

AMBIENTE: Bonifica – Inquinamento – Principio di “chi inquina paga” – Proprietario incolpevole – Attivazione volontaria degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale.

Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372

- in *Giurisprudenza Italiana*, 8-9, 2021, pag. 1936 e ss. con commento di Mario Esposito, *Il groviglio delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati: il proprietario incolpevole ne fa le spese.*

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

A tale regime fa tuttavia eccezione [...] l’ipotesi in cui il proprietario, ancorché non responsabile, abbia attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale.

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

Ad ogni modo, nel caso di bonifica spontanea di sito inquinato, il proprietario avrà diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell’inquinamento per le spese sostenute (pur se si tratta del dante causa), “a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall’identificazione del responsabile dell’inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, senza che, in presenza di altri responsabili, trovi applicazione il principio della solidarietà” [...].”

FATTO e DIRITTO

1. L'area oggetto di esame, inclusa nel perimetro del sito di interesse nazionale di "Bagnoli-Coroglio", istituito con d.m. 31 agosto 2001, faceva parte del sito industriale siderurgico ex ILVA s.p.a. dal 1904 al 2 febbraio 1952, quando veniva venduta alla società Cementir-Cementerie del Tirreno s.p.a. (al tempo interamente 'di proprietà IRI'), che vi realizzava un cementificio in grado di utilizzare i residui industriali dell'impianto siderurgico.

In seguito, in data 20 febbraio 1992, l'IRI vendeva la maggioranza delle azioni della s.p.a. Cementir- Cementerie del Tirreno (51,78% del capitale sociale) alla società Caltagirone s.p.a., che si occupava della chiusura del cementificio (già in fase di dismissione sotto la vecchia gestione), portandola a termine nel 1993.

In data 27 dicembre 2007 la società Cementir-Cementerie del Tirreno vendeva l'area del cementificio (ormai inattivo) alla società Cementir Italia s.p.a., dopo aver effettuato in suo favore il conferimento d'azienda infragruppo il 20 dicembre 2007.

Infine, in data 22 luglio 2015 la società Cementir Italia, mediante atto di scissione parziale proporzionale, trasferiva l'area alla società Basi 15 s.r.l., società che assieme alla prima faceva capo al gruppo Caltagirone s.p.a.

Recentemente la società Cementir Italia è stata ceduta alla Italcementi s.p.a. (a sua volta interamente controllata dal gruppo Heidelberg Cement France) ed ha mutato la propria denominazione in Cemitaly s.p.a.

1.1. La società Cementir - Cementerie del Tirreno s.p.a., dante causa della società Cementir, svolgeva, su propria iniziativa, le attività di caratterizzazione secondo un piano approvato dal Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare (MATTM). Invero, erano state rilevate contaminazioni del suolo e delle acque di falda, stante il superamento dei limiti previsti dal d.m. n. 471/99 per diversi elementi, ed erano state quindi ritenute necessarie le procedure di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale.

In particolare, già nel marzo 2004, Cementir – Cementerie del Tirreno s.p.a. presentava al Ministero dell'ambiente del territorio e del mare e alle altre autorità competenti il piano di caratterizzazione redatto ai sensi del d.m. del 25 ottobre 1999, n. 471.

Le attività di caratterizzazione venivano avviate a settembre 2006 e le indagini di caratterizzazione venivano effettuate tra il 2009 e il 2011, con la precisazione che dal 27 dicembre 2007, dopo la vendita dello stabilimento, le indagini ambientali veniva continuate dalla società Cementir Italia.

1.2. In particolare, la società Cementir subentrava nella procedura, elaborando il documento di analisi del rischio sanitario ed ambientale e trasmettendolo il 15 luglio 2013 (prot. n. 879/2013).

1.3. In data 23 aprile 2014 la Conferenza di Servizi chiedeva alla società Cementir Italia di *“valutare il rischio per lo scenario di esposizione verde/ricreativo [...] dal momento che l’area interessata dall’analisi di rischio è inserita nel Piano Urbanistico Attuativo e nel più recente PUE del Comune di Napoli, con destinazione a Parco Urbano”*.

La conferenza di servizi decisoria del 10 luglio 2014 concludeva pertanto per richiedere alla società Cementir di elaborare l’analisi di rischio sito-specifica per lo scenario di esposizione verde/ricreativo e riteneva approvabile con prescrizioni (di ISPRA ed ARPAC) il Progetto di bonifica delle acque di falda sotterranee.

2. Successivamente la società Cementir, con il ricorso R.G. n. 5495/2014 proposto dinanzi al T.a.r. per la Campania, Sede di Napoli, impugnava gli atti della conferenza di servizi decisoria del 10 luglio 2014 relativa al sito di bonifica di interesse nazionale di Napoli Bagnoli-Coroglio, nella parte in cui si richiede alla Cementir Italia s.p.a. *“di adempiere agli obblighi di MISE e di bonifica dell’area di sua proprietà e, in particolare, di elaborare l’analisi di rischio sito-specifica per lo scenario di esposizione verde/ricreativo, dal momento che il Comune di Napoli ha dichiarato, durante la Conferenza di servizi istruttoria del 23 aprile 2014, che l’area di proprietà della ricorrente è inserita nel Piano Urbanistico Attuativo e nel più recente PUE del Comune medesimo, con destinazione a Parco Urbano”*.

Invero, l’analisi di rischio sito-specifica proposta dalla società era stata condotta considerando uno scenario di tipo commerciale/industriale e per i suoli non evidenziava la necessità di alcun intervento di bonifica. Tuttavia, a seguito della nuova destinazione dell’area a parco urbano da parte del Comune, cambiavano le necessità di analisi.

2.1. Con motivi aggiunti, la ricorrente – dopo aver riferito che nelle more del giudizio, con d.m. 27 giugno 2016 n. 366 (impugnato con distinto ricorso R.G. n. 4410/2016), veniva approvato il progetto di bonifica per le acque di falda –impugnava il resoconto della riunione tecnica convocata il 28 novembre 2016 presso la sede del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, con cui, quanto alla contaminazione del suolo, si rilevava la mancata trasmissione della documentazione chiesta dalla Conferenza decisoria del 10 luglio 2014, ribadendosi l’invito a rielaborare l’analisi di rischio sito-specifica nel termine di sessanta giorni in conformità alle disposizioni già impartite e di quanto dichiarato dal Comune di Napoli, circa la destinazione urbanistica a parco urbano, e precisandosi che: *“A tal fine, dovranno essere assunti quali contaminanti indicatori tutti i parametri che hanno mostrato almeno un superamento delle CSC relative a siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale (confronto con Col. A, Tab. 1, Parte IV,*

Titolo V, All. 5 del D. lgs. 152/06). Lo studio dovrà essere effettuato considerando le caratteristiche del sito e i parametri di esposizione rappresentativi dello scenario di utilizzo attuale del sito”.

3. Con la comunicazione del 10 febbraio 2017, la società Basi 15, divenuta proprietaria dell’area, specificando di non voler rinunciare al ricorso, ha quindi inviato l’analisi di rischio dei suoli sulla base delle indicazioni fornite durante l’incontro tecnico del 28 novembre 2016.

4. In seguito all’entrata in vigore dell’art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, si è insediato il Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell’area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio, il quale, con la nota n. prot. 162 del 30 aprile 2018, avente ad oggetto *“Sito di Bonifica di interesse nazionale Napoli – Bagnoli – Coroglio. Area di competenza Basi 15 srl (area ex Cementir). Intimazione al completamento delle procedure di bonifica”*, ha ritenuto non soddisfacente la nuova versione dell’analisi di rischio presentata dalla società Basi 15, dovendo essa prevedere per l’area in questione le destinazioni urbanistiche che richiedono l’applicazione dei parametri di cui alla Tabella A (uso a verde pubblico e privato e residenziale) dell’Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., ed ha intimato alla società *“di effettuare la rielaborazione dell’analisi di rischio sito specifica ... nel rispetto delle prescrizioni di cui alla conferenza di servizi tenutasi in data 10 luglio 2014, alla riunione tecnica in data 28 novembre 2016 ed alla relativa nota del MATTM – DG STA, prot. n. 626/STA in data 16 gennaio 2017, indicate nelle premesse, oltre che ai pareri di ISPRA e di ARPA Campania, allegati alla presente”*.

5. Successivamente la società Cementir Italia s.p.a., con il ricorso R.G. n. 2879/2018 proposto dinanzi al T.a.r. per la Campania, Sede di Napoli, ha impugnato la citata nota, in primo luogo, per la parte in cui si poteva interpretare nel senso che spettasse a Cemitaly s.p.a. l’obbligo di ottemperare alle prescrizioni dirette a far eseguire la bonifica dell’area, e, in secondo luogo, nella parte in cui chiedeva di rielaborare l’analisi di rischio relativa ai suoli sulla scorta dei valori relativi a siti ad uso verde pubblico e privato e residenziale, nonché nella parte in cui (nell’ambito di tale richiesta) si imponeva di considerare i parametri di esposizione applicabili per un parco urbano.

6. Il T.a.r., con la sentenza n. 3990/2019, pubblicata il 19 luglio 2019, ha respinto il ricorso ed ha compensato le spese di giudizio tra le parti. Secondo il Tribunale, in particolare:

a) avendo la società proprietaria – alla quale sono subentrate le ricorrenti, secondo la scansione temporale sopra indicata – presentato di sua iniziativa il piano di caratterizzazione ed il progetto di bonifica, legittimamente l’autorità competente, in disparte ogni accertamento sull’addebitabilità del segnalato inquinamento, ha immediatamente dato corso alle ulteriori fasi della procedura, autorizzando gli interventi programmati;

- b) invero, una volta presentato il piano di caratterizzazione ed avviato, dunque, il procedimento di m.i.s.e. e di bonifica, da un lato, l'Amministrazione procedente è tenuta ad adottare le determinazioni finali in esito all'istruttoria compiuta, dall'altro, non è consentito al soggetto proponente di sottrarsi all'attuazione degli interventi ivi stabiliti ed approvati dall'Amministrazione con prescrizioni, dovendo l'interessato portare a termine gli interventi programmati;
- c) si palesa come pienamente legittima la richiesta del Commissario straordinario del Governo di rivedere il documento non secondo lo scenario di esposizione industriale, ma secondo quello verde/ricreativo, risultando *per tabulas* il mancato recepimento delle prescrizioni già impartite negli atti elencati nell'atto commissariale, così come chiarito anche dall'ARPAC e dall'ISPRA;
- d) correttamente il Commissario governativo, ribadendo quanto già emerso nel corso dei lavori della conferenza di servizi e nelle determinazioni già adottate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ha basato la valutazione sulla strumentazione urbanistica del Comune di Napoli attualmente vigente (la cd. Variante occidentale ed il Piano Urbanistico Attuativo di Coroglio, approvato con delibera n. 40 del 16 maggio 2005 e successive varianti di cui alle delibere n. 497/2010 e n. 561/2011), la quale destina i suoli a parco urbano;
- e) peraltro, resta inalterato il regime urbanistico e dominicale dei suoli, non essendo stata ancora perfezionata la procedura espropriativa, né essendosi verificato, con l'entrata in vigore dell'art. 33 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, alcun effetto traslativo della titolarità del compendio immobiliare in questione, né una variante urbanistica, non risultando allo stato ancora approvato il PRARU;
- f) risulta congruo l'assegnato termine di sessanta giorni, in relazione alla diligenza esigibile nello specifico settore e tenendo conto che occorre procedere alla sola revisione del documento e non anche all'esecuzione delle misure attuative programmate;
- g) la società risulta essere stata posta in grado di interloquire con l'autorità procedente, atteso che il Commissario con l'atto in discussione ha sostanzialmente attivato un soccorso istruttorio, consentendo alla proprietaria di rimodulare la proposta alla luce dei parametri indicati.

4. La società Cemitaly (già Cementir Italia S.p.A.) ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha sostenuto le censure riassumibili nei seguenti termini:

- i) “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 112 c.p.c. Violazione e falsa applicazione dell’art. 64, co. 2, c.p.a. (extrapetizione). Violazione e falsa applicazione dell’art. 34 c.p.a. (errore sul fatto)*”: la sentenza viene censurata per vizio di ultrapetizione ed errore sul fatto, deducendo che il T.a.r. avrebbe commesso un *error in procedendo* nel ritenere la parte appellante tenuta ad ottemperare

alle prescrizioni imposte dal Commissario Straordinario, poiché si sarebbe accollata spontaneamente l'obbligo di bonifica. In particolare, tale ultimo assunto non sarebbe suffragato da alcun documento presente in atti e sarebbe basato su un errore di fatto, dal momento che non era stata mai presentata la dichiarazione prevista dall'art. 9 del d.m. n. 471/1999;

ii) *“Violazione e falsa applicazione del combinato disposto dagli artt. 17, co. 13-bis del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e 9 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. Violazione e falsa applicazione degli artt. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 242, 244, 252 e 253. Violazione e falsa applicazione del principio “chi inquina paga” espresso dall’art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004. Violazione e falsa applicazione dell’art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell’art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell’errore sui presupposti, del travisamento dei fatti, della contraddittorietà ed illogicità manifesta”*: l'appellante censura l'error in procedendo della sentenza impugnata, laddove non si sarebbe tenuto conto che le Amministrazioni resistenti non avrebbero individuato il soggetto responsabile dell'inquinamento, su cui gravano gli interventi ed i costi della bonifica, con ciò conseguentemente onerandosi la società di obblighi che non perterrebbero, in un'ottica di prevedibilità, ragionevolezza e proporzionalità, in capo al proprietario incolpevole;

iii) *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 242, 244, 252 e 253. Violazione e falsa applicazione del principio “chi inquina paga” espresso dall’art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004. Violazione e falsa applicazione dell’art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell’art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell’errore sui presupposti, del travisamento dei fatti, della contraddittorietà ed illogicità manifesta. Riproposizione, ai sensi dell’art. 101 c.p.a., del primo motivo di ricorso, in alcun modo esaminati e/o oggetto di specifica statuizione nel giudizio di primo grado”*: la società appellante deduce l'erroneo assorbimento nella impugnata pronuncia del motivo del ricorso di primo grado, laddove si sosteneva che illegittimamente l'Amministrazione emanante avrebbe ad essa addossato gli obblighi ex art. 239 e segg. del d.lgs. n.152/2006, nonostante non fosse stato accertato un suo concorso nell'inquinamento del suolo e delle acque di falda. Diversamente, il motivo risulterebbe fondato in ragione delle statuizioni della consolidata

giurisprudenza, nazionale ed europea, che ha chiarito l'ambito di applicazione del principio del chi inquina paga;

iv) *“Violazione e falsa applicazione degli art. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 242, 244, 252 e 253. Violazione e falsa applicazione del principio “chi inquina paga” espresso dall’art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004. Violazione e falsa applicazione dell’art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell’art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell’errore sui presupposti, del travisamento dei fatti, della contraddittorietà ed illogicità manifesta”*: la società appellante rileva l'erroneità della pronuncia impugnata, atteso che le richiamate note ARPAC ed ISPRA non affermano in nessun punto che la proposta di Basi 15 S.r.l. non recepisce le prescrizioni già impartite a quanto richiesto dal Ministero dell'Ambiente il 28 novembre 2016;

v) *“Violazione e falsa applicazione degli art. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 242, 244, 252 e 253. Violazione e falsa applicazione del principio “chi inquina paga” espresso dall’art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004. Violazione e falsa applicazione dell’art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell’art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell’errore sui presupposti, del travisamento dei fatti, della contraddittorietà ed illogicità manifesta”*: l'appellante lamenta l'erroneità della impugnata pronuncia nell'aver respinto la doglianza del ricorso di prime cure in ordine alla parte della nota impugnata, emessa dal Commissario straordinario di Governo, in cui si prescriveva che l'analisi di rischio avrebbe dovuto tener conto dell'approvando PRARU, come proposto da Invitalia s.p.a.;

vi) *“Violazione e falsa applicazione degli art. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 242, 244, 252 e 253. Violazione e falsa applicazione del principio “chi inquina paga” espresso dall’art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004. Violazione e falsa applicazione dei Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica previsti dell’Allegato 1 al Titolo V della Parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione e falsa applicazione dell’art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione degli art. 3 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere particolarmente sotto il*

profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell'illogicità manifesta. Riproposizione, ai sensi dell'art. 101 c.p.a., del primo quarto di ricorso, in alcun modo esaminati e/o oggetto di specifica statuizione nel giudizio di primo grado": diversamente da quanto affermato dal primo giudice, la società appellante sostiene che, da un lato, l'approvazione dell'art. 33 del d.lgs. 133/2014 avrebbe attribuito all'intera area del sito Bagnoli-Coroglio la natura di zona bianca, dall'altro, che la richiesta di elaborare un'analisi di rischio relativa ad un Parco Urbano non avrebbe potuto che essere indirizzata al soggetto incaricato della realizzazione dell'opera, e non già al proprietario, in assenza di un vincolo preordinato all'esproprio;

vii) *"Violazione dell'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione; violazione del principio del giusto procedimento; difetto di istruttoria e di motivazione; eccesso di potere, in particolare sotto i profili del difetto dei presupposti, della carenza di istruttoria, della contraddittorietà, della irragionevolezza, della ingiustizia manifesta*": l'appellante insiste nel dedurre che sarebbe vessatoria ed illogica la fissazione del termine di 60 giorni imposto dal Commissario Straordinario di Governo per procedere alla nuova analisi di rischio;

viii) *"Violazione e falsa applicazione degli art. 7 e 8 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione Violazione del principio del contraddittorio procedimentale. Eccesso di potere particolarmente sotto i profili della carenza di istruttoria, del difetto di motivazione, della contraddittorietà e della irragionevolezza e della mancanza di contraddittorio e partecipazione procedimentale*": si lamenta la violazione del giusto procedimento e del diritto al contraddittorio, per non avere il Commissario Straordinario interloquuto con la società ricorrente, affinché quest'ultima potesse chiarire la propria estraneità al processo di contaminazione.

4.1. Si sono costituiti in giudizio il Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. (Invitalia) e il Comune di Napoli.

4.2. Invitalia si è opposta all'appello e ne ha chiesto l'integrale rigetto, rilevando in particolare che *"con l'intimazione ex adverso gravata il Commissario Straordinario del Governo non ha inteso ingiungere l'espletamento di tutte le attività di bonifica, bensì solo il completamento dell'analisi di rischio sito specifica"*.

4.3. Il Comune di Napoli, previa preliminare richiesta di riunione del presente appello con gli altri inerenti alla medesima vicenda fissati per la stessa udienza di discussione, ha eccepito:

a) l'inammissibilità dell'originario ricorso, a causa della mancata impugnazione del verbale della conferenza di servizi decisoria del 4 agosto 2008, quale atto presupposto del provvedimento impugnato;

b) l'inammissibilità dell'appello, per difetto di legittimazione ad agire della ricorrente Cemitaly, posto che la proprietà del sito è rimasta unicamente in capo alla società Basi 15 s.r.l.

Nel merito, il Comune si è opposto all'appello e ne ha chiesto l'integrale rigetto.

4.5. Con ulteriori memorie, l'appellante e Invitalia hanno rispettivamente replicato alle avverse deduzioni, insistendo nelle proprie difese e conclusioni.

5. All'udienza dell'11 giugno 2020 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

6. L'appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

7. Il Collegio ritiene di non riunire il presente appello con gli altri appelli inerenti alla medesima vicenda fissati per la stessa udienza di discussione, alla luce dei rilevanti elementi di differenziazione sussistenti tra essi, stante l'ampia discrezionalità della facoltà di riunione rimessa al Giudice ai sensi dell'art. 70 c.p.a. (*ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 26 ottobre 2018, n. 6094; sez. V, 27 dicembre 2017, n. 6081).

8. In ragione dell'infondatezza dell'appello nel merito, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari di improcedibilità e di inammissibilità sollevate dalle parti appellate.

9. Nel merito, il Collegio, relativamente alle prime tre censure che – in quanto strettamente connesse – sono suscettibili di trattazione congiunta, osserva che la società appellante sostanzialmente deduce di non essersi mai fatta “*spontaneamente carico del risanamento ambientale della propria area*”, ma di aver solo dato esecuzione alle richieste delle competenti Amministrazioni, e comunque che l'attivazione di alcune fasi del procedimento di bonifica da parte di un soggetto estraneo alla causazione della contaminazione non impedisce a quest'ultimo di arrestarsi quando lo ritenga non più sostenibile.

9.1. Al riguardo, occorre in primo luogo rilevare in punto di fatto che, a seguito del riscontro delle contaminazioni del suolo e delle acque di falda con valori al di sopra dei limiti ex d.m. n. 471/99, la società Cementir – Cementerie del Tirreno, pur dichiarandosi proprietaria incolpevole, attivava su propria iniziativa le procedure di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale e quindi presentava in data 26 febbraio 2004 (con integrazione nel 2006) il piano di caratterizzazione, svolgendo in seguito le relative attività.

Successivamente alla vendita dello stabilimento in data 27 dicembre 2007, la società acquirente Cementir Italia proseguiva le indagini ambientali e in data 15 luglio 2013 trasmetteva il documento

di analisi del rischio sanitario ed ambientale (prot. n. 879/2013) sulla base di uno scenario di tipo commerciale/industriale.

A differenza di quanto sostenuto dalla parte appellante, si rileva, pertanto, che, in un primo momento, la società Cementir-Cementerie del Tirreno s.p.a. e, in un secondo momento, la società Cementir Italia s.p.a., non presentavano una dichiarazione formale, ma, mediante la predisposizione e l'esecuzione di un piano di caratterizzazione concretante un comportamento concludente, si facevano carico spontaneamente del risanamento ambientale della propria area ai sensi del combinato disposto dagli artt. 17, comma 13-bis del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e 9 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. L'attivazione della procedura in esame, che ha condotto all'adozione degli impugnati provvedimenti, non è stata pertanto di iniziativa pubblica, con la conseguenza che nel caso di specie l'individuazione di obblighi nei confronti del proprietario dell'area non è stata determinata dalla preventiva identificazione del responsabile della contaminazione rilevata.

9.2. Al riguardo, sul piano normativo, il Collegio osserva che:

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

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

c) ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/06: *“Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a*

provvedere ai sensi del presente titolo. ... Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250”;

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

e) ai sensi dell'art. 253 del d.lgs. n. 152/06: *“Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. L'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica” (comma 1); “Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile” (comma 2); “Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità” (comma 3); “In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito” (comma 4);*

f) ai sensi dell'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006: *“Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune*

territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica”.

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

- secondo il d.lgs. n. 152 del 2006, l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'onere di individuare e ricercare (artt. 242 e 244);
- il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno solo la facoltà di effettuare interventi di bonifica (art. 245);
- nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni competenti (art. 250) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo (art. 253) (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56).

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

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

b) resta fermo che il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, che non sia responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole) e che non sia stato negligente nell'attivarsi con le segnalazioni e le denunce imposte dalla legge, è tenuto solo ad adottare le misure di prevenzione, mentre gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano sul responsabile della contaminazione, ossia su colui al quale – per una sua condotta commissiva od omissiva - sia imputabile l'inquinamento; la P.A. competente, qualora il responsabile non sia individuabile o non provveda agli adempimenti dovuti, può adottare d'ufficio gli accorgimenti necessari e, se del caso, recuperare le spese sostenute attraverso un'azione di

rivalsa verso il proprietario, il quale risponde nei soli limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi (cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 502, e id., Sez. V, 10 ottobre 2018, n. 5604);

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

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

9.4. A tale regime fa tuttavia eccezione, come visto, l'ipotesi in cui il proprietario, ancorché non responsabile, abbia attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale.

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

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

9.5. Alla luce di tali considerazioni, risulta pertanto che la richiesta dell'amministrazione, finalizzata a preconstituire le condizioni, a fronte della persistente inerzia della parte appellante, dell'espletamento eventuale e in via sostitutiva dell'analisi di rischio sito-specifica, con ogni conseguenza in termini di oneri reali, nonché rimborso, ripetizione o rivalsa, nelle forme di legge, delle spese a sostenersi, è del tutto giustificata dalla precedente volontaria assunzione dell'impegno di bonifica.

9.6. Peraltro, l'impugnata richiesta di elaborare l'analisi di rischio sito-specifica per lo scenario di esposizione verde/ricreativo risulta pienamente giustificata, in ragione del sopravvenuto cambio di destinazione d'uso dell'area interessata, poiché inserita nel Piano Urbanistico Attuativo e nel PUE del Comune di Napoli, con destinazione a parco urbano.

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

9.7. Ciò nonostante, come recentemente affermato da questo Consiglio (Cons. Stato, Sez. IV, 1° aprile 2020, n. 2195), *“l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario interessato non esclude né il potere/dovere dell'Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, a fortiori, elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso (cfr., sul punto, i vigenti articoli 245 e 253 del codice dell'ambiente)”*.

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

9.8. Sulla base di quanto affermato, le prime tre censure dell'appello risultano infondate.

10. Quanto alle censure quarta, quinta e sesta, tra loro connesse e che possono essere esaminate unitariamente, il Collegio, oltre a richiamare le considerazioni svolte con riferimento ai primi tre motivi di ricorso basate sulla sussistenza della spontanea assunzione dell'impegno di risanamento ambientale dell'area, osserva altresì che:

a) la riunione tecnica del 28 novembre 2016 non presenta carattere 'novativo' rispetto agli esiti della determinazione finale della Conferenza di Servizi del luglio 2014, come confermato dalla

menzione, nella stessa valutazione del Ministero resa a seguito della citata riunione tecnica, della necessità di un'analisi di rischio fondata *“su tutti i parametri che hanno mostrato almeno un superamento della CSC relative a siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale”*;

b) i richiamati pareri dell'ARPAC e di ISPRA, resi sull'analisi di rischio sito-specifica predisposta nel febbraio del 2017, confermano che il MATTM ha richiesto di elaborare l'analisi di rischio sito-specifica per lo scenario di esposizione verde/ricreativo e che tale richiesta è stata *“ribadita nella riunione tecnica del giorno 28.11.2016”* (nota dell'ARPAC prot. n. 31167/2017 del 24 maggio 2017, in cui l'ente precisa che l'analisi di rischio sito-specifica debba essere integrata in ragione della presenza di un insediamento residenziale allocato nelle immediate vicinanze del sito e sempre assumendo a riferimento la destinazione a verde/ricreativo del sito; ISPRA prot. n. GEO-PSC 2017/82 del 19 ottobre 2017, in cui l'ente precisa che *“un qualsiasi cambiamento di destinazione d'uso ... implicherà una rielaborazione dell'Analisi di Rischio stessa”*);

c) non rileva per l'esame della legittimità dell'atto impugnato il richiamo operato dal Commissario straordinario del Governo alla corrispondenza della destinazione attuale a quella potenziale del PRARU, considerando peraltro che, con d.P.R. del 6 agosto 2019, pubblicato sulla GURI n. 26 del 1° febbraio 2020, a seguito di conferenza di servizi ex art. 33, del d.l. n. 133/2014, è stato approvato lo stralcio urbanistico del PRARU, che ha confermato la destinazione a parco urbano, già prevista dal PUA del Comune di Napoli, del sito di interesse;

d) il destinatario della impugnata disposizione della conferenza di servizi debba continuare ad essere considerato l'attuale proprietario del sito contaminato e, per converso, non può essere identificato nel soggetto incaricato della realizzazione del parco urbano, a seguito di imposizione di vincolo preordinati all'esproprio, non essendo giunta al perfezionamento detta procedura espropriativa con cui si produce l'effetto traslativo della proprietà delle aree;

e) non può essere affermato che l'attuale proprietario debba elaborare l'analisi di rischio secondo lo scenario commerciale/industriale, atteso che, nel rispetto del principio generale *tempus regit actum*, l'organismo amministrativo deve a tal fine fare riferimento alla destinazione d'uso impressa dagli strumenti urbanistici vigenti al momento della sua valutazione e non di quella pregressa.

10.1. In conclusione, anche tali censure risultano infondate.

11. Infine, con riferimento alle ultime due censure, anch'esse infondate, il Collegio rileva che:

a) il termine di sessanta giorni previsto dal provvedimento commissariale per la rielaborazione dell'analisi di rischio sito-specifica risulta adeguato, in considerazione della circostanza che un'analisi di rischio era stata già predisposta nel 2014 e che l'adempimento richiesto era circoscritto al mero adeguamento della stessa;

b) del resto, non risulta che vi sia stata una tempestiva (e immotivatamente respinta) istanza di proroga del termine, conseguente alla dovuta attivazione delle relative attività;

c) risulta essere stata effettuata un'istruttoria con garanzia dei diritti di partecipazione procedimentale, atteso che il Commissario straordinario del Governo, con l'impugnata nota, ha dato seguito ai provvedimenti adottati in precedenza dal MATTM nell'ambito della quale la ricorrente ha avuto modo di contraddire, arrivando anche a predisporre una nuova analisi di rischio.

12. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello deve essere respinto.

13. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello R.G. n. 9946/2019, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le società appellanti al pagamento in favore del Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area, dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. (Invitalia) e del Comune di Napoli delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00) ciascuno, per un totale di euro 9.000,00 (novemila/00), oltre accessori di legge se dovuti, con compensazione nei rapporti tra le altre parti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2020, svoltasi ai sensi degli artt. 84 del d.l. n. 18/2020 e 4 del d.l. n. 28/2020, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

L'ESTENSORE

Alessandro Verrico

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO