

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 5863 del 12 luglio 2022 (ud. del 16 giugno 2022)

Pres. Poli, Est. Verrico

Rifiuti. Nozione di messa in sicurezza di emergenza. Art. 240 comma 1 lett. m) d. lgs. n. 152/2006.

Deve accedersi ad una definizione ampia del concetto di messa in sicurezza d'emergenza, facendovi rientrare ogni intervento immediato atto a contenere la diffusione della contaminazione, tra i quali può essere annoverata la realizzazione di una barriera idraulica, finalizzata ad evitare il propagarsi di fattori inquinanti nella falda. Al riguardo, la locuzione "eventi di contaminazione repentini", presente nella definizione di messa in sicurezza d'emergenza contenuta nell'art. 240, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 152/2006, non implica infatti l'istantaneità degli effetti, potendo questi, una volta manifestatisi inaspettatamente, protrarsi nel tempo e divenire addirittura permanenti.

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 5863 del 12 luglio 2022 (ud. del 16 giugno 2022)

N. 05863/2022REG.PROV.COLL.

N. 01395/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1395 del 2016, proposto dalla società OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Todarello e Diego Vaiano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3;

contro

il comune di Pavia, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Vittorio Fedeli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Lidia Sgotto Ciabattini in Roma, Piazzale Clodio, n. 32; la provincia di Pavia, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato

Pasquale Cerbo, domiciliato presso la segreteria della Sezione IV del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

l'Agencia regionale protezione ambiente (ARPA) - Lombardia, la Regione Lombardia, l'Agencia di tutela della salute di Pavia, l'Agencia speciale ufficio d'ambito territoriale ottimale della provincia di Pavia, l'ASM Pavia s.p.a., non costituiti in giudizio;

nei confronti

delle società OMISSIS s.r.l. in liquidazione e 22investments S.r.l. e dei signori Alessandro Carò, Angela Merizzoli, Luigi Balduzzi e Mariella Marucchi, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

la società OMISSIS s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Fantigrossi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Placidi in Roma, via Cosseria, n. 2;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Lombardia – Milano, sezione III, n. 1652 del 14 luglio 2015, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Pavia, della provincia di Pavia e della società OMISSIS S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 giugno 2022 il consigliere Alessandro Verrico e uditi per le parti l'avvocato Delia Schiaroli, su delega dell'avvocato Fabio Todarello, gli avvocati Alberto Vittorio Fedeli e Raffaella Chiumminto, su delega dichiarata degli avvocati Pasquale Cerbo e Umberto Fantigrossi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio è rappresentato da:

a) la determinazione dirigenziale del comune di Pavia – prot. n. 21960 del 30 aprile 2014 – recante la “*approvazione del documento progetto di messa in sicurezza d'emergenza (MISE) delle acque di falda nell'area ex Snia Viscosa in viale Montegrappa, Pavia, in atti al P.G. 9978/13 del 12/3/2013, presentato in nome e per conto di OMISSIS s.r.l., OMISSIS s.r.l. e I.P.I S.p.a. proprietari, in parte, dell'area medesima*” con il quale il comune ha omesso di attivare i propri poteri sostitutivi per l'avvio della bonifica d'ufficio e, senza tenere in alcun conto le richieste avanzate da OMISSIS nel corso della conferenza dei servizi del 3 aprile 2014;

b) il verbale della conferenza di servizi in data 3 aprile 2014;

c) il parere dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) Lombardia in data 10 settembre 2013.

1.1. Al riguardo, considerato che il presente giudizio riguarda le attività di messa in sicurezza delle acque di falda nel procedimento di bonifica dell'area ex Snia Viscosa, ubicata nel centro abitato del comune di Pavia, occorre premettere in punto di fatto che:

i) nell'area era presente in passato uno stabilimento per la produzione di fibre artificiali derivante dal trattamento chimico della cellulosa, che cessava la propria attività produttiva nel 1984;

ii) negli anni successivi l'area veniva ceduta dalla società Snia Viscosa s.p.a. a due società immobiliari, Immobiliare Snia s.r.l. e Fimeco s.r.l. (poi OMISSIS s.r.l.), le quali, a loro volta, cedevano la stessa per lotti a diversi proprietari; in particolare, in data 10 maggio 2004 la società OMISSIS s.r.l. acquistava due lotti interni all'area dalla società Elifin s.r.l., alla quale erano pervenuti dall'Immobiliare Snia s.p.a., con atto in data 13 settembre 1984, subentrata alla società Snia Viscosa s.p.a. nella proprietà dell'area, in data 30 dicembre 1981;

iii) attualmente i proprietari dell'area ex Snia sono: OMISSIS s.r.l. in liquidazione, per il 61% della superficie; OMISSIS s.r.l., nella misura dell'8,5%; OMISSIS s.r.l. (subentrata nella proprietà a IPI s.p.a.), per il 28%; la società 22 Investment s.r.l. e i signori Merizzoli/Carò e Balduzzi/Marucchi, per la restante parte;

iv) l'area, classificata dal PRG del 14 dicembre 1999 come "Area di trasformazione", era inizialmente oggetto di un Piano di recupero ambientale e urbanistico, di cui alla convenzione urbanistica del 18 febbraio 1982 ed è attualmente interamente ricompresa in un ambito di trasformazione, oggetto di Piani integrati di intervento (PII) presentati in modo congiunto dai proprietari;

v) in data 26 novembre 2004 i cennati proprietari (OMISSIS s.r.l., Tradital s.p.a. poi IPI s.p.a./OMISSIS s.r.l., Immobiliare Dino s.r.l., Carò/Merizzoli, Balduzzi/Nerucchi) presentavano congiuntamente una prima proposta preliminare di PII, alla quale in seguito si aggregava la società OMISSIS s.r.l., in tal modo giungendo tutti i proprietari a presentare definitivamente un PII in data 3 agosto 2010;

vi) ai fini della presentazione e realizzazione del PII, i proprietari avviavano nel 2002 le attività di bonifica del sito e, in particolare, in data 24 luglio 2002 OMISSIS, anche per conto di Elifin (a cui poi subentrava OMISSIS), Tradital (a cui poi subentrava OMISSIS), Immobiliare Dino (a cui poi subentrava 22 Investment s.r.l.), i signori Merizzoli/Carò e Balduzzi/Marucchi, presentavano il documento di "*Piano della Caratterizzazione*", redatto ai sensi del d.m. 25 ottobre 1999 n. 471, ricomprendendo in modo unitario l'intera area ex Snia nel perimetro di bonifica;

vii) il Piano veniva valutato nella conferenza dei servizi in data 8 novembre 2002, la quale prescriveva integrazioni, successivamente fornite da OMISSIS, per conto di tutti i proprietari, in data 17 dicembre 2002, 17 gennaio 2003 e 18 febbraio 2003;

viii) il Piano di caratterizzazione, con le successive integrazioni, veniva quindi approvato con provvedimento dirigenziale del 15 aprile 2003, non impugnato;

ix) dopo molteplici proroghe del termine previsto per le operazioni di caratterizzazione, nel marzo 2005, OMISSIS, sempre per conto di tutti i proprietari, presentava una proposta di indagini supplementari, validata da un incontro tecnico in data 11 aprile 2005, e ulteriormente integrata a seguito della riunione tecnica in data 30 settembre 2005 e, nel gennaio 2007, su richiesta della Provincia;

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

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

xii) a seguito delle riserve e delle richieste espresse dagli enti partecipanti nelle riunioni tecniche del 17 settembre 2010 e del 27 settembre 2011, le proprietà, nel novembre 2011, inviavano un documento integrativo del piano di caratterizzazione, valutato nella conferenza di servizi dell'8 febbraio 2012, dove gli enti richiedevano una proposta di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda, mantenendo invece la contrarietà a una messa in sicurezza permanente dell'area sud;

xiii) in data 10 ottobre 2012, OMISSIS, sempre in nome e per conto di tutti i proprietari, presentava il "*Progetto di messa in sicurezza d'emergenza della falda*" tramite pozzo barriera Pz17 e in data 24 novembre 2012 la proposta di "*Piano di indagini supplementari al Piano di caratterizzazione*", documenti che venivano esaminati nella conferenza di servizi in data 27 novembre 2012, che si concludeva prescrivendo i termini del 31 dicembre 2012 per l'inizio delle operazioni di messa in sicurezza d'emergenza della falda e del 30 giugno 2013 per la presentazione del progetto di bonifica dell'area o analisi di rischio;

xiv) in data 9 dicembre 2012 OMISSIS, anche in nome e per conto delle società OMISSIS e IPI, presentava nuovamente la relazione sulla progettazione del pozzo barriera per la messa in sicurezza

d'emergenza (MISE) della falda, con le integrazioni richieste dalla conferenza, progetto che, tuttavia, nella conferenza del 19 dicembre 2012 non veniva approvato, mentre veniva espresso parere favorevole al "*Piano di indagini supplementari al Piano di caratterizzazione*", poi approvato con provvedimento dirigenziale del 15 febbraio 2013;

xv) in data 11 marzo 2013 le società OMISSIS, OMISSIS e IPI presentavano infine il "*Progetto di Messa In Sicurezza d'Emergenza (MISE) delle acque di falda nell'area ex Snia Viscosa in viale Monte Grappa, Pavia*";

xvi) in data 22 luglio 2013 OMISSIS, nel comunicare che la società OMISSIS era stata posta in liquidazione e che non intendeva farsi più carico degli oneri di bonifica, dichiarava il proprio impegno a portare a termine l'intervento di MISE per la parte di sua spettanza, chiedendo l'attivazione dei poteri sostitutivi comunali "*per le parti di area dell'Ex Snia Viscosa di proprietà dei soggetti inadempienti ai propri obblighi ambientali di bonifica*";

xvii) la società OMISSIS ribadiva tali richieste nella conferenza dei servizi del 3 aprile 2014, chiedendo altresì che le attività da realizzare sull'area di proprietà fossero oggetto di un progetto articolato per fasi distinte *ex art. 242, comma 7, d.lgs. n. 152/2006* e che si provvedesse alla ripermimetrazione del sito. A tale riguardo, il Comune rispondeva affermando che "*1) trattasi di un unico comparto industriale e allo stato attuale non è possibile effettuare interventi unitari sui singoli lotti sia per le acque di falda (MISE) sia per l'intervento di caratterizzazione; 2) La ripermimetrazione del sito allo stato attuale non è rivedibile e oggetto della presente conferenza*";

xviii) con provvedimento del 30 aprile 2014, il comune approvava il progetto di MISE presentato dai proprietari, stabilendone l'operatività al 31 settembre 2014;

xix) in seguito, successivamente al sopralluogo effettuato dalla provincia di Pavia in data 7 luglio 2016 dal quale emergeva la disattivazione dell'impianto di barriera idraulica avviato dai proprietari sul piezometro Pz17, veniva presentato da parte dei proprietari un nuovo progetto di MISE, impugnato da OMISSIS e oggetto del presente giudizio;

xx) in data 14 luglio 2016, la provincia di Pavia avviava il procedimento per l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento e, con ordinanza n. 8 dell'8 novembre 2016, provvedeva ad individuare a tal fine la società Snia s.p.a. in amministrazione straordinaria, provvedimento che veniva impugnato;

xxi) con pec del 21 marzo 2017 il commissario straordinario della società Snia s.p.a. in amministrazione straordinaria riferiva che, con la sentenza del Tribunale di Milano n. 252/2010, era stato accertato lo stato di insolvenza della società, con successiva ammissione della società alla procedura di amministrazione straordinaria *ex d.lgs. n. 270/1999*;

xxii) in risposta alla richiesta del comune di Pavia di cui alla nota in data 28 gennaio 2022, la provincia di Pavia ha infine affermato che, dopo aver individuato la società Snia quale responsabile dell'inquinamento, spetta al comune "ogni valutazione in ordine a quanto stabilito dall'art. 250 d.lgs. 152/2016".

2. Con ricorso dinanzi al T.a.r. per la Lombardia (r.g. n. 2002/2014) la ditta OMISSIS impugnava gli atti *sub* § 1, articolando sei autonomi motivi (da pagina 26 a pagina 46 del ricorso).

3. Il T.a.r. per la Lombardia, sede di Milano, sez. III, con la sentenza n. 1652 del 14 luglio 2015, gravata nel presente grado di giudizio, ha respinto il ricorso e in particolare:

a) ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal comune di Pavia (capo non impugnato);

b) ha respinto il primo, secondo, terzo, quarto e sesto motivo di ricorso;

c) ha dichiarato inammissibile il quinto motivo di ricorso;

d) ha condannato la ditta a pagare le spese di lite in favore del comune, nella misura di euro 2.000,00.

4. La società OMISSIS ha interposto appello articolando quattro autonomi mezzi di gravame (estesi da pagina 26 a pagina 46 del ricorso), nella sostanza reiterando criticamente i motivi di prime cure con alcune aggiunzioni.

6. Si sono costituiti in giudizio il comune di Pavia e la provincia di Pavia per resistere e la società OMISSIS s.r.l. con intervento *ad adiuvandum*.

7. Nel corso del giudizio di appello:

a) con decreto n. 424 del 6 aprile 2016 è stata disposta l'integrazione contraddittorio nei confronti della società 22Investements s.r.l.

b) il comune di Pavia, in data 25 aprile, ha comunicato la costituzione di nuovo difensore (avv. Alberto Vittorio Fedeli), in sostituzione del precedente difensore (avv. Bassano Baroni), rinunciario del mandato;

c) l'ordinanza presidenziale n. 659 del 9 aprile 2021 ha sollecitato le parti a manifestare il proprio interesse attuale alla definizione del giudizio anche ai fini dell'applicazione dell'art. 26 c.p.a.;

d) le parti hanno depositato memorie difensive e di replica rispettivamente: in data 13 marzo 2022 e 15 maggio 2022 la provincia di Pavia, in data 14 marzo 2022 e 26 maggio 2022 la società OMISSIS, in data 14 marzo 2022 e 26 maggio 2022 il comune di Pavia e in data 25 maggio 2022 la società OMISSIS.

8. Alla pubblica udienza del 16 giugno del 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

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

10. Il Collegio ritiene di esaminare direttamente i motivi di censura sollevati nel primo grado del giudizio, essendo gli stessi sostanzialmente e criticamente ribaditi nella presente sede di gravame e

costituendo il perimetro invalicabile del *thema decidendum* ex art. 104 c.p.a. (sul principio e la sua applicazione pratica, fra le tante, cfr. sez. IV, n. 1137 del 2020, n. 1130 del 2016, sez. V, n. 5868 del 2015; sez. V, n. 5347 del 2015).

11. Al riguardo, si deve premettere che, secondo i principi dettati dalla recente giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 2022, n. 4588; id., n. 3426 del 2022, n. 3424 del 2022, n. 8032 del 2021, n. 1658 del 2021, n. 2301 del 2020, Ad. plen. n. 10 del 2019), da cui questo Collegio non intende decampare:

a) nelle materie tecnico scientifiche - quale è indubbiamente quella in esame, relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento - si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori (per tutte, con riferimento alla più ampia materia delle valutazioni ambientali, Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020 n.5379; sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36). Non è invece consentito chiedere al giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle Amministrazioni giungendo ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verifica sollecitata dalla parte (sul punto specifico, Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500), ovvero sulle perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (sul principio, per tutte Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2021 n. 2524, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, 7 giugno 2021 n. 4331), studi che, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e condivisi espressamente dall'autorità competente;

b) in materia ambientale 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 semplicemente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019; successivamente, sez. IV, 7 gennaio 2021 n. 172);

c) nei giudizi di impugnazione (come quello in esame) la legittimità dell'atto impugnato va valutata con riguardo esclusivo alla situazione di fatto e di diritto esistente nel momento in cui esso fu emanato, restando irrilevanti le eventuali sopravvenienze, secondo il principio *tempus regit actum*, sostenuto dalla costante giurisprudenza (per tutte, Corte cost., ordinanza 13 aprile 2018 n. 76 e sentenza 22 maggio 2013 n. 90; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2021 n. 4246; sez. III, 15 maggio 2012 n. 2801);

d) l'articolo 242, comma 1, del codice dell'ambiente, nel fare riferimento specifico anche alle "contaminazioni storiche", ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatasi (*rectius*: conclusasi) in momenti storici passati, non esclude il

sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di “aggravamento della situazione” sia ancora attuale; del resto, accedere alla tesi secondo la quale le contaminazioni “storiche” non potrebbero mai porre in capo al loro autore un obbligo di bonifica, determinerebbe la paradossale conclusione che tali necessarie attività, a tutela della salute e dell’ambiente, debbano essere poste a carico della collettività e non del soggetto che le ha poste in essere e ne ha beneficiato; ne consegue che “è del tutto ragionevole porre l’obbligo di eseguire le opere di bonifica a carico del soggetto che tale contaminazione ebbe in passato a cagionare, avendo questi beneficiato, di converso, dei corrispondenti vantaggi economici (sub specie, in particolare, dell’omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l’immissione nell’ambiente di sostanze inquinanti)” (Cons. Stato, Sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301);

e) la responsabilità dell’impresa per l’inquinamento va intesa in termini sostanziali, considerando che i fenomeni societari relativi ai gruppi, alle forme di successione e al trasferimento d’azienda danno luogo ad una successione universale *inter vivos* che, secondo i principi espressi dalla recente pronuncia dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2019 (avente ad oggetto la bonifica di siti inquinati ex art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, per un inquinamento di origine industriale risalente e nei confronti di una società non responsabile dell’inquinamento, ma da questa avente causa per effetto di successive operazioni di fusione di società per incorporazione), generano la responsabilità dell’acquirente;

f) l’impossibilità di imporre le opere di bonifica al proprietario di un terreno inquinato non responsabile del relativo inquinamento, affermata a partire dalla nota sentenza della Corte di giustizia UE, sez. III, 4 marzo 2015 C 534-13 (su ordinanza di rinvio pregiudiziale dell’Adunanza plenaria 13 novembre 2013 n.25), si giustifica, secondo la successiva giurisprudenza nazionale, per la natura sanzionatoria di questa misura. Ne consegue che diverso discorso deve essere fatto per le misure di messa in sicurezza di emergenza, le quali, così come le misure di prevenzione, non hanno questa natura, ma costituiscono prevenzione dei danni, sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell’azione preventiva, e quindi gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all’ambiente solo perché egli è tale senza necessità di accertarne il dolo o la colpa (in questi termini, la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1658; sez. VI, 3 gennaio 2019, n. 81; sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089; 14 aprile 2016, n. 1509); tale regola, peraltro, non consente eccezioni nei casi di presunta “contaminazione storica” – quand’anche in via di ipotesi la si ritenesse sussistere nel caso di specie - che anzi la normativa ricomprende in modo espresso all’art. 242, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, e ciò è conforme a logica, trattandosi comunque di fronteggiare un pericolo attuale, indipendentemente dall’epoca in cui se ne

sono poste le premesse (così per tutte la citata sez. IV n. 1658/2021 nonché nello stesso senso sez. IV, 8 ottobre 2018 n. 5761);

g) ad ogni modo, fermo il principio secondo cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i) 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, ad esso fa tuttavia eccezione l'ipotesi in cui il proprietario, ancorché non responsabile né obbligato, abbia attivato volontariamente questi ultimi interventi, 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 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 luglio 2021, n. 5542; id., 15 settembre 2020, n. 5447).

12. Ciò premesso in termini generali e con particolare riferimento agli obblighi ricadenti sul proprietario al fine di prevenire i danni all'ambiente, si rileva in primo luogo che l'intervento oggetto degli impugnati provvedimenti, proposto ed approvato, consiste nella realizzazione di una barriera idraulica mediante la realizzazione di pozzi di emungimento, che va qualificata univocamente come un intervento di messa in sicurezza d'emergenza *ex art. 240, lett. m) e t), d.lgs. n. 152/2006.*

Tale intervento, peraltro, essendo stato avviato volontariamente dai privati proprietari dei terreni inquinati, non può essere liberamente interrotto nella sua realizzazione, come avvenuto nel caso di specie, in cui, la società appellante dava avvio di sua iniziativa alle misure di messa in sicurezza di emergenza, salvo poi interromperle.

12.1. Del resto, in questo senso è la giurisprudenza amministrativa laddove accede ad una definizione ampia del concetto di messa in sicurezza d'emergenza, facendovi rientrare ogni intervento immediato atto a contenere la diffusione della contaminazione (Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2018, n. 7121), tra i quali può essere annoverata la realizzazione di una barriera idraulica, finalizzata ad evitare il propagarsi di fattori inquinanti nella falda (Cons. Stato, sez. V, 30 dicembre 2019, n. 8912). Al riguardo, la locuzione "*eventi di contaminazione repentini*", presente nella definizione di messa in sicurezza d'emergenza contenuta nell'art. 240, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 152/2006, non implica infatti l'istantaneità degli effetti, potendo questi, una volta manifestatisi inaspettatamente, protrarsi nel tempo e divenire addirittura permanenti (Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2014, n. 2526).

Invero, trattandosi nel caso di specie di quantità significative di sostanze inquinanti nelle acque di falda può dirsi certamente integrato il requisito della condizione di emergenza, ai sensi dell'art. 240, lett. t), n. 2, d.lgs. n. 152/2006.

12.2. D'altro canto, la qualificazione in tal senso dell'intervento in esame emerge dallo stesso documento progettuale presentato, qualificato come "*Messa in sicurezza d'emergenza (MISE) delle acque di falda*" e dalla descrizione ivi presente. Invero, in data 11 marzo 2013, come esposto *sub* § 1.1., le società OMISSIS, OMISSIS e IPI (OMISSIS) presentavano un progetto denominato e qualificato come "*Progetto di Messa In Sicurezza d'Emergenza (MISE) delle acque di falda nell'area ex Snia Viscosa in viale Monte Grappa, Pavia*", nell'ambito del quale formulavano "*Ipotesi di intervento per la messa in sicurezza di emergenza*", optando per la barriera idraulica mediante pozzi di emungimento, prevedendone tre, due di portata 2,5 lt/sec e uno 2 lt/sec. Dalla lettura del documento progettuale, peraltro, si evince il carattere temporaneo dell'intervento e la sua non sufficienza, indicando la necessità della "*rimozione di eventuali fonti primarie di contaminazione presenti nell'area ex Snia Viscosa*", procedendo a "*una opportuna campagna di investigazione della matrice suolo*", prima della redazione dell'analisi di rischio. Trattatasi, invero, di un potenziamento dell'intervento iniziale di MISE, che si differenzia dal primo solo per la proposta di un maggior numero di pozzi e un maggior volume di pompaggio.

Anche la conferenza dei servizi del 3 aprile 2014 veniva convocata per discutere del documento progettuale presentato avente ad oggetto la misura di sicurezza d'emergenza della falda (cfr. relativo verbale, che reca al n. 1 dell'ordine del giorno: "*Valutazione del documento: 'Progetto di messa in sicurezza d'emergenza della falda' e 'Piano sgombero macerie e rifiuti'*").

Parimenti dall'analisi della vicenda emerge che oggetto delle molteplici valutazioni degli enti intervenuti è stato sempre il progetto di MISE, laddove gli stessi esprimevano la propria contrarietà rispetto alla proposta di messa in sicurezza permanente presentata dai proprietari (in particolare, nella riunione tecnica del 17 settembre 2010 e nella conferenza di servizi dell'8 febbraio 2012).

12.3. Risulta pertanto infondato il terzo motivo di ricorso, con cui la ricorrente ha dedotto che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo per erronea qualifica dell'intervento quale misura di sicurezza di emergenza, trattandosi invece di una misura di sicurezza permanente.

13. Come conseguenza di tale qualificazione dell'intervento *de quo* emerge peraltro l'infondatezza dei restanti motivi di ricorso.

14. Con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società ricorrente ha impugnato il provvedimento di autorizzazione all'esecuzione del "*progetto di messa in Sicurezza d'Emergenza (MISE) delle acque di falda nell'area ex SNIA Viscosa in Viale Montegrappa, Pavia, in atti al P.G. 9978/13 del 12/3/2013 redatto dal Dott. Carlo Cerutti con Studio in Piazza del Duomo, 16 – Milano, presentato in nome e per conto di OMISSIS S.r.l., OMISSIS s.r.l. e I.P.I. S.p.a., proprietari, in parte, dell'area medesima*" (doc. 2 in I grado), nella parte in cui il comune ha ommesso di attivare i propri poteri sostitutivi. In particolare, secondo la ricorrente il comune avrebbe violato la normativa

ambientale che impone di intervenire d'ufficio in sostituzione per la bonifica ove i proprietari non vi provvedano e i responsabili della contaminazione non siano individuabili.

14.1. Con il secondo motivo di diritto, la ricorrente ha sostenuto che il comune, impedendole di adottare gli interventi ambientali per la quota parte di sua spettanza, avrebbe omesso di considerare che ciò determinerà, per un verso, l'illegittima apposizione dell'onere reale e, per altro verso, l'assunzione dei costi dell'intervento anche per l'area di proprietà OMISSIS.

14.2. Con il quarto motivo di ricorso la ricorrente ha contestato il termine di operatività del progetto, stabilito nel 31 luglio 2014, rilevando la pretesa impossibilità della sua esecuzione.

14.3. Con il quinto motivo di ricorso la ricorrente ha dedotto l'illegittimità del provvedimento per non aver accolto la richiesta di OMISSIS di procedere a una bonifica per fasi progettuali distinte.

14.5. Con il sesto e ultimo motivo di ricorso la ricorrente ha gravato gli atti della conferenza dei servizi del 3 aprile 2014 per aver rigettato l'istanza di ripermimetrazione del sito.

15. Alla luce delle sopra esposte considerazioni, risulta in primo luogo infondato il primo motivo di ricorso.

15.1. Al riguardo, è noto che nel caso di mancata individuazione del responsabile dell'inquinamento o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni competenti (art. 250 d.lgs. n. 152 del 2006) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo (art. 253 d.lgs. cit.) (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56).

15.2. In relazione al caso di specie, tuttavia, si osserva che, alla data dell'adozione del provvedimento impugnato, non sussistevano i presupposti per un intervento d'ufficio, in quanto, stante l'avvenuta attivazione da parte dei proprietari delle aree interessate dall'inquinamento, non risultava necessario da parte degli enti competenti procedere all'individuazione del soggetto responsabile.

15.2.1. Del resto, come correttamente evidenziato dal primo giudice, l'intervento spontaneo dei soggetti privati e l'assenza dei presupposti per un intervento d'ufficio sono elementi che emergono chiaramente dall'analisi della vicenda sopra riassunta, e in particolare da:

- a) la presentazione di un piano di caratterizzazione e delle relative modifiche, a cui partecipava anche la ricorrente, la quale, peraltro, presentava il progetto di MISE approvato con l'atto impugnato;
- b) i progetti urbanistici di sfruttamento dell'area, a mezzo dei quali i proprietari assumevano spontaneamente i relativi obblighi di bonifica, in particolare presentando il Programma Integrato di Intervento, a cui si aggregava anche la ricorrente, in attuazione di quanto imposto dal Documento di piano del PGT relativamente all'area di trasformazione;
- c) l'esistenza di obblighi contrattuali di bonifica che formano anche oggetto di accertamento del giudice ordinario, con specifico riferimento al contenzioso tra le società OMISSIS e OMISSIS, atteso

che, secondo quanto riportato nell'atto di citazione dell'attrice OMISSIS s.r.l., in virtù della clausola contenuta nell'atto del 28 luglio 1998 di vendita di parte dell'area alla Flower s.r.l. da parte di OMISSIS, quest'ultima si sarebbe fatta carico dei costi di bonifica del terreno ceduto di qualsiasi entità, assumendo pertanto un'obbligazione che sarebbe rimasta valida anche nei successivi atti di compravendita, da Flower s.r.l. a Saffa Immobiliare, poi da questa a Tradital, poi a R.I. Investimenti, e da questi a Sviluppo Comparto 4 s.r.l., incorporato in IPI s.p.a, divenuta OMISSIS s.r.l.

15.2.2. Del resto, ai fini di interesse, a nulla rileva la sopraggiunta individuazione, da parte della provincia di Pavia con l'adozione dell'ordinanza n. 8 dell'8 novembre 2016, della società Snia s.p.a. (in amministrazione straordinaria) quale responsabile dell'inquinamento, dovendo sussistere i presupposti per il lamentato mancato intervento d'ufficio al momento dell'adozione del provvedimento impugnato.

16. Risulta peraltro legittimo il rifiuto opposto dal comune nei confronti della proposta di frazionamento mediante suddivisione in lotti, volta a limitare gli obblighi di messa in sicurezza alla sola parte di proprietà esclusiva della ricorrente. Invero, risulta non frazionabile l'operazione di messa in sicurezza delle acque di falda inquinate, trattandosi di un'obbligazione indivisibile, caratterizzata in particolare, dal criterio "dell'indivisibilità materiale", atteso che, per rendere efficaci gli interventi, è necessario intervenire in modo unitario su tutta l'area. Del medesimo tenore si è manifestata, peraltro, l'ARPA Lombardia, la quale, con la nota prot. 89822 del 23 novembre 2016, nel ritenere "*di scarso significato ambientale monitorare un limitato numero di piezometri nel sito in oggetto*", implicitamente riteneva impossibile procedere ad una MISE di protezione della falda per lotti distinti.

16.1. Peraltro, l'unitarietà del comparto emerge anche sotto il profilo urbanistico, in quanto l'intera area ex Snia è ricompresa in un'area di trasformazione, con possibilità edificatorie solo attraverso PII che la contempra unitariamente.

16.2. Del resto, la ripermimetrazione richiesta dalla ricorrente, oltre a manifestare una palese contraddittorietà rispetto agli atti dalla stessa presentati e oggetto di approvazione, si pone in contrasto con l'intera procedura, atteso che la perimetrazione rappresenta una fase preliminare e propedeutica all'esecuzione delle indagini di caratterizzazione, insuscettibile di essere rivista nel corso del procedimento.

16.3. Sono quindi infondati anche i motivi di ricorso secondo, quinto e sesto.

17. Infine, va respinto anche il quarto motivo, sia perché generico (non essendo stata dimostrata la dedotta impossibilità di esecuzione nel termine), sia perché infondato (stante la chiara finalità acceleratoria del termine stesso e l'inapplicabilità, alla messa in sicurezza d'emergenza, dell'invocato art. 242, comma 7, d.lgs. n. 152/2006, secondo cui l'ente che approva il progetto di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente fissa i tempi di esecuzione).

18. Nella memoria di replica del 25 maggio 2022 (alle pagine 2 e 3) la società Torino – già società IPI ha sollevato questione di legittimità costituzionale relativamente all'interpretazione secondo cui i proprietari di aree inquinate possano essere chiamati a sopportare oneri riferiti a terreni diversi ed ulteriori dai propri. Tale interpretazione, a suo avviso, sarebbe infatti contraria al principio secondo cui l'imposizione di obblighi e di oneri finanziari, con un provvedimento unilaterale e imperativo, può essere legittimo solo se adottato in base ad una norma di legge che stabilisca i relativi presupposti e limiti, nel rispetto del principio di legalità, che regola l'attività amministrativa (art. 97 Cost.), e delle riserve di legge che operano a tutela del diritto di proprietà e della libertà d'impresa (artt. 23, 41 e 42 Cost.).

18.1. La descritta questione di legittimità costituzionale, nei sensi e nei termini in cui è esposta, risulta generica e, per tale motivo, deve essere respinta, in quanto manifestamente infondata.

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

20. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo, tenuto conto dei parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e dei criteri di cui all'art. 26 comma 1 c.p.a.

20.1. A tale ultimo riguardo, il Collegio ritiene sussistenti i relativi presupposti applicativi, anche in relazione ai profili di sinteticità e chiarezza, secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio, sostanzialmente recepita, sul punto in esame, dalla novella recata dal decreto-legge n. 90 del 2014 all'art. 26 c.p.a. [cfr. *ex plurimis* sez. IV, n. 148 del 2022, n. 5008 del 2018; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3462, cui si rinvia ai sensi degli artt. 74 e 88, co. 2, lett. d), c.p.a. anche in ordine alle modalità applicative ed alla determinazione della misura indennitaria conformemente, peraltro, ai principi elaborati dalla Corte di cassazione (cfr. *ex plurimis* sez. VI, n. 11939 del 2017; n. 22150 del 2016)].

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (r.g. n. 1395/2016), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante e la società OMISSIS, in solido fra loro, al pagamento, in favore del comune di Pavia e della provincia di Pavia, delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge se dovuti (I.V.A., C.P.A. e spese generali al 15%), per ciascuno.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2022, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Claudio Tucciarelli, Consigliere