imponevano illegittimamente di procedere alla caratterizzazione dell’intera area censita nel Piano Regionale di Bonifica, in luogo dell’estensione pari a 300 mq ed ai 30.000 mc di rifiuti ivi giacenti indicati nell’ordinanza sindacale n. 3/2019.

La ricorrente, invero, esponeva di aver presentato il piano di caratterizzazione dell’area oggetto dell’ingiunzione a provvedere in data 30.07.2022. Tuttavia, il relativo procedimento subiva una fase di stallo dovuta, secondo il parere reso dalle Pubbliche Amministrazioni coinvolte, all’impossibilità di approvare un piano operativo inerente solo una parte della superficie rispetto a quella individuata nel PRB.

Sulla scorta di tali considerazioni, prospettava i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sostenendo che l’imposto obbligo di caratterizzazione dovesse ritenersi gravante sulla -OMISSIS- -OMISSIS- s.r.l. solo limitatamente ai materiali rinvenuti nella porzione sud occidentale della cava, lungo il piano di pendio, in parte della valle sulla superficie del sito e sui bordi di dislivello dell’area ad un massimo di due metri di profondità, in quanto solo gli stessi sarebbero frutto dell’attività di gestione della ditta, come peraltro accertato dalla sentenza n. 6879/2022 del Tribunale penale di Napoli.

Si è costituita in giudizio l’-OMISSIS- -OMISSIS- ed -OMISSIS- della -OMISSIS-, eccependo in via preliminare l’inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti per tardività e per illegittima riproposizione di censure già rigettate con sentenza definitiva.

In particolare, l’-OMISSIS- ha rilevato:

- Giudicato formatosi su atti presupposti. Gli atti oggi impugnati sarebbero meramente consequenziali rispetto a quelli già oggetto del giudizio definito con sentenza n. 7577/2022 del T.A.R. Campania, Napoli, che ha accertato la piena legittimità dell’ordinanza sindacale n. 3/2019 e degli atti connessi. Secondo la controinteressata, le doglianze odierne configurano una surrettizia riproposizione di censure già definite e sono pertanto inammissibili per violazione del principio del ne bis in idem.

- Tardività dei motivi aggiunti. È stata eccepita la decadenza dal diritto di impugnare una serie di documenti e provvedimenti successivi, atteso che la ricorrente ha omesso o ritardato l’impugnazione pur avendone avuta contezza nei giudizi paralleli (r.g. 4599/19 e 4759/19) o per ammissione stessa nella narrazione dei fatti nei motivi aggiunti.

- Responsabilità esclusiva della -OMISSIS- -OMISSIS-. L’-OMISSIS- ha ribadito la propria estraneità ai fatti di contaminazione, già riconosciuta in sede penale con archiviazione della propria posizione (proc. 16226/18), e accertata anche in sede amministrativa dal Comune di Napoli (ordinanza n. 3/2019). Ha sottolineato che gli sversamenti illeciti sono da ascrivere unicamente alla -OMISSIS- -OMISSIS-, la quale era concessionaria dell’area per la realizzazione del progetto di ricomposizione ambientale.

- Sversamenti clandestini e accertamenti della Procura. Ha evidenziato come gli sversamenti illeciti siano stati accertati in flagranza nel 2015 (presenza di autocarri e pala meccanica della ricorrente sul sito), con documentazione fotografica e relazioni tecniche che ne provano la responsabilità. Richiama a sostegno anche la relazione ARPAC, la sentenza penale n. 6879/2022 e la relazione della CTU -OMISSIS-, redatta nell’ambito del procedimento penale n. 9825/2021, che attribuisce alla -OMISSIS- -OMISSIS- la contaminazione di oltre 150.000 mc di suolo con rifiuti, anche pericolosi.

- Correttezza dell’analisi secondo la colonna A (Tabella 1, Allegato 5, D.Lgs. 1-OMISSIS-/06). La controinteressata contesta la tesi della ricorrente secondo cui si sarebbero dovuti applicare i valori limite della colonna B, precisando che l’area in questione ricade in Zona F del PRG (parco agricolo e aree ambientali sensibili), soggetta quindi ai parametri più stringenti prescritti dalla colonna A. Tale destinazione è confermata dal certificato di destinazione urbanistica del Comune di Napoli.

- Rilevanza delle analisi 2017 e superamento CSC. Ha sostenuto che gli accertamenti eseguiti nel 2017, anche se effettuati su cumuli, hanno legittimamente rilevato il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione, facendo scattare

l'obbligo di caratterizzazione ambientale a norma dell'art. 242, comma 1, D.Lgs. 1-OMISSIS-/06. Ha ricordato che le analisi di laboratorio non richiedono necessariamente la predisposizione di un piano preliminare formale, essendo legittimi anche i dati raccolti in sede di attività di polizia giudiziaria.

- Strumentalità della difesa di controparte. Ha stigmatizzato la contraddittorietà delle affermazioni della ricorrente che, da un lato, afferma la volontà di procedere alla caratterizzazione e, dall'altro, contesta l'obbligo e la legittimità degli atti impugnati, ritenendo insussistente ogni responsabilità. Secondo l'-OMISSIS-, tale atteggiamento conferma il carattere dilatorio e pretestuoso del ricorso.

In conclusione, ha chiesto il rigetto del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, in quanto inammissibili, infondati in fatto e in diritto, con condanna della ricorrente alle spese di lite.

Con ulteriori motivi aggiunti successivamente proposti (depositati in data 5.1.2023 e 10.11.2023), la ricorrente ha impugnato altri atti della sequenza procedimentale, deducendone la derivazione da atti presupposti ritenuti illegittimi.

La società ricorrente ha ribadito i seguenti profili di illegittimità:

- Violazione dell'art. 242 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006 – erronea imposizione dell'obbligo di caratterizzazione ambientale, in assenza – a dire della ricorrente – di accertamento formale della contaminazione del sito secondo le modalità di legge. La ricorrente assume che le analisi del 2017, condotte su cumuli di rifiuti, sarebbero inidonee, e che il superamento delle CSC doveva essere verificato applicando la colonna B (e non la colonna A) della Tabella 1, Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del D.Lgs. 1-OMISSIS-/06.

- Violazione dell'art. 241-bis D.Lgs. 1-OMISSIS-/06 – invocato impropriamente dalle amministrazioni in quanto applicabile, secondo parte ricorrente, solo alle aree militari.

- Ingiustificata imposizione di obblighi in presenza di volontà di adempiere – la ricorrente sostiene di aver manifestato l'intenzione di procedere direttamente alla caratterizzazione e che, quindi, l'imposizione formale di obblighi a suo carico costituirebbe misura lesiva e sproporzionata.

- Difetto di responsabilità ambientale – contestazione della sussistenza di responsabilità soggettiva o oggettiva per l'abbandono dei rifiuti, con riferimento all'epoca degli sversamenti ed alla natura dei materiali.

- Illegittimità derivata e riflessa degli atti successivi – i motivi aggiunti impugnano atti consequenziali (note, comunicazioni, diffide) ritenuti viziati in quanto fondati su provvedimenti presupposti già contestati.

- Contraddittorietà ed illogicità della motivazione – in relazione al contrasto tra le analisi effettuate nel 2011, che non rilevarono contaminazioni, e quelle successive, su cui si fondano i provvedimenti impugnati.

- Travisamento della destinazione urbanistica – errata applicazione dei valori di CSC relativi alla colonna A in quanto – secondo la ricorrente – l'area non rientrerebbe tra quelle soggette ai vincoli più stringenti previsti per la colonna A, bensì a quelli meno restrittivi della colonna B.

In sintesi, l'istante avanzava le seguenti argomentazioni censorie: mancato superamento delle CSC, stante la già evidenziata applicazione della colonna A, ed insussistenza delle condizioni di emergenza ulteriormente corroborata dalla circostanza, emersa in sede di accesso, che la messa in sicurezza in stato emergenziale era stata disposta dalle competenti PA per ragioni di risparmio economico, avendo l'attività ordinaria di rimozione dei rifiuti un costo incompatibile con il finanziamento regionale.

Non varrebbe a confutare il prospettato assunto nemmeno la presenza di frammenti di cemento compatto contenente fibre di amianto, giacché, secondo quanto affermato dalla società ricorrente, una parte di detto materiale sarebbe stato smaltito nel 2016 dalla stessa ditta (secondo il livello di profondità a lei conferito, pari ad l. 30 mt), mentre la restante parte si troverebbe ad un livello di profondità nel sottosuolo tale da non comportare alcuna contaminazione delle matrici ambientali del sito, come attestato dalla perizia tecnica del 18.11.2022.

Nelle more del giudizio, il Comune ha emesso il provvedimento prot. n. 210133 del 05.03.2024, imponendo (rectius, ribadendo) l'applicazione dei valori CSC della Tabella 1, Colonna A (verde pubblico/residenziale) nonché il provvedimento prot. n. 0324854 del 09.04.2024, contestando l'inadempimento al cronoprogramma e intimando la messa in sicurezza e il PdC riferito all'intera cava, con minaccia di esecuzione in danno.

La società ha contestato entrambi gli atti per carenza istruttoria, violazione del principio di leale collaborazione e difetto assoluto di motivazione, sostenendo che:

- l'uso effettivo dell'area è produttivo/industriale e non "verde";

- la destinazione urbanistica non può essere il solo criterio per determinare i valori CSC applicabili;

- la messa in sicurezza d'emergenza è stata demandata dalla conferenza dei servizi a valle della caratterizzazione, quindi non ancora esigibile.

Con ulteriori motivi aggiunti, la società ricorrente articola un complesso impianto censorio fondato su profili di violazione di legge, eccesso di potere e illegittimità per vizi di istruttoria, motivazione e contraddittorietà, in relazione al provvedimento del Comune di Napoli prot. n. 0324854 del 09.04.2024, al provvedimento prot. n. 210133 del 05.03.2024 e alle note regionali prot. n. 183405 e n. 204963 del 10 e 23 aprile 2024.

In particolare, ha dedotto:

- Violazione e falsa applicazione della L. 241/1990 e del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006 – Eccesso di potere – Inesistenza dei presupposti – Difetto assoluto di motivazione.

La società contesta, innanzitutto, la legittimità della pretesa estensione degli obblighi ambientali all'intera area della cava Suarez. Gli atti impugnati, invero, assumono che la -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- sia obbligata a caratterizzare tutta l'area, poiché la cava è stata censita integralmente nel Piano Regionale delle Bonifiche (PRB) con codice 3049C022.

Tuttavia, la ricorrente evidenzia che:

- l'unico titolo giuridico vincolante è rappresentato dall'ordinanza sindacale n. 3/2019, che imponeva interventi su 30.000 mq;

- tale estensione trova conferma nei verbali di sequestro e nel D.D. 444/2013, che autorizzava un'attività limitata a quella superficie;

- la società ha operato solo per un anno, su un'area effettiva di circa 8.000/8.500 mq, conferendo 9.585 mc di materiale, come accertato dalla sentenza penale del Tribunale di Napoli del 23.09.2022.

L'inserimento dell'intero sito nel PRB avvenuto nel 2020/2021 costituisce, pertanto, una scelta tecnico-amministrativa incoerente e successiva all'adozione dell'ordinanza. L'istruttoria alla base del PRB si fondava su accertamenti ARPAC del 2017, peraltro eseguiti senza un piano di indagini preliminari conforme all'art. 242 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006. L'errore degli enti consiste nell'aver confuso il perimetro del PRB con l'area di obbligo effettivo della ditta, senza considerare che:

- l'obbligo di eseguire la caratterizzazione ambientale ricade solo sul responsabile dell'inquinamento;

- nessuna istruttoria ha accertato una responsabilità della ditta sulla restante area della cava, sulla quale hanno operato altri soggetti in epoca precedente.

Ne consegue che le intimazioni di caratterizzazione totale, contenute nei provvedimenti impugnati, sono viziate da:

- difetto assoluto di istruttoria e di motivazione;

- confusione tra PRB e ordinanza sindacale, che ha finalità e natura giuridica profondamente diverse;

- violazione della normativa in materia di messa in sicurezza d'emergenza – inesistenza delle condizioni di pericolo – illegittimità dell'intimazione.

La società contesta l'illegittimità dell'ordine di esecuzione della messa in sicurezza d'emergenza, intimato dal Comune con provvedimento del 09.04.2024.

Ai sensi degli artt. 240 e 242 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, tale misura:

- è prevista solo in presenza di un accertato superamento delle CSC;

- richiede l'attualità di un pericolo concreto per la salute o l'ambiente;

- deve essere eseguita con immediatezza, trattandosi di misura urgente.

Nel caso di specie, secondo la ricorrente:

- nessuna indagine preliminare è mai stata eseguita sul sito, e non esistono dati validi che dimostrino un superamento delle CSC;

- la situazione ambientale è cristallizzata da anni, con rifiuti depositati in epoca anteriore al 2011 e senza modificazioni recenti;

- lo stesso Comune aveva rinviato l'attivazione della messa in sicurezza "a valle della caratterizzazione", come da verbali della conferenza dei servizi.

Sulla base di ciò, l'ordine comunale sarebbe non solo prematuro, ma radicalmente illegittimo, in quanto fondato su accertamenti non aggiornati, non preceduto da alcuna verifica sullo stato attuale del sito e, infine, motivato con formule generiche e stereotipate.

- Illegittima determinazione dei valori CSC – Erronea applicazione della Tabella 1 Colonna A – Carenza di motivazione e contraddittorietà. Con il provvedimento prot. n. 210133 del 05.03.2024, il Comune ha stabilito che, ai fini della caratterizzazione, si debbano applicare i valori della Tabella 1 Colonna A (verde pubblico, privato e residenziale), in ragione della destinazione urbanistica "a parco" dell'area.

La censura della società si fonda sulle seguenti argomentazioni:

- la violazione dell'art. 240 D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, collegando quest'ultimo le CSC all'uso effettivo dell'area e non alla sua classificazione urbanistica;

- la contrarietà dell'azione pubblica alla consolidata giurisprudenza amministrativa, secondo cui per le aree dismesse da attività produttive (es. cave) si devono applicare i valori industriali (Tabella B);

- l'omessa considerazione che, negli anni precedenti (2011–2013), tutti gli enti competenti – incluso il Comune – avevano approvato piani utilizzando la Tabella B, pur in presenza della stessa destinazione urbanistica.

Pertanto, la determinazione comunale, oltre a doversi ritenere del tutto incoerente con il pregresso operato degli enti, non appariva sorretta da alcuna istruttoria o motivazione puntuale, integrando un abuso del potere discrezionale volto a irrigidire irragionevolmente i parametri ambientali, con evidente aggravio per la società.

- Contraddittorietà e paralisi del procedimento – Violazione del principio di leale collaborazione.

La società lamenta che il procedimento amministrativo, attivato in esecuzione dell'ordinanza sindacale, si è bloccato per responsabilità delle pubbliche amministrazioni.

In particolare:

- la Regione ha rifiutato di proseguire l'esame del PdC presentato, nonostante le integrazioni inviate e ricevute;

- il Comune ha impiegato un anno per determinare i valori CSC, causando un ritardo irragionevole;
- non è stata mai riconvocata la conferenza dei servizi, nonostante gli impegni formali assunti;
- gli enti rifiutano di distinguere tra area interessata dall'attività della società e restante sito PRB, determinando così uno stallo procedimentale illegittimo.

La ricorrente sottolinea che essa ha cooperato pienamente in tutte le fasi istruttorie, manifestando disponibilità ad anticipare costi per le indagini ex art. 245 D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006 e formulando una proposta costruttiva volta alla rimozione dei materiali da essa conferiti (proposta del 20.04.2024).

Il mancato riscontro delle proposte della ditta rappresenta una violazione del principio di buona amministrazione e di leale collaborazione tra soggetti pubblici e privati, ex art. 1 L. 241/1990.

- Disparità di trattamento e sviamento di potere. Infine, la ricorrente rileva uno sviamento dell'azione amministrativa: il vero scopo perseguito dagli enti sarebbe quello di imporre alla -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- obblighi di bonifica per l'intera cava, senza previo accertamento di responsabilità, così supplendo all'inerzia verso gli altri soggetti effettivamente responsabili del conferimento di rifiuti in epoca pregressa. Tale condotta si traduce in una disparità di trattamento ingiustificata nonché in un aggravamento irragionevole della posizione della società, essendo in contrasto con la finalità della normativa ambientale che richiede un puntuale accertamento causale.

Con atto per motivi aggiunti del 12.9.2024, la ricorrente ha dedotto che, con nota PEC del 20.04.2024, ha formalizzato una proposta operativa, nella quale ha ribadito la distinzione giuridica e funzionale tra il procedimento ex art. 192 (ordinanza sindacale 3/2019) e quello ex art. 242 (caratterizzazione ambientale), offrendosi di rimuovere i 9.585 mc di materiale riconducibile alla propria attività, fermo restando che tale materiale è stato miscelato con altri depositi preesistenti e quindi la responsabilità non può essere estesa oltre il perimetro accertato. Ha, tuttavia, subordinato l'intervento alla condizione che, una volta ultimata la rimozione, l'obbligo previsto dall'ordinanza sindacale n. 3/2019 fosse ritenuto integralmente assolto.

In parallelo, la ricorrente, pur contestando ogni obbligo riferibile all'intero sito di cava, ha dichiarato di voler presentare, in qualità di soggetto interessato ex art. 245 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, un Piano di Caratterizzazione esteso all'intera area (mq 66.000), sottolineando l'intenzione di collaborare in via sussidiaria, nelle more dell'individuazione dei reali responsabili della contaminazione della restante parte della cava, su cui è pendente un autonomo procedimento avviato dalla Città Metropolitana.

A fronte di tale condotta collaborativa, il Comune di Napoli, con provvedimento prot. n. 538604 del 13.06.2024, accompagnato dal parere del Servizio Igiene prot. n. 478051 del 24.05.2024, ha espresso nulla osta condizionato al progetto di rimozione, affermando tuttavia che la stessa non sarebbe soddisfacente rispetto agli obblighi imposti con l'ordinanza sindacale, in quanto "la rimozione dovrà riguardare l'ulteriore superficie fino alla concorrenza dei 30.000 mq interessati dal sequestro".

Avverso tali determinazioni sono stati proposti gli odierni ulteriori motivi aggiunti, con cui la società ricorrente lamenta, in sintesi, quanto segue:

- a) il Comune avrebbe disatteso l'autorità del giudicato penale, che ha accertato la limitazione oggettiva e soggettiva della responsabilità della società ad una ben delimitata area di 8.000 mq, violando l'art. 654 c.p.p.;
- b) la superficie di 30.000 mq, oggetto di un sequestro originario nel 2015, è stata parzialmente restituita già nel dicembre 2015 con nota dell'U.O. Tutela Ambientale (prot. n. 1029224/2015), in quanto priva di sversamenti, con conseguente contraddittorietà ed errore di fatto in capo al Comune;
- c) l'estensione dell'obbligo di rimozione alla superficie non riconducibile alla ricorrente si traduce in un eccesso di potere per travisamento, difetto di istruttoria e sproporzione, nonché in una imputazione oggettiva di responsabilità ambientale in assenza di condotta o nesso causale, in violazione dei principi sanciti dal D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006;
- d) sussiste altresì un vizio di illegittimità derivata, poiché le determinazioni impugnate si inseriscono in una sequenza procedimentale viziata già nei precedenti provvedimenti, come da censure sviluppate nei precedenti motivi aggiunti, tutti richiamati integralmente;
- e) infine, il provvedimento impugnato è ulteriormente viziato per contraddittorietà rispetto alle interlocuzioni pregresse tra le parti e alle condotte collaboranti tenute dalla società, che ha rimosso volontariamente i materiali e ha presentato il Piano di Caratterizzazione su tutta l'area come soggetto interessato.

In data 08.07.2024 si è svolta la conferenza dei servizi convocata dalla Regione, all'esito della quale, in assenza dei soggetti co-obbligati, è stato approvato con prescrizioni il Piano di Caratterizzazione. Con Decreto Dirigenziale n. 269 del 26.07.2024, la Regione ha approvato formalmente il Piano.

La rimozione dei rifiuti nella porzione di 8.000 mq, comunicata con nota del 17.07.2024 e avviata il 22.07.2024, risulta tuttora in corso e di prossima conclusione. La società ha altresì incaricato un Direttore dei Lavori e l'Università di Napoli Federico II per il campionamento e le analisi dei materiali rimossi.

Con il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 12.09.2024, la società ricorrente ha chiesto l'annullamento della nota del Comune di Napoli prot. n. 538604 del 13.06.2024 e del parere allegato, ribadendo le già espresse censure e deducendo l'illegittimità dei provvedimenti per violazione di legge, travisamento dei presupposti, difetto di motivazione e violazione dei principi di buon andamento, leale collaborazione, proporzionalità e personalità della responsabilità.

La società ricorrente ha articolato le proprie doglianze mediante una pluralità di motivi di gravame, raggruppabili in più direttrici argomentative che trovano fondamento nei principi generali del diritto amministrativo, nella normativa di settore (in particolare nel D.Lgs. n. 1-OMISSIS-/2006), nonché negli effetti vincolanti degli accertamenti penali irrevocabili.

In particolare, la ricorrente denuncia:

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 192, 242, 244 e 245 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006 – Erronea qualificazione soggettiva e oggettiva del soggetto obbligato – Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento e contraddittorietà. Secondo la ricorrente, il Comune di Napoli e gli altri enti resistenti avrebbero erroneamente attribuito alla società la qualifica di soggetto “obbligato in via esclusiva” alla rimozione e bonifica dell’intera area di 30.000 mq interessata dal sequestro penale del 2015, senza operare il necessario accertamento oggettivo e causale in ordine all’effettiva riferibilità dei rifiuti. La ricorrente richiama gli esiti dell’accertamento penale definitivo (sentenza Tribunale Penale di Napoli n. 6879/2022, confermata in appello), che ha ricondotto l’azione materiale della società ad una porzione circoscritta della cava, pari a circa 8.000 mq, ove sono stati conferiti 9.585 mc di materiali inerti, prevalentemente da demolizione, classificabili come rifiuti non pericolosi. Tale sentenza, a giudizio della ricorrente, avrebbe efficacia vincolante nel giudizio amministrativo, ai sensi dell’art. 654 c.p.p., limitatamente all’accertamento dei fatti materiali e alla responsabilità soggettiva, e precluderebbe dunque ogni ampliamento discrezionale dell’obbligo ripristinatorio a porzioni di area non direttamente riconducibili all’operato della ditta.

II. Violazione del principio di proporzionalità e responsabilità personale – Imputazione oggettiva di obblighi non riconducibili alla condotta accertata – Illegittima estensione dell’obbligo di rimozione alla totalità dell’area. La censura è centrata sulla contestata disapplicazione del principio personalistico della responsabilità ambientale, secondo cui un soggetto non può essere onerato dell’eliminazione di inquinamenti o rifiuti non a lui attribuibili, né per condotta commissiva, né per titolarità formale dell’area. La ricorrente contesta che l’Amministrazione pretenda la rimozione dei rifiuti su ulteriori 22.000 mq (fino a coprire 30.000 mq), senza che siano stati individuati i soggetti responsabili di quei conferimenti e senza che vi siano elementi istruttori concreti che colleghino quella parte dell’inquinamento alla propria attività. Tale obbligo, pertanto, integrerebbe un trasferimento arbitrario di responsabilità ambientale, in violazione del principio generale sancito dall’art. 192 D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, secondo cui il destinatario dell’ordinanza deve essere identificato in base a specifici e univoci elementi probatori di responsabilità.

III. Violazione dell’art. 654 c.p.p. – Disconoscimento dell’autorità di giudicato penale – Erronea persistenza della pretesa su un’area restituita e rideterminata. La ricorrente evidenzia come l’intera azione amministrativa, incluso il provvedimento impugnato (nota Comune Napoli n. 538604/2024), non tenga conto dell’efficacia vincolante della decisione del giudice penale, il quale ha delimitato in modo puntuale la porzione di area in cui sono stati effettivamente depositati i materiali da parte della società. Tale accertamento è stato preceduto dalla restituzione parziale dell’area sequestrata, operata nel dicembre 2015 dal Comune (nota prot. n. 1029224), sulla base delle risultanze tecniche dell’ARPAC, con le quali veniva stimato un volume complessivo di circa 9.585 mc su 8.000 mq, ed esclusa la contaminazione della restante parte. L’omissione di tali dati da parte dell’Amministrazione — e il loro mancato richiamo negli atti impugnati — è ritenuta sintomatica di un difetto di istruttoria e di motivazione, e costituisce, a detta della ricorrente, un illegittimo disconoscimento dell’efficacia conformativa della sentenza penale sul procedimento amministrativo.

IV. Violazione dei principi di buona fede, correttezza e leale collaborazione – Illegittimità procedimentale per contraddittorietà e sviamento. La società evidenzia di aver attuato un comportamento improntato alla massima cooperazione con le amministrazioni procedenti, presentando spontaneamente il Piano di Rimozione e, in qualità di soggetto “interessato” (e non responsabile), anche il Piano di Caratterizzazione dell’intera area. Nonostante ciò, la Pubblica Amministrazione avrebbe ommesso ogni riscontro alle proposte inviate (PEC del 20.04.24 e del 26.04.24) e, successivamente, avrebbe adottato atti unilaterali e preclusivi, ritenendo non soddisfacente l’intervento sulla porzione di area effettivamente coinvolta, contraddicendo così le risultanze giudiziarie e i contenuti delle interlocuzioni. Tale atteggiamento viene interpretato come espressione di un eccesso di potere per sviamento, in quanto l’apparente tutela ambientale maschera in realtà una finalità ripristinatoria non sorretta da legittimo titolo giuridico nei confronti della ricorrente.

V. Illegittimità derivata – Connessione con i vizi dedotti nei precedenti motivi aggiunti – Vizio di continuità e propagazione. Infine, si deduce un motivo di illegittimità derivata, atteso che il provvedimento oggetto del presente gravame si innesta in una sequenza procedimentale già censurata, e ne condivide gli stessi vizi genetici e funzionali.

In particolare, la pretesa di intervento sulla totalità dell’area:

- discende dall’ordinanza sindacale n. 3/2019, già impugnata con il ricorso principale;
- si ricollega alla Delibera di Giunta Regionale e agli atti tecnici del PRB che hanno erroneamente inserito l’intera area tra i siti contaminati;
- si fonda su provvedimenti successivi (come i pareri ARPAC e Città Metropolitana) che presuppongono la responsabilità estesa della società, senza aver mai rettificato l’ambito soggettivo effettivamente obbligato.

La ricorrente chiede pertanto che i vizi già dedotti nei precedenti atti processuali — integralmente richiamati — vengano valutati anche in relazione all’atto qui impugnato, in quanto afferente a un procedimento logicamente e giuridicamente



connesso.

Il Comune di Napoli si è costituito in giudizio resistendo al ricorso, eccependo in limine liti l'inammissibilità del gravame, e comunque la sua infondatezza, ribadendo la legittimità e correttezza dell'azione amministrativa, anche alla luce della sentenza del TAR Campania, Napoli, Sez. V, n. 7577/2022, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 9-OMISSIS-5/2024, che ha già scrutinato parte sostanziale delle medesime doglianze.

Successivamente all'instaurazione del giudizio, il Comune di Napoli con note del 5 e 6 dicembre 2024 (rispettivamente prot. n. 1057381 e prot. n. 1062019) ha ribadito che la ditta dovrà rimuovere i rifiuti da tutta l'area di 30.000 mq, sulla base delle previsioni originarie dell'ordinanza sindacale.

Con gli ulteriori motivi aggiunti del 31 gennaio 2025, parte ricorrente ha impugnato anche tali atti, deducendo l'erronea interpretazione del perimetro oggettivo dell'obbligo di rimozione, in contrasto con quanto accertato in sede penale, dove è stato riconosciuto che la responsabilità della ditta riguarda esclusivamente l'area circoscritta sud-occidentale (8.000 mq) e i rifiuti ivi rinvenuti.

In sede amministrativa, poi, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 9-OMISSIS-5/2024, ha ribadito che le risultanze della relazione ARPAC del 2016 – indicanti 30.000 mc su 30.000 mq – non attribuiscono in via automatica tale quantità alla ricorrente, e che il perimetro dell'ordinanza va definito in relazione alle risultanze ispettive effettive. A ciò si aggiunge che la Città Metropolitana di Napoli, con Ordinanza del 03.06.2024, ha individuato come co-responsabili dell'inquinamento dell'intero sito anche altri soggetti succedutisi nella gestione della cava negli ultimi trent'anni, evidenziando la complessità del quadro fattuale e giuridico.

Nel corso del procedimento:

- la società ha anche proposto un nuovo Piano di Caratterizzazione ex art. 245 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, quale soggetto interessato e non responsabile, per l'intera area PRB;

- la Regione Campania ha approvato con prescrizioni tale piano con D.D. n. 269 del 27.07.2024.

Tuttavia, la società ha incontrato ostacoli materiali all'accesso al sito (frane, diffide della P.A., mancata autorizzazione all'ingresso), segnalati alle autorità competenti e ad oggi non superati.

In tale contesto, la ricorrente chiede l'annullamento dei provvedimenti del Comune di Napoli del 5 e 6 dicembre 2024, sostenendo di aver pienamente adempiuto all'ordinanza sindacale del 2019, per come perimetrata dalla giurisprudenza penale e amministrativa. La ricorrente contesta che i provvedimenti impugnati si fondano su un erroneo presupposto di fatto e di diritto, in quanto ignorano le risultanze delle sentenze penali (Tribunale di Napoli n. 6879/2022 e Corte d'Appello n. 2719/2024) e della sentenza del Consiglio di Stato n. 9-OMISSIS-5/2024, che avrebbero circoscritto l'area effettivamente interessata dagli sversamenti alla porzione sud-occidentale della cava, per un'estensione di circa 8.000 mq e un volume di 9.585 mc.

Viene dedotto che l'obbligo di rimozione non può essere riferito a tutta l'area di cava censita nel Piano Regionale delle Bonifiche (PRB) né al quantitativo stimato in via presuntiva da ARPAC nel 2016 (30.000 mc), atteso che il PRB è stato aggiornato nel 2020, in epoca successiva all'adozione dell'ordinanza sindacale, e che la ditta non ha mai operato sull'intero sito.

La società deduce che, pur ritenendo non sussistente l'obbligo giuridico di intervenire sull'intero sito, ha comunque presentato nel 2024 – in qualità di soggetto "interessato" ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006 – un Piano di Caratterizzazione dell'intera area, con diritto di rivalsa verso gli altri soggetti responsabili, individuati dalla Città Metropolitana nella propria Ordinanza del 3 giugno 2024.

La ditta contesta il provvedimento comunale che ha imposto l'applicazione dei valori della colonna A della Tabella 1, in contrasto con le determinazioni assunte in precedenza (2011–2013), quando era stata ritenuta corretta l'applicazione della colonna B, corrispondente all'uso industriale.

Parte ricorrente evidenzia che il "cumulo C", ritenuto oggetto dell'ordinanza sindacale, in realtà consiste in terre e rocce da scavo conferite dalla Metropolitana di Napoli e già oggetto di piano di utilizzo ai sensi del DM 161/2012, non ascrivibili all'attività della -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- s.r.l.

I provvedimenti impugnati sarebbero affetti da illegittimità derivata in quanto si inseriscono in un procedimento complessivo già censurato nei precedenti motivi aggiunti (ottobre 2022, gennaio 2023, novembre 2023, maggio e settembre 2024), integralmente richiamati.

Previo deposito di memorie conclusionali, la causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica dell'8 luglio 2025.

2.- In via preliminare, il Collegio è chiamato ad esaminare l'istanza di rinvio dell'udienza presentata dalla società ricorrente, -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- S.r.l., illustrata nella memoria depositata in data 5 giugno 2025 ed articolata su tre distinti motivi:

- la pendenza di un autonomo ricorso (R.G. 4208/2024) proposto avverso atti ritenuti connessi;

- la pendenza del giudizio di ottemperanza (R.G. 1978/2025) alla sentenza n. 9-OMISSIS-5/2024 ritenuto pregiudiziale;

- la prossimità della definizione del Piano di Caratterizzazione, i cui esiti sarebbero rilevanti nel presente giudizio.

Tale istanza non merita accoglimento per le ragioni di seguito esposte.

In ordine al preteso vincolo di connessione con il ricorso R.G. 4208/2024, - pendente dinanzi all'intestato Tribunale ed



avente ad oggetto l'impugnazione dell'ordinanza prot. n. 004634 del 03.06.2024, adottata dalla Città Metropolitana ex art. 244 del D.Lgs 1-OMISSIS-/2006 -, osserva il Collegio che l'asserita connessione tra i giudizi, ancorché tematicamente afferente alla medesima area oggetto di interventi ambientali, non è tale da integrare un vincolo di litispendenza o di pregiudizialità, trattandosi di procedimenti distinti per atti, soggetti e parametri di legittimità oggetto di scrutinio, come peraltro confermato dalla circostanza che la ricorrente ha preferito proporre un ricorso autonomo e non, come per la cospicua massa provvedimentoale versata nelle impugnazioni originaria e aggiuntive all'esame, un ulteriore atto per motivi aggiunti. La mera opportunità di un esame unitario, dunque, non può giustificare la paralisi del presente giudizio, specialmente ove si consideri la risalente pendenza di quest'ultimo, peraltro caratterizzato da un'attività istruttoria ormai compiuta.

Parimenti, non può assumere rilevanza ai fini dell'accoglimento dell'istanza oggetto di scrutinio l'asserita pregiudizialità del giudizio di ottemperanza R.G. 1978/2025.

In disparte, anche in questo caso, la scelta difensiva di incardinare un separato ricorso per far valere la pretesa illegittimità (più o meno radicale) di atti sopravvenuti, la pendenza del suddetto giudizio, avente ad oggetto l'accertamento della corretta esecuzione dell'Ordinanza sindacale n. 3/2019, cui poi sono seguiti molti altri atti, alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 9-OMISSIS-5/2024, non integra un rapporto di pregiudizialità tecnico-giuridica tale da imporre il differimento della decisione nel presente giudizio, atteso che i fatti e gli atti oggetto del ricorso sono autonomamente valutabili sulla scorta del cospicuo corredo documentale già versato in causa, inclusi i provvedimenti impugnati. Né può ritenersi che la decisione da assumere nel giudizio di ottemperanza determini effetti significativi sulla presente causa, ove permane il potere del Giudice amministrativo di valutare direttamente la legittimità degli atti impugnati, diversi e successivi rispetto a quello fatto oggetto di contestazione in quella sede.

Infine, alcuna concreta utilità può desumersi ai fini della decisione della presente controversia dal richiesto differimento al fine di acquisire gli esiti del Piano di Caratterizzazione.

Difatti, la dedotta prossima disponibilità dei risultati delle indagini tecniche non costituisce, di per sé, motivo sufficiente al rinvio. Come dedotto dalla stessa parte, le attività di caratterizzazione sono in fase avanzata, ma non è provato che i risultati saranno disponibili entro un termine determinato e prossimo all'udienza eventualmente programmabile. Il differimento in funzione di un fatto futuro e incerto, cui prevedibilmente seguirebbero altri atti a loro volta oggetto di potenziale impugnazione, si tradurrebbe in una dilazione sine die della definizione del giudizio, in contrasto con i principi di economia processuale e ragionevole durata del processo (art. 1 c.p.a.). Né può ignorarsi che il Piano di Caratterizzazione è già stato oggetto di approvazione con prescrizioni in sede di conferenza dei servizi del 08.07.2024, come riportato dalla stessa ricorrente, rendendo non determinanti – allo stato – i soli esiti delle analisi per la decisione sull'impugnativa.

Per le suesposte considerazioni, l'istanza di rinvio deve essere respinta.

3.- Sempre in via preliminare, il Collegio ritiene di poter prescindere dalle plurime eccezioni di rito svolte dalle parti resistenti e controinteressate, essendo il ricorso, per quanto diffusamente sotto si dirà, nel suo complesso, infondato nel merito.

Passando, quindi, alla disamina dell'articolato e complesso compendio censorio sollevato dalla società ricorrente avverso i numerosi atti impugnati, reputa il Collegio che, al fine di perimetrare le questioni controverse su cui s'incentra l'attuale thema decidendum, sia imprescindibile muovere dall'individuazione della portata conformativa e preclusiva da attribuire al giudicato formatosi sulla sentenza della Sezione n. 7577/2022 (confermata dal C.d.S con la sentenza n. 9-OMISSIS-5/2024). Quest'ultima, difatti, concludendo per l'infondatezza del gravame proposto dalla società ricorrente avverso l'Ordinanza Sindacale n. 797-3 dell'8.8.2019 adottata dal Sindaco del Comune di Napoli in forza dell'art. 192 del d.lgs. n. 1-OMISSIS-/2006, ha definitivamente puntualizzato le circostanze attinenti alla medesima vicenda fattuale sottesa al presente giudizio, accertando le connesse responsabilità della -OMISSIS- -OMISSIS- s.r.l. nella gestione dell'area adibita a cava oggetto dei provvedimenti in questa sede impugnati.

In particolare, la disamina delle summenzionate sentenze evidenzia come il contenzioso in oggetto ha avuto origine dall'ordinanza sindacale n. 3/2019, adottata dal Comune di Napoli ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 1-OMISSIS-/2006, con cui è stato imposto alla società -OMISSIS- -OMISSIS- l'obbligo di provvedere alla messa in sicurezza del sito -OMISSIS-, alla rimozione e smaltimento dei rifiuti, al ripristino dello stato dei luoghi, nonché sia all'analisi e caratterizzazione ambientale, sia alla successiva bonifica.

All'esito del giudizio di primo grado, il TAR Campania, con la sopraccitata sentenza, ha ritenuto pienamente legittima l'ordinanza sindacale, respingendo tutte le doglianze prospettate dalla società ricorrente, sulla base di un impianto istruttorio solido e plurifonte, che ha fatto leva:

-sulla relazione dell'ARPAC del 26 maggio 2016;

- sulla relazione tecnica dell'ISPRA;

- sugli accertamenti dei Carabinieri del NAS e della civica amministrazione;

- e, soprattutto, sul contenuto dei due verbali di sequestro penale del 12 maggio 2015 e del 12 marzo 2016, che descrivono l'area come interessata da tre grossi scarichi di rifiuti, individuati "a vista" all'interno di una cava in tufo, con presenza di rifiuti edili e materiali contenenti amianto.

Nel dettaglio, il TAR ha accertato in fatto che:

- l'attività di ricomposizione ambientale da parte della società era avvenuta in difformità rispetto alle prescrizioni del decreto autorizzativo regionale n. 444/2013;
- nel sito erano stati utilizzati materiali qualificabili come rifiuti speciali, anche pericolosi, provenienti da demolizioni edilizie e non sottoposti a preventivo trattamento;
- l'intervento della società, anziché realizzare il ripristino morfologico, aveva determinato una situazione assimilabile ad una discarica abusiva, in violazione del divieto di cui all'art. 192 del Codice dell'Ambiente.

Con riferimento ai profili di valenza prettamente giuridica, la medesima sentenza ha richiamato il principio del "chi inquina paga", sottolineando come l'obbligo di rimozione dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi ricada primariamente sul soggetto che abbia materialmente e colpevolmente causato l'abbandono, indipendentemente dalla qualità di proprietario o concessionario.

In sede di gravame, poi, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 9-OMISSIS-5/2024, ha integralmente confermato la pronuncia del giudice di primo grado, respingendo tutti i motivi di appello.

La pronuncia di secondo grado ha affrontato in modo approfondito anche i profili processuali, dichiarando:

- l'infondatezza della tesi secondo cui l'impresa avrebbe eseguito volontariamente l'ordinanza, escludendo che l'adempimento forzato potesse configurare acquiescenza;
- l'irrelevanza della sentenza penale di estinzione del reato per prescrizione, non potendo essa vincolare il giudizio amministrativo in mancanza dei presupposti dell'art. 654 c.p.p.

Particolarmente significativa è il tratto motivazionale contenuto nella citata sentenza nel quale il Consiglio di Stato ha escluso la fondatezza del tentativo dell'odierna ricorrente di addossare la responsabilità dell'inquinamento a gestioni precedenti o a materiali già presenti in sito in epoca pregressa.

Si è affermato, sul punto, con motivazione vincolante, che: «il rinvenimento dei diversi cumuli di rifiuti è stato compiuto [...] in anni distinti e parte di questi rifiuti sono stati individuati ictu oculi, senza alcuna attività di scavo o movimentazione di terra, a dimostrazione del livello di inquinamento presente in loco e della riconducibilità ad operazioni compiute dall'impresa» (Cons. Stato, sez. IV, sent. 9-OMISSIS-5/2024, § 10.4).

Ancora, il Consiglio ha sottolineato che:

- i materiali rinvenuti nella cava non erano in alcun modo qualificabili come "terre e rocce da scavo" ammissibili ai sensi del decreto autorizzativo;
- la condotta della società si è rivelata colpevole, per omessa verifica, mancato rilievo o denuncia della presenza di rifiuti, nonché per l'assenza di documentazione idonea a dimostrare la legittimità dei conferimenti.

Alla luce di tali statuizioni, si può affermare che si è formato giudicato:

- sull'an della responsabilità ambientale della società, per abbandono di rifiuti nel sito -OMISSIS-;
- sulla legittimità dell'ordinanza sindacale emessa ai sensi dell'art. 192 d.lgs. 1-OMISSIS-/2006;
- sulla qualificazione dei materiali conferiti come rifiuti speciali, anche pericolosi;
- sulla sussistenza del nesso eziologico tra la condotta dell'impresa e la situazione di degrado ambientale rilevata;
- sull'irrelevanza del giudicato penale e sull'infondatezza dell'eccezione di esecuzione spontanea.

In altri termini, quanto all'accertamento dell'elemento oggettivo della contestata alterazione ambientale in violazione delle prescrizioni imposte con il provvedimento concessorio, appare decisivo il compendio istruttorio a tal fine valorizzato dalla succitata sentenza n. 7577/2022, peraltro condiviso dal giudice d'appello, avendo la statuizione dell'intestato Tar rimarcato come la presenza di rifiuti nel sito risulti essere stata accertata nella relazione Arpac del 26.5.2016 versata in atti, ove si rappresenta che la ricomposizione ambientale è stata realizzata con rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, come emerge dai campioni estratti dagli scavi delle trincee, con utilizzo di una notevole quantità di materiale, stimato in circa 30.000 mc per un peso di circa 50.000 tonnellate, proveniente da demolizioni di edifici senza essere sottoposto ad alcun processo di separazione, vagliatura e frantumazione in idoneo impianto autorizzato, realizzando di fatto una discarica abusiva. Inoltre, è stata accertata la presenza di amianto in due campioni di frammenti cementizi prelevati nel sito e, relativamente ai documenti di trasporto e caratterizzazione dei materiali rinvenuti, è risultato che i predetti rifiuti sono stati trasportati senza alcun documento a corredo; infatti, dai documenti di trasporto esibiti risulterebbero conferiti circa 11.260 mc di terreno che, tuttavia, non sono stati rinvenuti dai tecnici, sicché è stata ipotizzata anche una attività organizzata di traffico illecito dei rifiuti.

Peraltro, tali rilievi sono stati confermati anche nella relazione tecnico – scientifica dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra) - appositamente interpellato dal Ministero dell'Ambiente al fine di effettuare le opportune valutazioni in ordine alla sussistenza di possibili profili di danno ambientale – secondo cui "lo smaltimento incontrollato di rifiuti da demolizione aventi anche natura pericolosa nel sito, produce l'esposizione delle risorse naturali a potenziali fattori di inquinamento. Tale esposizione, in assenza di evidenze circa interventi presso il sito finalizzati ad individuare e contenere fonti attive di inquinamento, legittima l'ipotesi della sussistenza di una minaccia di danno ambientale ... In questo quadro emerge una situazione caratterizzata da molteplici criticità ambientali ... Il superamento di tali criticità potrà essere assicurato, ai sensi della legge, da un efficace sviluppo, a cura delle autorità competenti, delle vigenti procedure di caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti in esame".

Accertata, dunque, in ragione delle citate statuizioni, la condotta alterativa della -OMISSIS-, - trasformata in discarica



abusiva nonostante il provvedimento concessorio -, l'elemento soggettivo, ovverosia l'imputabilità della condotta contestata, peraltro violativa delle prescrizioni imposte dalla rilasciata concessione, può dirsi altrettanto cristallizzato alla luce delle succitate sentenze.

In particolare, la sentenza n. 7577/2022 ha ritenuto dirimente, onde comprovare il diretto coinvolgimento della ricorrente in ordine alle condotte accertate, il compendio istruttorio posto a fondamento dell'Ordinanza Sindacale n. 797-3 del 8.8.2019 adottata dal Sindaco del Comune di Napoli in forza dell'art. 192 del d.lgs. n. 1-OMISSIS-/2006 e richiamato anche dagli atti in questa sede impugnati.

Nel dettaglio, sono stati ritenuti decisivi, al fine di ritenere accertato il diretto coinvolgimento della impresa ricorrente nell'abbandono di rifiuti, i seguenti riscontri istruttori:

- il raffronto con la situazione precedentemente acclarata da Arpac (prima dell'avvio delle operazioni appaltate) nella nota prot. n. 31825 del 10.7.2012 (in cui si dava atto che "esaminata la documentazione allegata alla nota del 17.5.2012 del 28.6.2012, si comunica che i rifiuti rinvenuti sul suolo, presso l'-OMISSIS- sono stati smaltiti e/o recuperati secondo la normativa vigente"), non idoneamente contestata in punto di fatto;

- la sussistenza di diversi elementi di collegamento costituiti dalla disponibilità giuridica e materiale del sito, dal rinvenimento di rifiuti interrati e "a vista", dall'effettivo coinvolgimento di automezzi dell'impresa della ricorrente nel corso della visita "a sorpresa" dalla Polizia Municipale.

Ne deriva che non è consentito rimettere in discussione alcuno dei profili oggetto del giudicato, essendo precluso ogni riesame dell'atto amministrativo nella parte relativa alla attribuzione di responsabilità ambientale e alla validità degli ordini impartiti. Ogni ulteriore deduzione volta, da un lato, a negare, minimizzare o ridefinire il contenuto della responsabilità e, dall'altro, a circoscrivere l'estensione delle aree da bonificare ovvero la natura giuridica dei materiali rinvenuti deve considerarsi inammissibile o irrilevante, in quanto già decisa in via irrevocabile.

3.1.- Gli aspetti sopra elencati, poi, sono stati ulteriormente specificati dalla sentenza n. 9-OMISSIS-5/2024 del Consiglio di Stato, Sezione IV. Quest'ultima ha definito in modo puntuale e dettagliato non solo i profili di legittimità sostanziale e soggettiva dell'ordinanza sindacale impugnata, ma anche – in un contesto di significativa complessità fattuale – la determinazione specifica dell'area oggetto dell'intervento unitamente alla consistenza dei rifiuti da rimuovere, chiarendo aspetti che nel primo grado erano stati oggetto di contestazione da parte della ricorrente.

Va premesso che la controversia concerneva un'area di cava dismessa, estesa per circa 30.000 mq, all'interno di un più ampio complesso di oltre 290.000 mq, da anni soggetto a sequestri penali e ad attività di recupero ambientale autorizzata. La società appellante era subentrata nella gestione dell'area nel 2011, in forza di un contratto con il proprietario (-OMISSIS- Confraternita), finalizzato alla ricomposizione morfologica e ambientale del sito, autorizzata con decreto dirigenziale regionale n. 444/2013.

Con l'ordinanza n. 3/2019, il Comune di Napoli aveva imposto alla società obblighi di bonifica ex art. 192 d.lgs. 1-OMISSIS-/2006, senza tuttavia indicare direttamente la porzione dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti. Nel giudizio d'appello, il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario chiarire la predetta apparente lacuna, disponendo una istruttoria mirata al fine di acquisire delucidazioni:

- sull'esatta delimitazione dei luoghi oggetto dell'ordinanza;
- sulla corrispondenza tra l'area di intervento della società e quella oggetto di sequestro;
- sulla quantità e localizzazione dei rifiuti oggetto di rimozione;
- sugli eventuali sviluppi del parallelo procedimento di bonifica ex art. 244 d.lgs. 1-OMISSIS-/2006.

In esito all'istruttoria, il Comune ha trasmesso una relazione (depositata il 16 febbraio 2024), in cui ha confermato che l'ordinanza era riferita:

- all'intera superficie di 30.000 mq affidata alla disponibilità della società appellante;
- con riferimento non indistinto, bensì a porzioni specifiche identificate come "il piano di pendio, parte della valle, e i bordi di dislivello dell'area", esattamente corrispondenti alle aree ove, secondo la sentenza del Tribunale penale di Napoli, erano stati rinvenuti i cumuli di rifiuti inerti e i materiali contaminati, tra cui l'amianto.

In parallelo, la sentenza ha dato atto che i verbali di sequestro del 2015 e 2016 – allegati agli atti e non contestati nei loro presupposti oggettivi – avevano documentato:

- la presenza a vista (senza scavi) di tre "grossi scarichi" di rifiuti in diversi punti della cava;
- una grotta con tre ingressi, "colma di rifiuti" di origine edilizia, collocati in modo tale da alterare la morfologia della cava (riduzione dell'altezza della cavità interna);
- l'impossibilità di considerare tali rifiuti come materiale preesistente e sotterraneo, posto che l'accumulo era tale da risultare "immediatamente percepibile" e compatibile con attività svolte in epoca successiva al 2013.

Sulla base di tale compendio istruttorio, il Collegio ha espresso un giudizio di alta probabilità logica e giuridica (secondo il criterio ordinariamente valevole per il giudizio amministrativo del "più probabile che non"), affermando che:

- i rifiuti rilevati erano diretta conseguenza dell'attività della società odierna ricorrente, che, pur operando su area sottoposta a prescrizioni ambientali stringenti, non aveva mai denunciato o segnalato la presenza di rifiuti pregressi, né aveva prodotto documentazione che giustificasse la natura lecita dei materiali conferiti;
- la ricostruzione difensiva della ricorrente, volta ad attribuire i rifiuti a preesistenti gestioni o a movimentazioni

successive agli scavi, era priva di fondamento tecnico e logico, come dimostrato anche dall'assenza di documenti di trasporto (D.D.T.) per buona parte dei conferimenti e dall'incongruenza tra i volumi autorizzati (11.260 mc) e quelli effettivamente rilevati (30.000 mc).

Il giudice d'appello ha, inoltre, ritenuto irrilevante e inidonea a limitare la responsabilità dell'appellante la sentenza penale nelle more intervenuta con il proscioglimento per prescrizione del reato di traffico illecito di rifiuti, attese:

- l'assenza dei presupposti di cui all'art. 654 c.p.p.;
- la differenza di oggetto tra l'imputazione penale e il contenuto dell'ordinanza sindacale, con i relativi presupposti di legittimità;
- l'espressa valutazione da parte del Collegio circa l'autonomia dell'accertamento amministrativo.

In conclusione, la sentenza del Consiglio di Stato n. 9-OMISSIS-5/2024 ha compiuto un approfondito accertamento in fatto circa:

- l'estensione dell'area da bonificare (30.000 mq), in parte specificamente individuata;
- la natura e la quantità dei rifiuti (rifiuti edili, terre contaminate, frammenti con amianto, oltre 50.000 tonnellate);
- la riconducibilità causale dei conferimenti alla condotta della società, per dolo o colpa, alla luce della disponibilità materiale del sito e dell'inosservanza delle prescrizioni autorizzative.

Tale accertamento, compiuto con pienezza di contraddittorio e all'esito di istruttoria giudiziale approfondita, si è ormai consolidato, producendo un giudicato sostanziale vincolante in merito:

- all'estensione dell'area oggetto dell'abbandono di rifiuti;
- alla tipologia e quantità dei rifiuti da rimuovere;
- alla legittimità e proporzionalità dell'ordine sindacale ex art. 192 d.lgs. 1-OMISSIS-/2006.

Ne discende che ogni successivo provvedimento adottato in attuazione dell'ordinanza n. 3/2019 o collegato alla medesima matrice fattuale dovrà conformarsi integralmente ai limiti e ai contenuti fissati dal giudicato, non potendosi più rimettere in discussione né l'anno della responsabilità né la dimensione oggettiva dell'intervento ordinato.

Per giurisprudenza costante, invero, il giudicato amministrativo, e quindi anche la portata del decisum, ai fini dell'operatività del ne bis in idem, non cade solo sulla legittimità del singolo provvedimento impugnato, estendendosi a tutti gli aspetti della funzione amministrativa esercitata e presi in esame nella motivazione della sentenza, investendo l'accertamento giudiziale tutti i profili inerenti l'interpretazione di norme o l'accertamento dei fatti implicati nell'esercizio di un potere in una determinata fattispecie concreta, vincolando sia l'amministrazione che il giudice, qualora nuovamente chiamato a decidere una controversia inerente i medesimi profili, anche se riguardanti un atto nuovo, come avvenuto nel caso di specie.

5.- Le superiori osservazioni conducono il Collegio a respingere le innumerevoli (e inammissibilmente reiterate) censure proposte dalla società -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- s.r.l., volte a contestare l'estensione dell'area oggetto dell'ordine di rimozione ex art. 192 D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006 alla superficie di 30.000 mq, anziché alla più ridotta area di circa 8.000 mq, che la società assume come unico ambito di propria responsabilità. Pertanto, devono ritenersi legittimi i provvedimenti con cui la civica amministrazione, da un lato, ha prospettato l'esecuzione in danno della summenzionata ordinanza con riguardo all'intera area così stimata nella sua estensione; dall'altro, ha escluso che le attività di rimozione, poste in essere dalla ricorrente con riguardo ad una superficie di minore estensione e relativamente ad un più contenuto quantitativo di rifiuti, potessero essere ritenute pienamente adempitive dell'ordinanza *de qua*.

Premesso che è inammissibile il ricorso che mira a contestare provvedimenti attuativi di un atto presupposto divenuto definitivo a seguito del formarsi del giudicato in ordine alla sua legittimità, specie se la lesione discende, come nella specie, direttamente e inevitabilmente dal contenuto di quest'ultimo (Cons. Stato, Sez. V, 25 gennaio 2021, n. 767), osserva il Collegio che il giudicato formatosi in forza delle sopramenzionate pronunce ha appurato, in modo ormai incontestabile, che l'ordinanza sindacale n. 3/2019, adottata ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, ha imposto alla società ricorrente l'obbligo di rimuovere i rifiuti abbandonati, effettuare le attività di messa in sicurezza e ripristinare lo stato dei luoghi sull'intera superficie di 30.000 mq, come esplicitamente indicato nel provvedimento.

Tale estensione trova riscontro:

- nella concessione contrattuale sottoscritta in data 7 febbraio 2011 tra l'-OMISSIS- dei -OMISSIS- e la -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- S.r.l., che affidava a quest'ultima l'esecuzione di un progetto di recupero ambientale su un'area cava di 30.000 mq;
- nel decreto dirigenziale della Regione Campania n. 444/2013, che autorizzava la ricomposizione ambientale su tale estensione;
- nei rilievi tecnici e nei verbali di sopralluogo eseguiti da ARPAC, ISPRA e dalla Polizia Ambientale, da cui risulta che l'attività di riempimento con materiali di natura eterogenea e non autorizzata ha interessato tutta l'area concessa.

Non può dunque condividersi la tesi censoria della ricorrente secondo cui la propria attività avrebbe riguardato soltanto 8.000 mq, limitatamente a un cumulo di circa 9.585 mc di materiali. Tale assunto non trova riscontro oggettivo, né nei titoli abilitativi, né nelle risultanze delle indagini amministrative e penali, univoche nell'evidenziare un conferimento su tutta la superficie di 30.000 mq, anche se eseguito in fasi e modalità diverse.

Dagli atti di causa e, in particolare, dalla relazione tecnica ARPAC, nonché dalla CTU disposta nell'ambito del

procedimento penale, risulta che sull'area interessata dal progetto di ricomposizione ambientale sono stati conferiti circa 30.000 metri cubi di materiali, corrispondenti a un peso stimato di 50.000 tonnellate, costituiti da rifiuti derivanti da demolizioni edilizie, non trattati in impianti autorizzati, contenenti anche materiali classificati come pericolosi, come l'amianto.

Tali materiali sono stati rinvenuti diffusamente su tutta l'area di 30.000 mq, in alcuni punti anche a profondità superiori a 1,30 metri, smentendo così l'assunto difensivo secondo cui i materiali pericolosi sarebbero riconducibili a epoche antecedenti l'intervento della società.

Il Consiglio di Stato, poi, con la più volte richiamata sentenza n. 9-OMISSIS-5/2024, ha confermato che, per un verso, l'ordinanza comunale si riferisce all'intera area di 30.000 mq, come risultante dall'autorizzazione e dai contratti e, dall'altro, che non sussiste alcuna incongruenza nel collegamento tra l'estensione dell'ordine e le condotte attribuite alla società, cosicché l'eventuale presenza di altri soggetti coobbligati non esonera la ricorrente dalle proprie responsabilità, non consentendo pertanto una riduzione dell'obbligo di rimozione e ripristino.

In conclusione, l'amministrazione ha correttamente ribadito, con le note del 13.06.2024, 07.03.2025 e 31.03.2025, che l'ordinanza si riferisce a 30.000 mc su 30.000 mq, come da stima e documentazione ARPAC. La rimozione parziale, pur significativa, non può dunque essere considerata soddisfacente dell'intero ordine, e non ha estinto l'obbligo giuridico.

Alla luce di quanto sopra, l'estensione dell'area oggetto dell'ordinanza sindacale deve essere confermata in 30.000 mq, e la quantità di rifiuti da rimuovere stimata in 30.000 mc (circa 50.000 tonnellate), cosicché la pretesa della società di limitare il proprio obbligo a soli 8.000 mq e 9.585 mc di materiale è del tutto priva di fondamento.

6.- Tanto chiarito in ordine all'estensione dell'ordine di rimozione dei rifiuti indebitamente sversati sull'area in questione, il secondo nucleo di censure articolate dalla società ricorrente è stato rivolto a stigmatizzare l'asserita illegittimità del procedimento di caratterizzazione dei rifiuti e di bonifica del fondo avviato nei suoi confronti.

Al riguardo, la ricorrente ha dedotto plurimi profili di illegittimità, quali:

- la commistione illecita tra diversi procedimenti operata dalle resistenti amministrazioni che avrebbero sovrapposto, omettendo di considerarne la profonda diversità, il procedimento ex art. 192 (ordinanza sindacale) al procedimento disciplinato dagli artt. 242 (caratterizzazione e bonifica) e art. 244 (individuazione dei responsabili della contaminazione);
- l'errata applicazione ai fini del procedimento ex art. 242 cit. dei valori delle CSC di cui alla Colonna A della Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, stante l'arbitrarietà della scelta, fondata sulla sola destinazione urbanistica dell'area e non sull'effettivo utilizzo, e comunque in contrasto con precedenti valutazioni operate dal medesimo Comune (che in passato avrebbe avallato l'applicazione della Colonna B);
- l'errata delimitazione dell'area destinataria dell'obbligo di caratterizzazione che non potrebbe riguardare l'intera cava, dovendo per contro essere limitata alla sola porzione di fondo su cui aveva operato.

Nessuna delle esposte censure coglie nel segno.

6.1.- In primo luogo, deve escludersi la portata invalidante degli atti impugnati asseritamente ascritta alla dedotta commistione tra il procedimento esitato con l'ordinanza ex art. 192 d.lgs. n. 1-OMISSIS-/2006 e il procedimento avviato ai sensi degli artt. 239 e ss. del medesimo decreto legislativo al fine di disporre la bonifica dell'intera area corrispondente alla -OMISSIS-. Nello specifico, la ricorrente ha censurato l'operato dell'Amministrazione comunale e regionale nella parte in cui si sarebbe determinata un'indebita commistione tra il procedimento di rimozione dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 1-OMISSIS-/2006 e quello relativo alla caratterizzazione ambientale del sito ex art. 242 del medesimo decreto.

Secondo la prospettazione attorea, il Comune di Napoli, già con l'Ordinanza Sindacale n. 3/2019, avrebbe dato luogo a una confusione tra i due distinti procedimenti, intimando genericamente alla ditta, oltre alla rimozione dei rifiuti, anche la bonifica e la caratterizzazione dell'intero sito, in assenza delle prescritte indagini preliminari. Tale commistione avrebbe determinato un pregiudizio rilevante sia sul piano amministrativo che su quello penale, dando luogo a un prolungato stallo procedimentale.

La censura, come anticipato, non può trovare accoglimento.

6.2.- A tal fine, reputa il Collegio necessario illustrare i tratti salienti del procedimento di bonifica di un sito inquinato onde scandirne le fasi nonché i criteri di individuazione dei soggetti chiamati ad adempiere ai corrispondenti obblighi.

La bonifica dei siti inquinati, come noto, è stata introdotta nel nostro ordinamento, quale istituto di portata generale, dall'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 in relazione alle ipotesi di superamento dei livelli di concentrazione di sostanze inquinanti, nonché di mero «pericolo concreto ed attuale» di tale superamento.

La regolamentazione dell'istituto della bonifica è poi confluita nel codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 1-OMISSIS-), dove è oggi disciplinato, in modo organico, nel titolo V della parte IV, agli artt. 239 e ss..

In questo rinnovato quadro normativo, la bonifica consiste, ai sensi dell'art. 240, lett. p), del d.lgs. n. 1-OMISSIS- del 2006, nell'«insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischi», che costituiscono i livelli di accettabilità per ogni singolo sito.

Se nella previgente normativa l'individuazione dei siti contaminati avveniva in forza di criteri di tipo tabellare, nel senso che il mero superamento dei valori limiti normativamente stabiliti (fissati con il regolamento di attuazione di cui al decreto

interministeriale del 25 ottobre 1999, n. 471), o il rischio di esso, comportava l'obbligo di intervento, nell'attuale disciplina codicistica, il nuovo criterio per questa individuazione, e quindi per l'attivazione dei conseguenti obblighi di intervento, richiede l'espletamento di un'analisi del rischio del sito che determina, in concreto, la soglia della contaminazione accettabile per ciascuna area inquinata.

La bonifica, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 247 del 2009), è un procedimento complesso, che si articola in diverse fasi, prevedendo altresì l'intervento di diverse autorità amministrative.

L'iter procedimentale è scandito da una prima fase, che ha inizio al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare un sito. In questa fase, il responsabile dell'inquinamento deve mettere in opera, entro 24 ore, le necessarie misure di prevenzione e deve darne immediata comunicazione alle amministrazioni competenti, indicate dall'art. 304, comma 2, in tema di danno ambientale, che sono il Comune, la Provincia e la Regione (o la Provincia autonoma) nel cui territorio si è verificato l'evento lesivo, nonché il Prefetto.

La comunicazione in esame è condizione di abilitazione alla realizzazione delle misure di prevenzione e la sua omissione da parte del soggetto responsabile è sanzionata penalmente (art. 257).

Questo primo momento procedimentale «è necessariamente rimesso alla volontà del responsabile dell'inquinamento perché nell'immediatezza del verificarsi dell'evento potenzialmente lesivo egli è l'unico soggetto che certamente ne è a conoscenza».

Nella successiva fase procedimentale (la seconda), intervengono le amministrazioni competenti chiamate a controllare e verificare l'attività del soggetto responsabile. L'art. 242 prevede, infatti, che il responsabile dell'inquinamento, dopo aver attuato le necessarie misure di prevenzione, svolga, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione non sia stato superato, provveda al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al Comune ed alla Provincia competenti per territorio entro 48 ore. Tale attività di autocertificazione chiude il procedimento ed è sottoposta alla verifica e al controllo degli enti locali competenti entro il ristretto termine di 15 giorni.

Qualora il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione risulti, per contro, superato, il responsabile dell'inquinamento deve immediatamente informare il Comune e la Provincia competente con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate.

Le fasi successive della procedura di bonifica devono essere approvate dalla Regione.

Il responsabile della contaminazione deve, in 30 giorni, presentare il piano di caratterizzazione al Comune e alla Provincia, nonché alla Regione territorialmente competente. Si tratta di un'attività conoscitiva diretta a ricostruire lo stato ambientale del sito e a predisporre la base informativa per le fasi successive. La Regione convoca la conferenza di servizi e «autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative».

Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio.

Entro 6 mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il soggetto responsabile presenta alla Regione i risultati dell'analisi di rischio. La conferenza di servizi, convocata dalla Regione a seguito dell'istruttoria svolta in contraddittorio con il soggetto responsabile - cui è dato un preavviso di almeno 20 giorni - «approva il documento di analisi di rischio entro i sessanta giorni dalla ricezione dello stesso».

Se gli esiti dell'analisi di rischio sono favorevoli, in quanto dimostrano che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle concentrazioni soglia di rischio, la conferenza di servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento. In tal caso, la conferenza di servizi può prescrivere lo svolgimento di un programma di monitoraggio sul sito circa la stabilizzazione della situazione in relazione agli esiti dell'analisi di rischio e all'attuale destinazione d'uso del sito. A tal fine, il soggetto responsabile, entro i successivi 60 giorni, invia alla Provincia e alla Regione competenti per territorio un piano di monitoraggio nel quale sono individuati i parametri da sottoporre a controllo, nonché la frequenza e la durata dello stesso.

Se, per contro, risultano superate le soglie di concentrazione di rischio, il soggetto responsabile sottopone alla Regione, nei sei mesi successivi all'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale. La Regione, acquisito il parere del Comune e della Provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, «approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento».

L'inosservanza degli obblighi di eseguire gli interventi di bonifica è sanzionata penalmente dal codice penale, ove è stato introdotto dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 il reato di omessa bonifica (art. 2-OMISSIS- *terdecies* cod. pen.).

L'art. 257 del codice dell'ambiente, invece, sanziona penalmente il soggetto che cagiona l'inquinamento «se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti».

6.3.- Nonostante le fasi e le rispettive competenze del procedimento di bonifica siano specificamente scandite nei termini sopra indicati, la giurisprudenza amministrativa ha tuttavia chiarito come la fonte di innesco di tale procedimento, come avvenuto nella presente fattispecie, possa essere costituita anche da un'ordinanza sindacale adottata ai sensi dell'art. 192

D.lgs. n. 1-OMISSIS-/2006.

Per quanto riguarda la competenza del sindaco, espressamente prevista dell'art. 192 comma 3 del Dlgs. 1-OMISSIS-/2006 in relazione all'ordine di rimozione e avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti abbandonati, la giurisprudenza ritiene che questa norma, in quanto disposizione speciale sopravvenuta, prevalga sul principio di devoluzione dei compiti gestionali ai responsabili degli uffici previsto dall'art. 107 comma 5 del Dlgs. 267/2000 (v. recentemente Cons. di Stato, Sez. V, 8 luglio 2019 n. 4781).

È innegabile che il provvedimento impugnato è esteso anche all'attività di bonifica, la quale rientra invece nella regola generale della competenza dirigenziale di altri enti, ma si tratta di una questione da risolvere in via interpretativa, coordinando i vari ordini impartiti alla ricorrente.

Risulta infatti legittimo che il sindaco disponga la rimozione dei rifiuti abbandonati, ai fini dell'avvio a recupero o smaltimento, e contestualmente anticipi uno degli esiti possibili del seguito della procedura, ovvero l'obbligo di bonifica per l'ipotesi di accertamento della contaminazione delle matrici ambientali.

In questo modo, il sindaco non si appropria di competenze dirigenziali, ma fornisce al destinatario dell'ordinanza un quadro degli adempimenti che potrebbero subentrare una volta rimossi i rifiuti ed effettuata la caratterizzazione dell'area. Per quanto riguarda la scelta di associare all'ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati un ordine di caratterizzazione dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti, si può ritenere che tale combinazione sia legittima.

La caratterizzazione è infatti il punto di congiunzione tra la fase di allontanamento dei rifiuti, necessariamente collocata nell'immediatezza della scoperta, e la fase successiva ed eventuale di bonifica dell'area.

La presenza di rifiuti incontrollati è un potenziale veicolo di trasferimento degli inquinanti nelle matrici ambientali, e dunque, nel momento in cui si effettua la rimozione, occorre accertare se vi siano situazioni di contaminazione.

In questo senso può essere interpretato l'art. 239 comma 1-a del D.lgs. 1-OMISSIS-/2006, che disciplina le verifiche da svolgere a seguito della rimozione dei rifiuti.

Quanto al rapporto tra rimozione dei rifiuti e bonifica, quest'ultima riguarda operazioni distinte dalla rimozione dei rifiuti abbandonati, fondandosi sul diverso presupposto del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC). Oltretutto, l'individuazione del responsabile della contaminazione, soggetto tenuto alla bonifica, è attività che rientra nella competenza della Provincia (v. art. 242-244 del Dlgs. 1-OMISSIS-/2006).

In concreto, tuttavia, esiste continuità tra la rimozione dei rifiuti abbandonati e l'analisi della contaminazione delle matrici ambientali. I rifiuti non controllati devono essere presi in esame come potenziali cause di superamento delle CSC, ovvero come fattori di un rischio imminente di contaminazione.

È quindi necessario un coordinamento tra le amministrazioni che hanno competenza sui rifiuti e quelle che hanno competenza sulla bonifica. In questo quadro, è legittimo, come si è visto sopra, che l'ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati sia associato a un ordine di caratterizzazione.

Si tratta evidentemente di una prima caratterizzazione, i cui risultati devono essere discussi nella conferenza di servizi, per stabilire se vi sia effettivamente una situazione di contaminazione, o se siano necessari nuovi campionamenti. I risultati ottenuti confluiscono poi, come previsto dall'art. 242 comma 4 del D.lgs. 1-OMISSIS-/2006, nella procedura di analisi del rischio sito-specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR). Una volta fissate le CSR, la conferenza di servizi decide sulla necessità e sul contenuto della bonifica.

Nell'odierna fattispecie, il Comune, attraverso l'ordinanza n. 3/2019, ha già delineato il sopra descritto percorso procedimentale, sebbene non abbia anticipato, né avrebbe potuto anticipare, le valutazioni proprie dei passaggi successivi, nei quali sono state coinvolte le altre amministrazioni, e in particolare l'ARPAC, la Regione e la Provincia, mediante la convocazione della conferenza dei servizi e l'inserimento dell'intera area corrispondente all'-OMISSIS- nei siti regionali da bonificare.

Di conseguenza, il suddetto provvedimento, che, come detto, ha già superato il vaglio giurisdizionale nel doppio grado di giudizio, letto in collegamento con i descritti esiti procedimentali, risulta legittimo, in quanto interpretabile come un ordine riferito all'immediata rimozione dei rifiuti abbandonati e alla prima caratterizzazione dell'area, in vista di un successivo intervento di bonifica da valutare con il concorso di tutte le amministrazioni competenti (T.A.R. Lombardia - Brescia, sez. I, 07/02/2020, n.114).

6.4.- Esaminando, nello specifico, la censura in merito sollevata dalla ricorrente alla luce delle osservazioni sopra svolte, rimarca il Collegio come il complessivo iter procedimentale, ricostruito in modo puntuale nella documentazione in atti e nelle produzioni delle parti, dimostra che, seppure nella prima fase vi siano state talune sovrapposizioni lessicali o operative tra gli obblighi imposti alla ricorrente, tali elementi non hanno prodotto una sostanziale violazione dei principi di correttezza, buona amministrazione e determinatezza dell'azione amministrativa.

In particolare, come sopra detto, l'ordinanza sindacale impugnata (n. 3/2019) ha fondato le proprie prescrizioni su un quadro fattuale e normativo in cui la necessità di procedere a un'attività di messa in sicurezza e di accertamento ambientale risultava giustificata dalle risultanze dei verbali ARPAC e dalla documentazione ispettiva.

Il richiamo all'"analisi e caratterizzazione ambientale dell'intero sito" contenuto nell'ordinanza non può essere letto come attivazione automatica della procedura ex art. 242 TUA, bensì come indicazione preliminare volta alla verifica dello stato dei luoghi, finalizzata eventualmente alla bonifica, e da attuarsi nel rispetto delle forme procedimentali previste.

Quanto alla successiva evoluzione amministrativa, risulta che gli enti competenti (Regione Campania e Città Metropolitana di Napoli) hanno correttamente avviato – solo in un secondo momento – la procedura di individuazione dei soggetti responsabili della potenziale contaminazione ai sensi dell'art. 244 TUA, convocando diverse conferenze di servizi e approvando, con prescrizioni, il Piano di Caratterizzazione (PDC) dell'area, che la stessa ricorrente ha contribuito a redigere quale soggetto "interessato" ex art. 245 cit..

Non si può quindi ravvisare un effetto di commistione lesivo, atteso che la procedura ex art. 192 ha avuto autonoma attuazione mediante la rimozione dei rifiuti (parzialmente eseguita nel 2024), mentre quella ex art. 242 ha avuto una genesi e uno sviluppo successivo.

Difatti, solo successivamente all'adozione dell'ordinanza sindacale, e in particolare con l'inserimento dell'area nel Piano Regionale di Bonifica (PRB) con Delibera di Giunta Regionale n. 626 del 29.12.2020, si è attivata formalmente la procedura ex art. 244, ai fini dell'individuazione dei soggetti responsabili e dell'avvio del procedimento ex art. 242.

Dunque, la fase di caratterizzazione del sito non è stata imposta automaticamente dalla precedente ordinanza, essendo scaturita da un procedimento autonomo e successivo, con formale coinvolgimento degli enti competenti (Regione Campania, Città Metropolitana, ARPAC), che hanno convocato le conferenze di servizi e istruito il procedimento secondo le scansioni di legge.

L'iter ambientale ex art. 242 ha seguito, quindi, un autonomo (e laborioso) sviluppo procedimentale, senza derivare causalmente o normativamente (solo) dall'ordinanza del 2019, quanto piuttosto da atti e valutazioni successivi, conformi alla disciplina di settore.

Come ha avuto modo di chiarire la giurisprudenza, l'obbligo di caratterizzazione e bonifica del sito contaminato non può derivare da un atto ordinatorio generale, ma solo dall'esito delle indagini preliminari condotte nel rispetto delle regole tecniche e amministrative previste dal D.lgs. n. 1-OMISSIS-/2006 (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 21 gennaio 2021, n. 830).

Nel caso di specie, le indagini preliminari ex art. 242 sono state effettivamente avviate soltanto dopo la riapertura formale del procedimento da parte della Città Metropolitana di Napoli nel settembre 2023, con la successiva ordinanza ex art. 244 del 03.06.2024, e culminate nell'approvazione del Piano di Caratterizzazione da parte della Regione Campania.

Inoltre, la separazione tra i due procedimenti è stata ormai spiegata e validata anche dal Consiglio di Stato con la più volte richiamata sentenza n. 9-OMISSIS-5/2024, che ha qualificato l'ordinanza sindacale come riferita esclusivamente alla rimozione dei rifiuti ex art. 192 TUA e ha confermato l'autonomia della procedura di caratterizzazione, la quale è proseguita regolarmente secondo le scansioni previste dalla normativa ambientale.

Infine, anche volendo ammettere, in astratto, una parziale ed originaria commistione tra i due binari procedimentali, tale circostanza non ha prodotto una lesione concreta e attuale degli interessi della ricorrente, né si è tradotta in provvedimenti immediatamente lesivi da parte dell'amministrazione.

Infatti, parte ricorrente ha potuto:

- presentare il Piano di Caratterizzazione prima come soggetto "interessato" (ex art. 245 TUA), poi come co-obbligato individuato formalmente con l'ordinanza ex art. 244;
- svolgere le attività di rimozione dei rifiuti secondo le indicazioni confermate dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 9-OMISSIS-5/2024;
- interloquire in ogni fase con gli enti coinvolti, anche mediante la proposizione di motivi aggiunti e ricorsi autonomi su atti specifici.

In tal senso, non si configura un vizio di commistione procedimentale idoneo a travolgere gli atti impugnati, né si ravvisa violazione del diritto di difesa, del principio del giusto procedimento né dell'art. 7 della legge n. 241/1990.

Alla luce, poi, del principio di conservazione degli atti amministrativi (art. 21- octies, L. 241/1990), anche a fronte di eventuali vizi di forma o istruttoria, l'atto non è annullabile se il suo contenuto dispositivo risulti comunque corretto e legittimo per altre vie giuridiche.

Nel caso di specie:

- l'ordine sindacale del 2019 è legittimamente fondato sull'art. 192 TUA;
- il procedimento ex art. 242 si è comunque sviluppato autonomamente con corretta istruttoria;
- l'eventuale incidenza semantica del termine "caratterizzazione" nel provvedimento del 2019 non ha travolto la legittimità dell'intero impianto procedurale.

Ne consegue che, pur in presenza di una iniziale incertezza terminologica o istruttoria, non può ritenersi sussistente una commistione procedimentale in grado di viziare gli atti impugnati né tale da compromettere il diritto di difesa o la chiarezza dell'obbligo amministrativo.

7.- La ricorrente -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- S.r.l. ha poi censurato l'operato dell'Amministrazione nella parte in cui, ai fini della valutazione della contaminazione dell'area oggetto di procedimento ex art. 242 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, ha utilizzato la Colonna A della Tabella I dell'Allegato V, sostenendo che, in ragione dell'effettivo uso dell'area e della sua destinazione pregressa, dovesse invece trovare applicazione la Colonna B, relativa ai siti ad uso commerciale/industriale.

Tale doglianza non può trovare accoglimento.

L'art. 240, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006 definisce le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)

come "i livelli di contaminazione delle matrici ambientali (suolo, sottosuolo e acque sotterranee) che, se superati, fanno presumere una situazione di potenziale contaminazione del sito".

L'Allegato 5 al medesimo Titolo V distingue tra:

- Colonna A: siti a destinazione d'uso verde pubblico, privato e residenziale;
- Colonna B: siti a destinazione d'uso commerciale e industriale.

In primo luogo, la giurisprudenza consolidata ha chiarito che, ai fini della corretta individuazione dei valori delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) da applicare ad un sito, occorre fare riferimento alla destinazione urbanistica vigente, a meno che non sia documentalmente dimostrato un uso effettivo difforme e consolidato del suolo, accompagnato da titolo legittimante e consolidato (cfr. T.A.R. Veneto, Venezia, sez. IV, 04/06/2024, n.1303).

Al riguardo, va opportunamente premesso che l'art. 240 ("Definizioni"), comma 1, lett. q), del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. - OMISSIS- intende per "ripristino" e per "ripristino ambientale" "gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici."

Ritiene il Tribunale che la destinazione d'uso ai quali si riferisce la norma non possa che essere quella vigente al momento in cui si pone la questione del recupero del sito.

A tale proposito, si osserva che l'art. 242, comma 5, del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 1-OMISSIS- prende a riferimento l'"attuale destinazione d'uso del sito", allorché richieda lo svolgimento di un programma di monitoraggio nel caso in cui l'esito dell'analisi di rischio non abbia riscontrato il superamento delle concentrazioni soglia di rischio.

Anche il successivo art. 242-bis ("Procedura semplificata per le operazioni di bonifica"), comma 6, fa riferimento "alla destinazione d'uso prevista secondo gli strumenti urbanistici vigenti", allorché permette di utilizzare il sito una volta conseguiti i valori di concentrazione soglia di contaminazione del suolo, all'esito della bonifica eseguita a proprie spese dall'operatore interessato, nell'ambito di una procedura, come indica la rubrica della norma, "semplificata".

L'Allegato 1 ("Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica"), al Titolo V della parte quarta del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 1-OMISSIS-, prevede che "L'individuazione e l'analisi dei potenziali percorsi di esposizione e dei bersagli e la definizione degli obiettivi di bonifica, in coerenza con gli orientamenti strategici più recenti, devono tenere presente la destinazione d'uso del sito prevista dagli strumenti di programmazione territoriale."

Ad avviso del Tribunale, il riferimento alla programmazione territoriale implica che la definizione degli obiettivi di bonifica non possa attuarsi impiegando come parametro di riferimento la destinazione d'uso passata e comunque non coerente con la condizione urbanistica, anche fattuale, vigente al momento dell'avvio delle operazioni di recupero ambientale (in proposito, cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2023, n. 10964, secondo cui "In assenza di diverse ed esplicite indicazioni, la destinazione d'uso di un'area, cui fa riferimento la Tabella 1, è quella impressa, quale effetto conformativo, dalle previsioni dello strumento urbanistico, anche nell'ipotesi in cui le stesse non siano state ancora realizzate. Diversamente opinando verrebbe irragionevolmente pregiudicato lo sviluppo del territorio, in particolare qualora l'attuazione dello strumento urbanistico comporti l'applicazione di valori di CSC più cautelativi rispetto all'uso in atto.")

Il Tribunale ravvisa, altresì, una conferma della necessità di prendere a riferimento la destinazione d'uso "attuale" del sito in considerazione di quanto dispone l'Allegato 3 ("Criteri generali per la selezione e l'esecuzione degli interventi di bonifica e ripristino ambientale, di messa in sicurezza (d'urgenza, operativa o permanente), nonché per l'individuazione delle migliori tecniche d'intervento a costi sopportabili") al Titolo V della parte Quarta del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 1-OMISSIS- secondo cui:

"Gli interventi di bonifica e di messa in sicurezza devono essere condotti secondo i seguenti criteri tecnici generali: [...]

f) adeguare gli interventi di ripristino ambientale alla destinazione d'uso e alle caratteristiche morfologiche, vegetazionali e paesistiche dell'area. [...].

Gli obiettivi di bonifica o della messa in sicurezza permanente sono determinati mediante un'analisi di rischio condotta per il sito specifico secondo i criteri di cui all'Allegato 1, e devono tener conto della specifica destinazione d'uso prevista. La scelta della soluzione da adottare tiene conto del processo di valutazione dei benefici ambientali e della sostenibilità dei costi delle diverse tecniche applicabili, secondo i criteri normativamente indicati, anche in relazione alla destinazione d'uso del sito. La definizione di un programma di bonifica/messa in sicurezza permanente e ripristino ambientale di un sito inquinato può essere schematizzata in questo modo, muovendo dalla definizione della destinazione d'uso del sito prevista dagli strumenti urbanistici; [...]."

Anche da quest'ultima angolatura, le operazioni di recupero ambientale devono tendere al conseguimento di un risultato tale per cui l'area contaminata, una volta bonificata, non risulti avulsa dal contesto territoriale nel quale si va a reinserire e sia dunque pienamente conforme alla destinazione impartita dallo strumento urbanistico all'epoca vigente.

Ciò implica che, nel progettare il recupero ambientale, si debba tenere conto del contesto territoriale nella sua forma attuale e non nella sua forma passata.

Da questo punto di vista, rilevante sotto il dedotto profilo del vizio di violazione di legge, il Tribunale non ritiene metodologicamente corretta l'argomentazione censoria volta a porre come riferimento per il recupero ambientale la

condizione urbanistica che il sito aveva nell'anno 2011, ovvero all'inizio dell'attività di ricomposizione ambientale iniziata dalla -OMISSIS- -OMISSIS-, anziché quella odierna.

Nella fattispecie in esame, il sito in questione è pacificamente classificato dal vigente P.R.G. come zona F "Parchi Territoriali, altre attrezzature e impianti a scala urbana e territoriale", sottozona Fa6, ed è destinato dal PUA a "recupero ambientale e parco sportivo".

La mera circostanza che in passato siano state approvate operazioni di ricomposizione ambientale non può ritenersi idonea a mutare la qualificazione urbanistica dell'area o a fondare l'applicazione della Colonna B. Al contrario, tali interventi erano finalizzati proprio al raggiungimento della destinazione a verde pubblico, coerente con l'applicazione della Colonna A.

La società ricorrente, difatti, fonda parte della sua censura sull'asserito uso effettivo industriale/pregresso del sito (cava e ricomposizione ambientale). Tuttavia, si osserva che non solo tale uso è cessato da tempo e non ha mai dato luogo ad una modifica giuridicamente rilevante della destinazione urbanistica, ma anche che l'uso industriale è stato autorizzato come temporaneo e finalizzato alla trasformazione del sito verso una destinazione a parco. Le attività svolte, dunque, non hanno consolidato una "vocazione industriale" ma, semmai, ne hanno segnato la progressiva disattivazione e riconversione.

Pertanto, non può giustificare l'applicazione della tabella B la sola esistenza di attività industriali pregresse, se non accompagnate da una destinazione urbanistica coerente e da una concreta operatività in corso, cosicché il criterio dirimente è costituito dalla destinazione urbanistica vigente, atteso che l'uso effettivo può rilevare solo in via integrativa, ma mai in via sostitutiva.

In secondo luogo, il provvedimento del Comune di Napoli prot. n. 210133 del 05.03.2024, con cui si è optato per la Colonna A, non è inficiato da irragionevolezza o difetto di motivazione, atteso che:

- il sito è inserito nel PRB con finalità di bonifica e tutela ambientale;
- le matrici ambientali sono destinate a verde e uso pubblico, come confermato dalla programmazione urbanistica;
- i valori più restrittivi rispondono al principio di precauzione previsto dall'art. 1 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006.

In particolare, l'applicazione della Colonna A è razionalmente giustificata dalla necessità di informare l'intero procedimento a tale ultimo principio, sancito espressamente nell'art. 3-ter del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, negli artt. 2 e 32 Cost. e nell'art. 191 del TFUE.

Come affermato in giurisprudenza, "Il principio di precauzione impone, a fronte di situazioni potenzialmente pericolose per l'ambiente e la salute umana, di adottare misure anche in assenza di certezza scientifica assoluta" (Cons. Stato, Sez. VI, 8 febbraio 2021, n. 1163).

Tale principio legittima l'adozione di parametri più restrittivi – come quelli della Colonna A – in contesti ambientali fragili e destinati all'uso collettivo, specie in presenza di evidenze di abbandono di rifiuti, di sospetti fondati di contaminazione e di destinazioni urbanistiche di tipo ricreativo, pubblico o residenziale.

La scelta degli enti risulta dunque congrua, proporzionata e orientata a garantire la tutela della salute e dell'ambiente, secondo quanto imposto dal diritto nazionale e unionale.

Quanto alla presunta contraddittorietà rispetto a precedenti determinazioni degli Enti, si osserva che, da un lato, l'applicazione della Colonna B nel 2011 aveva carattere provvisorio e riferito a un contesto istruttorio diverso, antecedente alle indagini ARPAC del 2016-2017; dall'altro, l'evoluzione normativa e tecnico-scientifica può giustificare un mutamento di impostazione, specie a fronte di un contesto potenzialmente contaminato e di nuove esigenze di tutela ambientale.

Nella specie, la valutazione del Comune, espressa nella più recente conferenza dei servizi del 2024, tiene conto del mutato assetto dei luoghi, delle risultanze delle indagini e della necessità di prevenire rischi per la salute pubblica.

Non può quindi ravvisarsi l'asserita contraddizione con le precedenti valutazioni degli Enti (approvazioni del 2011/2012), che avevano accettato la Tabella B come parametro di riferimento, dovendo rammentarsi sia che tali pareri non erano vincolanti, bensì endoprocedimentali, sia che i medesimi si riferivano ad una fase differente del ciclo di vita del sito (avvio della ricomposizione ambientale).

L'evoluzione della disciplina e degli accertamenti ha giustificato una rimodulazione dell'approccio tecnico, atteso che l'Amministrazione può legittimamente mutare orientamento rispetto a precedenti atti istruttori o pareri, purché motivi adeguatamente le ragioni del cambiamento e tenga conto del superiore interesse pubblico alla tutela dell'ambiente

Nel caso di specie, il mutamento è sorretto da un compendio istruttorio razionale concludente incentrato:

- sull'inserimento del sito nel Piano Regionale delle Bonifiche (PRB) come potenzialmente contaminato;
- sulle risultanze delle indagini ARPAC;
- sull'attuale destinazione urbanistica dell'area.

Infine, non merita accoglimento l'argomento secondo cui le indagini ARPAC del 2017 non potevano giustificare l'applicazione dei valori CSC, trattandosi di analisi su rifiuti e non su matrici ambientali. Tale eccezione, oltre a fondarsi su un'interpretazione formalistica, non considera che la successiva conferenza dei servizi dell'8.07.2024 ha approvato un piano di caratterizzazione completo dell'intera area, ritenendo comunque fondato il sospetto di contaminazione, anche a prescindere dalla natura originaria delle indagini.

In definitiva, devono condividersi le conclusioni cui è pervenuta la conferenza dei servizi svoltasi in data 08.07.2024 – e

conclusasi con l'approvazione del Piano di Caratterizzazione – che ha confermato sia la validità dell'inquadramento dell'area quale sito potenzialmente contaminato, sia la correttezza dell'applicazione della Tabella A, ribadendo altresì la necessità di approfondire la matrice suolo (e non solo i cumuli di rifiuti), a dimostrazione della legittimità del sospetto di contaminazione dell'area.

Conclusivamente, la censura avverso l'utilizzo della Colonna A della Tab. 1 dell'Allegato V al D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006 non è fondata. L'amministrazione ha correttamente esercitato il proprio potere tecnico-discrezionale in coerenza con la destinazione urbanistica dell'area, il principio di precauzione e le risultanze istruttorie, senza incorrere in eccesso di potere, illogicità o sviamento.

8.- La società ricorrente lamenta, sotto un profilo centrale e conclusivo del ricorso, che l'estensione dell'obbligo di caratterizzazione ambientale e di conseguente bonifica all'intera area della cava Suarez – come disposta dagli enti competenti – sarebbe illegittima, in quanto fondata su una valutazione generica e arbitraria, non coerente né con l'effettiva estensione dell'attività svolta dalla società medesima, né con l'accertamento penale contenuto nella sentenza del Tribunale di Napoli del 5 febbraio 2025, n. 198/2025.

La società deduce, in particolare, che la propria condotta avrebbe interessato esclusivamente una porzione dell'area pari a circa 8.000 mq, cosicché ogni obbligo ambientale non potrebbe eccedere tale perimetro. Di conseguenza, la pretesa della pubblica amministrazione, tesa a vincolare la società ad intervenire sull'intero sito oggetto di iscrizione nel Piano Regionale delle Bonifiche (PRB cod. 3049C022), è ritenuta, in tesi, viziata da eccesso di potere e travisamento dei presupposti.

In disparte l'osservazione che la contaminazione ben può esorbitare dall'estensione spaziale di attività esercitata (che è anzi evenienza assolutamente ordinaria e di comune evidenza), la doglianza non merita accoglimento, atteso che le amministrazioni precedenti, a parere del Collegio, hanno correttamente imputato l'obbligo in ragione della natura unitaria della contaminazione, della posizione di responsabilità ambientale della società accertata in forza della definitività assunta dall'ordinanza sindacale n. 3/2019, e – soprattutto – della esplicita e reiterata assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte della stessa società nel corso del procedimento amministrativo.

8.1.- A confutazione dell'assunta tesi censoria, osserva in primo luogo il Collegio che, alla luce della consolidata giurisprudenza amministrativa, l'obbligo di bonifica può riguardare anche porzioni più ampie del sito inquinato rispetto a quelle direttamente occupate dal soggetto responsabile, ove vi sia prova di una compromissione ambientale unitaria (T.A.R. Venezia, sez. II, 27/12/2024, n. 3066).

Nel caso di specie, gli atti tecnici evidenziano appunto una contaminazione diffusa, con percolazione e mobilità delle sostanze nelle matrici ambientali, tale da coinvolgere l'intera cava, e non soltanto la superficie di 8.000 mq asseritamente indicata dalla ricorrente, e quindi la condotta della ricorrente, come ricostruita dagli accertamenti penali e amministrativi, ha determinato un deterioramento ambientale dell'intera area oggetto di riempimenti illeciti, rendendo irrilevante, ai fini della delimitazione dell'obbligo, la sola porzione “formalmente” occupata dalla società.

Pertanto, a fronte di una contaminazione unitaria e diffusa, anche di natura sorgiva o migrante, l'obbligo di indagine e caratterizzazione può riguardare l'intera area interessata dal fenomeno, e non solo quella direttamente occupata (Cons. Stato, Sez. V, 8.3.2017, n. 1089; Sez. VI, 3.1.2019, n. 81; Sez. IV, 26.2.2021, n. 1658).

Nel caso di specie, come emerso sia dagli atti del procedimento amministrativo sia dagli accertamenti tecnici effettuati nel corso delle indagini penali, la compromissione ambientale:

- è connotata da diffusività e mobilità, avendo coinvolto sia il sottosuolo tufaceo sia le acque superficiali e di falda;
- si è estesa per progressiva migrazione dei contaminanti da un settore all'altro dell'area, come descritto dalla consulenza tecnica ex art. 360 c.p.p. assunta nel procedimento penale;
- ha superato i limiti della sola area materialmente movimentata dalla ricorrente, come dimostrato anche dai rilievi condotti da ARPAC e ISPRA.

Ne consegue che l'obbligo di caratterizzazione sull'intero sito è giustificato da esigenze tecnico-scientifiche e corrisponde alla necessità di mappare completamente la situazione contaminante, anche per individuare eventuali co-responsabili o soggetti tenuti alla bonifica ai sensi dell'art. 244 TUA.

L'assunto della ricorrente, secondo cui ogni obbligo dovrebbe arrestarsi ai limiti dell'area oggetto del contratto di locazione con l'-OMISSIS- ovvero coincidere con il solo perimetro menzionato nell'Ordinanza Sindacale n. 3/2019, non tiene conto né della successiva evoluzione procedimentale, che ha incluso l'intero sito nel Piano Regionale delle Bonifiche (codice area PRB 3049C022); né del fatto che l'esistenza di una delimitazione urbanistica o catastale non è dirimente ai fini del confinamento dell'obbligo ambientale, il quale segue l'estensione oggettiva della contaminazione, non i confini giuridico-formali delle aree interessate.

In tal senso, la giurisprudenza è costante nel ritenere che i provvedimenti amministrativi in materia ambientale possano validamente imporre attività anche su aree “ulteriori”, ove ciò sia giustificato da elementi fattuali oggettivi e documentati, atteso che l'autorità amministrativa, nel condurre procedimenti riguardanti casi di inquinamento ambientale, dovendo risolvere questioni tecniche di particolare complessità, dispone di una discrezionalità tecnica molto ampia, sindacabile in sede giurisdizionale solo nel caso di risultati abnormi, o comunque manifestamente illogici (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. IV, 31 ottobre 2023 n. 1531, che richiama Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3424; Consiglio di Stato, Sez. II, 7



settembre 2020 n. 5379; Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36.).

Sotto ulteriore fondamentale profilo, la nozione di "causa", rilevante ai fini della concreta attuazione del principio secondo cui "chi inquina paga", rileva in termini di aumento del rischio, nel senso di contribuzione al rischio di verificarsi dell'inquinamento (C.G.U.E. in causa C-188/07).

È poi unanimemente condiviso l'indirizzo secondo cui "l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti - accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati - si basa sul criterio del 'più probabile che non', ovvero richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione" (Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2023, n. 10964, che richiama Consiglio di Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019 e Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021 n. 172). Nella specie, l'amministrazione si è attenuta a tali criteri, senza che emergano profili di irragionevolezza e non proporzionalità dell'obbligo imposto alla ricorrente, poiché le risultanze tecniche e le valutazioni espresse dagli enti competenti - ARPAC, Regione Campania, Comune di Napoli, Città Metropolitana - convergono nel ritenere che l'intera -OMISSIS- costituisca, ai fini ambientali, una unità ecologica funzionale omogenea, cosicché la contaminazione ivi riscontrata - per modalità, natura, profondità e concentrazione - non consente una distinzione netta tra "area contaminata" e "area estranea".

L'omogeneità dei profili di rischio e l'interazione tra le matrici inquinate impongono, pertanto, un approccio sistemico, in coerenza con i principi di precauzione, prevenzione e azione preventiva posti a fondamento dell'intervento amministrativo.

Al riguardo, il Collegio ritiene che il principio di proporzionalità - articolato nei tre gradini di idoneità, necessità e adeguatezza - sia stato pienamente rispettato nella fattispecie mediante l'inclusione dell'intera area corrispondente all'-OMISSIS- nel previsto obbligo di bonifica, poiché:

- le misure richieste risultano idonee a prevenire e contenere la contaminazione;
- sono necessarie in quanto non sono emerse alternative meno gravose in grado di garantire pari efficacia;
- risultano proporzionate rispetto allo scopo perseguito, trattandosi di attività tecniche già in corso e avviate proprio dal soggetto oggi ricorrente.

In definitiva, l'assunto secondo cui l'obbligo dovrebbe ritenersi limitato all'area direttamente oggetto di attività contrattuale o materiale della società ricorrente non è compatibile con l'accertata estensione della compromissione ambientale, né con il principio di diritto - consolidato - in virtù del quale l'obbligo di bonifica si determina in relazione all'effettiva contaminazione riscontrata e all'imputabilità causale della stessa anche per condotte omissive o concorsuali (art. 242 D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006).

8.2.- In secondo luogo, sempre a confutazione della censura in esame, il Collegio non può esimersi dal rimarcare che le doglianze formulate dalla ricorrente circa la pretesa estensione indebita dell'obbligo si rivelano contraddittorie rispetto al contenuto degli atti e dalle condotte successive, da essa stessa posti in essere, nonché incompatibili con il principio di collaborazione e leale affidamento tra amministrazioni e soggetti coinvolti nel procedimento ambientale.

Invero, la ricorrente, da un lato, ha riconosciuto la rilevanza pubblica dell'intervento sull'intera area e, dall'altro, ha ritenuto di dover procedere "nell'interesse proprio e della collettività", salvo poi contestarne gli effetti una volta approvato il piano.

Il riferito comportamento si pone in contrasto con i principi di buona fede, correttezza e affidamento, non essendo consentito alla società di sfuggire, successivamente, alle conseguenze di una scelta libera, meditata e formalmente assunta in sede procedimentale.

In particolare, ai sensi dell'art. 245, comma 1, D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006, "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 242, qualsiasi soggetto interessato, anche diverso dal responsabile dell'inquinamento, può presentare i progetti di bonifica, di messa in sicurezza e le analisi di rischio, dandone comunicazione al comune e all'autorità competente."

La riportata disposizione, interpretata sistematicamente con gli artt. 240 e ss. del medesimo decreto, delinea l'ambito delle obbligazioni ambientali assunte volontariamente. L'ordinamento, pur riconoscendo che le attività di bonifica non possono essere imposte a soggetti non responsabili (c.d. proprietari incolpevoli), consente loro - e a maggior ragione a soggetti su cui grava un sospetto tecnico o giuridico di corresponsabilità - di attivarsi spontaneamente, con effetti giuridicamente rilevanti.

La ratio dell'art. 245 risiede nell'incentivare la cooperazione del privato, anche in funzione deflattiva e ripristinatoria, in tal modo collocandosi nel quadro dei principi di responsabilità ambientale, di azione preventiva e di precauzione sanciti anche dal diritto europeo (Direttiva 2004/35/CE).

In ordine, poi, alla qualificazione della natura giuridica da attribuirsi alla predetta assunzione volontaria, il Collegio intende dare continuità ai principi consolidati in tema di responsabilità ambientale per siti contaminati, come riaffermati e sistematicamente ricostruiti dal Consiglio di Stato, Sezione IV, nella sentenza 2 febbraio 2024, n. 1110, in una fattispecie del tutto sovrapponibile a quella oggetto del presente giudizio.

Come chiarito dalla giurisprudenza nazionale ed europea, la disciplina di cui alla Parte IV, Titolo V, del d.lgs. n. 1-OMISSIS-/2006 (artt. 239-253) distingue nettamente tra il soggetto responsabile dell'inquinamento - ovvero colui che ha cagionato o concorso a cagionare la contaminazione - e il proprietario o altro soggetto interessato incolpevole - vale

a dire il soggetto che, pur avendo la titolarità o disponibilità giuridica dell'area, non sia stato ancora destinatario di un provvedimento definitivo, accertativo del suo concorso, mediante una condotta attiva o omissiva, alla contaminazione del sito.

In base all'impostazione sistematica del legislatore, recepita anche in sede eurounitaria (cfr. Corte di Giustizia UE, 4 marzo 2015, C-534/13), l'obbligo di porre in essere gli interventi di bonifica e di messa in sicurezza permanente grava sul solo responsabile. Al proprietario o altro soggetto non responsabile non può essere imposto l'onere della bonifica, salvo che non vi siano profili di colpa, dolo o corresponsabilità accertati in modo puntuale e motivato. L'unico obbligo che la normativa impone a tale soggetto è l'attivazione delle misure di prevenzione e messa in sicurezza d'emergenza, in quanto misure urgenti, cautelari e a tutela dell'ambiente e della salute pubblica, la cui legittimità trova fondamento nel principio di precauzione.

Tale distinzione è stata da tempo chiarita dalla giurisprudenza, sia nazionale (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25) che comunitaria, la quale ha stabilito che, in assenza di un accertamento di responsabilità, l'autorità competente non può imporre a soggetti terzi, non responsabili della contaminazione, l'esecuzione di misure di riparazione ambientale, salvo non sussistano specifiche disposizioni normative che giustifichino una deroga.

Tuttavia, come precisato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 1110/2024, tale principio non è invocabile nei casi in cui il proprietario o il soggetto che abbia avuto la disponibilità dell'area, benché incolpevoli, abbiano intrapreso volontariamente le attività di bonifica ovvero si siano in tale senso obbligati, pur non essendovi formalmente tenuti.

In tale ipotesi, trova applicazione l'istituto della negotiorum gestio (gestione di affari altrui), disciplinato dagli articoli 2028 e ss. del codice civile.

Tale istituto ricorre ogniqualvolta un soggetto, consapevolmente e spontaneamente, si ingerisce nella gestione di un affare altrui, in assenza di obbligo giuridico, ma con la consapevolezza dell'altruità dell'interesse gestito.

Nel caso esaminato dalla sentenza n. 1110/2024, la società appellante – come nel caso di specie – aveva autonomamente attivato le operazioni di caratterizzazione. In tale contesto, il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'obbligo di prosecuzione delle attività di bonifica discenda non già dal ruolo formale di proprietario o di conduttore del sito contaminato ovvero da un accertamento di responsabilità, bensì dalla libera scelta del soggetto di attivarsi nella gestione della bonifica in luogo dell'Amministrazione o del soggetto responsabile, e dunque da un'obbligazione di fonte legale ex art. 2028 c.c..

La conseguenza giuridica di tale impostazione è stata individuata nella necessità per il soggetto che ha attivato la bonifica di portarla a compimento, o comunque di proseguirla fino a quando l'Amministrazione non sia in grado di sostituirlo mediante l'individuazione del responsabile effettivo, ovvero intervenendo direttamente.

Tale obbligazione, pur sorgendo da una libera iniziativa, produce effetti analoghi a quelli dell'obbligazione legale, e quindi non può essere elusa mediante atti dispositivi del sito, quali la vendita a terzi, né mediante una mera dichiarazione di volontà di disimpegno. Come ha precisato il Consiglio di Stato, la cessione della proprietà non ha effetto liberatorio nei confronti del gestore spontaneo, salvo che vi sia il consenso espresso del creditore (cioè l'amministrazione pubblica). In difetto di tale consenso, la continuità della gestione impone la prosecuzione degli adempimenti.

Né può essere accolta la tesi secondo cui la successiva manifestazione di volontà di non voler proseguire nella gestione possa avere efficacia estintiva dell'obbligo assunto, trattandosi di obbligazione ex lege non soggetta a recesso unilaterale, ma al più a surroga da parte del soggetto legittimato a subentrare (es. il responsabile dell'inquinamento, se individuato).

In altri termini, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che, indipendentemente dalla questione della responsabilità nell'inquinamento, la presentazione di un piano di caratterizzazione da parte di un soggetto "interessato" ex art. 245 TUA configura un atto unilaterale recettizio che, in quanto tale, per un verso, produce effetti giuridici obbligatori per il proponente una volta approvato dalla pubblica amministrazione (Cons. Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1110); per l'altro, non può essere liberamente revocato ove abbia dato avvio a un procedimento pubblicistico e abbia generato un legittimo affidamento degli enti pubblici sulla sua esecuzione (Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089), essendo suscettibile di integrare una fonte autonoma dell'obbligazione ambientale, anche per il tramite degli artt. 1333, 1324 e 1988 c.c.

Applicando i menzionati principio all'odierna fattispecie, anche a volere ammettere che non sia stata accertata in via definitiva la concorrente responsabilità della società ricorrente per essere stato impugnato il provvedimento ex art. 244 TUA all'uopo adottato dalla Città Metropolitana (Ordinanza CMN del 3.6.2024, n. 4634), non può negarsi che l'assunzione volontaria da parte della -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- s.r.l. abbia determinato la nascita di un obbligo "ex voluntate", i cui confini spaziali e oggettivi non sono più delimitabili in funzione della responsabilità pregressa, ma seguono l'ambito del piano proposto e approvato, ovvero sia l'intero sito PRB.

Nel dettaglio, la volontarietà dell'assunzione dell'obbligo risulta provata da un complesso di atti univoci e concordanti, posti in essere dalla società in più fasi, in particolare:

- con nota PEC del 25 ottobre 2023, la società ha offerto di effettuare, "nelle more dell'individuazione dei responsabili della contaminazione", un piano di indagini dell'intera area, come "soggetto interessato ai sensi dell'art. 245", con diritto di rivalsa;
- con PEC del 26 aprile 2024, ha confermato formalmente la volontà di presentare il piano per l'intero sito, a prescindere dalla limitazione della responsabilità ai soli 8.000 mq;

- ha comunicato l'avvio delle attività previste dal PdC con nota del 7 novembre 2024, programmando l'inizio per il 21 novembre 2024.

Infine, con la sentenza di patteggiamento pronunciata dal Tribunale di Napoli del 5 febbraio 2025, n. 198/2025, ha assunto, quale condizione imprescindibile per l'applicazione della concordata pena sostitutiva, l'obbligo di adempiere alla completa ed effettiva procedura di bonifica, ai sensi degli artt. 242 e ss. D.lgs. n.1-OMISSIS-/2006, dell'intero sito della cava ex Suarez.

Non può quindi dubitarsi che la società abbia assunto un obbligo pieno, libero e consapevole di intervenire sull'intero sito, anche a prescindere dall'accertamento della sua concorrente o esclusiva responsabilità, fatta salva la facoltà di agire eventualmente in rivalsa. Né può rilevare il fatto che tale assunzione sia stata accompagnata da riserve o dichiarazioni di non responsabilità, atteso che la giurisprudenza, come sopra sottolineata, è chiara nel ritenere che "Il fatto che l'interessato si qualifichi come non responsabile non incide sull'efficacia vincolante della propria iniziativa volontaria, che produce effetti a prescindere dalla fondatezza di tale qualificazione soggettiva" (Cons. Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1110). Posta tale premessa, è evidente che la successiva contestazione – da parte della ricorrente – circa l'estensione e la legittimità dell'obbligo appare non solo infondata, ma anche incoerente e incompatibile con i propri atti, oltre che non giuridicamente apprezzabile.

La volontà della società ha attivato l'azione pubblica, orientato l'istruttoria tecnica e giuridica e, infine, giustificato l'approvazione del piano (D.D. n. 269 del 27.07.2024), sostanziando così una fattispecie giuridica compiuta.

Pertanto, non è ammissibile che la società, dopo aver ottenuto l'approvazione del proprio piano ed assunto l'obbligo della bonifica dell'intera area onde accedere ai benefici riconosciuti dalla summenzionata sentenza di patteggiamento, pretenda di recedere dall'obbligazione assunta richiamando un più ristretto ambito di responsabilità originaria; ciò anche alla luce del principio di affidamento e di buona fede nei rapporti procedurali.

In definitiva, la pretesa pubblica all'estensione dell'obbligo di caratterizzazione trova:

- fondamento oggettivo nell'estensione della contaminazione, come accertata nei procedimenti penale e amministrativo;
- fondamento formale nell'avvenuta assunzione volontaria dell'obbligo da parte della ricorrente, ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006;
- è stata legittimamente ratificata e formalizzata dalle autorità competenti;
- non è più revocabile unilateralmente, né può essere contestata ex post senza violare i principi di lealtà e cooperazione procedimentale.

Alla luce di quanto sin qui esposto, deve ritenersi pienamente legittima l'azione amministrativa che ha imposto alla società ricorrente l'obbligo di caratterizzazione ambientale esteso all'intera area dell'-OMISSIS-. Tale obbligo trova fondamento non solo nella ricostruzione dell'evento contaminante operata in sede penale e amministrativa, ma anche e soprattutto nell'assunzione volontaria, pienamente consapevole e formalizzata, da parte della stessa -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- s.r.l., la quale – pur qualificandosi come soggetto non responsabile – ha proposto, presentato e attivato il Piano di Caratterizzazione per l'intero sito, ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. 1-OMISSIS-/2006.

Non risultano pertanto condivisibili né l'eccezione relativa alla pretesa incompetenza funzionale dell'amministrazione ad estendere l'obbligo, né la censura incentrata sulla violazione del principio "chi inquina paga", giacché l'obbligo discende – in via concorrente – sia dalla posizione di responsabilità ambientale, accertata in via amministrativa, sia dall'autonoma assunzione dell'obbligo volontario, che ha dato luogo a una obbligazione perfetta, pienamente opponibile al dichiarante. Ne discende l'integrale rigetto sia del ricorso introduttivo che dei proposti motivi aggiunti.

Sono state esaminate tutte le questioni, come sopra trattate, ritenute rilevanti per il giudizio; motivi ed eccezioni non espressamente indicati sono stati ritenuti compresi nella superiore trattazione ovvero non rilevanti ai fini della decisione.

8.- La ricorrente -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- s.r.l. va condannata alla rifusione delle spese processuali in favore delle amministrazioni resistenti costituite e della controinteressata, secondo il criterio della soccombenza di cui all'art. 26, comma 1, del c.p.a., liquidate nell'importo indicato in dispositivo avuto riguardo alla importanza della controversia, all'elevato impegno difensivo speso dalle controparti e richiesto dalla pluralità di motivi articolati - non di rado in via ripetitiva e defatigante, come dimostrato dalla stessa narrativa in fatto -, alla natura tecnica delle questioni affrontate, al valore ambientale della causa e alla complessità anche processuale derivante dalla proposizione di numerose impugnazioni aggiuntive.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto ed integrato dai motivi aggiunti, così provvede:

- 1) rigetta il ricorso ed i motivi aggiunti come da motivazione;
- 2) condanna la società ricorrente -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- s.r.l. alla rifusione, in favore delle amministrazioni resistenti e della controinteressata, delle spese di giudizio, che si liquidano per ciascuno di essi nella complessiva somma di € 7.000,00 (settemila/00), oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo -OMISSIS-, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a

tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente.

*(Omissis)*

