

# Il Consiglio di Stato si esprime in tema di obblighi gravanti sul proprietario di un'area inquinata, nel caso di spontanea attivazione degli interventi

Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1110

**SOMMARIO:** 1. I fatti di causa 2. I motivi di appello 3. Le argomentazioni del Consiglio di Stato I) Sul primo motivo di appello II) Sul secondo motivo di appello III) Sul terzo motivo di appello IV) Sul quarto motivo di appello 4. Il punto sui precedenti

DI ANNA LAURA RUM

**ABSTRACT:** Il presente contributo propone un'analisi della sentenza del Consiglio di Stato, n. 1110 del 2024, con la quale è stato affrontato, sotto molteplici aspetti, il tema degli obblighi gravanti sul proprietario incolpevole di un'area inquinata, il quale si attivi spontaneamente adottando misure di prevenzione e di messa in sicurezza. Sarà descritta, puntualmente, la vicenda fattuale da cui ha avuto origine il ricorso al Tar, unitamente ai motivi di ricorso (infra par. 1), saranno elencati i motivi di appello (infra par. 2.) e verrà dettagliatamente analizzato il contenuto della parte motiva della sentenza del Consiglio di Stato, con riferimento alle questioni sostanziali (infra par. 3.). Infine, verrà dato conto dei precedenti espressi sulla materia, e dal Consiglio di Stato e dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (infra par. 4).

**ABSTRACT:** *The paper concerns an analysis of the Council of State's decision about the obligations (under many aspects) of the polluted area's owner, who spontaneously adopts prevention and safety measures. The facts of the case (infra par. 1), and the content of the opening statements of the party will be analysed in detail, (infra par. 2.). Furthermore, the paper shows and examines the Council of State's arguments (infra par. 3.). In the end, the paper examines some of the precedents on the topic.*

## 1. I fatti di causa.

Una s.r.l., nel ricorso di primo grado, avente ad oggetto il procedimento di bonifica relativo al sito produttivo ubicato nella zona industriale del Comune di Caivano, deduceva di non essere più proprietaria del sito in questione dall'anno 2005, avendolo venduto ad altra s.r.l., che, a sua volta, successivamente, l'aveva trasferito ad una terza s.r.l. e, quest'ultima, quindi, ad una s.p.a., attuale proprietaria.

La s.r.l. ricorrente ha, inoltre, riferito che nel periodo in cui era proprietaria, aveva avviato il procedimento di bonifica del sito, essendo quest'ultimo inquinato da solventi clorurati, non riconducibili al proprio ciclo produttivo; a tal fine, nel settembre dell'anno 1999, aveva comunicato, in qualità di proprietaria non responsabile, agli enti di controllo, la presenza di contaminazione nelle acque sotterranee e, successivamente, a seguito dell'inserimento dello stabilimento nel Sito di Interesse Nazionale (SIN) del Litorale Domizio Flegreo e Agro Aversano, nel giugno 2002, aveva inviato, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) ed agli altri Enti di controllo, un documento tecnico di sintesi di tutte le indagini svolte sui terreni e sulle

acque sotterranee; all'esito dell'indetta conferenza di servizi, la ricorrente s.r.l. aveva presentato il piano di caratterizzazione ed aveva messo in atto misure di Messa in Sicurezza di Emergenza (MISE) a partire dal mese di ottobre 2003; pur avendo venduto il sito ad altra s.r.l. nell'anno 2005, la ricorrente aveva completato le indagini sul suolo ed aveva concluso il procedimento relativo all'accertamento dello stato di contaminazione del sito, presentando agli Enti competenti il documento di analisi di rischio, nonché le risultanze degli accertamenti successivamente svolti, che non avevano mostrato superamenti delle concentrazioni limite fissate dalla legge (sia con riferimento al D.M. 471/99, sia con riferimento al d.lgs. 152/06) per uso commerciale/industriale e, nello specifico, per i composti alifatici clorurati rinvenuti nelle acque sotterranee; entrato in vigore il D.M. 11/01/2013 (Approvazione dell'elenco dei siti che non soddisfano i requisiti di cui ai commi 2 e 2-bis dell'art. 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e che non sono più ricompresi tra i siti di bonifica di interesse nazionale, GU Serie Generale n. 60 del 12-03-2013), il Litorale Domizio Flegreo era stato declassato a sito di interesse regionale (SIR), cosicché la titolarità del procedimento era stata trasferita alla Regione Campania; compiute le indagini integrative nel mese di maggio 2017, in data 3 luglio 2018, la ricorrente s.r.l. aveva presentato agli Enti competenti un nuovo documento di analisi di rischio conforme al vigente quadro normativo nel frattempo intervenuto, rappresentando, altresì, che, in quanto soggetto non responsabile della contaminazione riscontrata, non avrebbe potuto essere individuato come l'obbligato ad eseguire gli interventi di bonifica e/o di messa in sicurezza operativa; successivamente alla trasmissione del documento di analisi di rischio, la Regione, con nota prot. n. 2019. 517224 del 28 agosto 2019, aveva convocato la Conferenza di Servizi per l'approvazione dell'analisi di rischio per il giorno 22 ottobre 2019; all'esito dell'indetta conferenza di servizi del 22 ottobre 2019, la Regione Campania aveva approvato l'analisi di rischio del 3 luglio 2018 ed il successivo aggiornamento, imponendo le seguenti prescrizioni: "(i) per la MISE attiva di porre in emungimento il pozzo MW2 e trattare mediante il TAF le acque emunte e (ii) di "presentare idoneo POB per la matrice acque sotterranee, ponendo come obiettivo il rispetto delle concentrazioni di contaminanti che entrano da monte idrogeologico".

Avverso il predetto provvedimento, la s.r.l. ricorrente è insorta, con il ricorso di primo grado, dinanzi al T.a.r. Campania, deducendo le seguenti censure:

- I) In primo luogo, deduceva la violazione e/o erronea applicazione degli articoli 242, 245 e 250 del d.lgs. 152/2006, nonché l'eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di motivazione in cui sarebbe incorsa la resistente amministrazione, poiché, pur non essendo stata accertata alcuna responsabilità in capo alla società ricorrente in ordine all'inquinamento del sito in oggetto, era stata imposta a quest'ultima l'esecuzione degli interventi di bonifica delle acque sotterranee. Ad avviso della ricorrente, l'impugnato provvedimento era stato adottato in violazione del principio, di derivazione comunitaria, ma ampiamente recepito dalla giurisprudenza nazionale, secondo cui è precluso all'amministrazione imporre lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento dei siti inquinati ai privati che non hanno alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato e che vengano individuati solo in quanto proprietari del bene. Nel caso in esame, la s.r.l. aveva avviato il procedimento di bonifica spontaneamente in quanto al tempo proprietaria del sito; da tale volontaria iniziativa, non avrebbe potuto farsi discendere un obbligo di procedere alle attività di bonifica non essendo più, fra l'altro, proprietaria del sito e non avendo, quindi, un interesse a portare avanti tali attività.
- II) In secondo luogo, l'illegittimità dell'assunto provvedimento emergeva anche sotto l'ulteriore profilo della violazione e/o erronea applicazione dell'art. 251 d.lgs. 152/2006 e s.m.i., poiché, nel verbale della Conferenza di Servizi, il Responsabile del Procedimento della Regione Campania aveva motivato la richiesta di intimare alla ricorrente di presentare "idoneo POB per la matrice acque sotterranee", sul

presupposto che la stessa fosse stata individuata come “Soggetto Obligato” nel vigente PRB della Regione Campania, approvato con DGR n. 35 del 29/01/2019 con n. di Codice PRB 3011530. Tuttavia, a giudizio della ricorrente, tale assunto appariva del tutto erroneo poiché il PRB, a norma dell’art. 251, comma 1, lettera a), conteneva esclusivamente l’elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale, nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi, ma non anche l’individuazione del soggetto obbligato.

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

Il T.a.r. Campania, con la decisione 22 aprile 2022 n. 2785, ha respinto il ricorso.

Contro questa sentenza, l’originaria ricorrente ha proposto appello con il quale ha, criticamente, riproposto i motivi del ricorso di primo grado, analizzati nel prossimo paragrafo.

Si è costituita nel giudizio di appello la s.p.a. attuale proprietaria, chiedendo la conferma della decisione impugnata.

Si è, inoltre, costituita in giudizio la Città Metropolitana di Napoli.

## 2. I motivi di appello.

- I) Con il primo mezzo di gravame, la parte appellante ha dedotto: “Error in giudicando in relazione agli artt. 242-245 e 250 D. Lgs n. 156/2006 – Erroneità della motivazione e dei presupposti - erronea applicazione art. 2028 c.c.- Error in giudicando in relazione art. 191 TFUE ex art 174 Trattato CE - Contraddittorietà ed illogicità della motivazione”. In particolare, la parte appellante assume l’erroneità della sentenza impugnata per violazione e/o erronea applicazione degli articoli 242, 245 e 250 del d.lgs. 152/2006 poiché, pur non essendo stata accertata alcuna responsabilità in capo alla stessa s.r.l. in ordine all’inquinamento del sito in oggetto, ha confermato la correttezza dell’operato dell’amministrazione nella imposizione ad essa dell’esecuzione degli interventi di bonifica delle acque sotterranee.

In tale prospettiva, i provvedimenti contestati in primo grado sarebbero stati adottati in violazione del principio, di derivazione comunitaria, secondo cui è precluso all’amministrazione imporre lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento dei siti inquinati ai privati che non hanno alcuna responsabilità diretta sull’origine del fenomeno contestato e che vengano individuati solo in quanto proprietari del bene.

In secondo luogo, l’illegittimità dei provvedimenti contestati in primo grado emergerebbe anche sotto l’ulteriore profilo della violazione e/o erronea applicazione dell’art. 251, d.lgs. 152/2006 e s.m.i., poiché, nel verbale della Conferenza di Servizi, il Responsabile del Procedimento della Regione Campania aveva motivato la richiesta di intimare alla s.r.l. appellante di presentare “idoneo POB per la matrice acque sotterranee” sul falso presupposto che la stessa fosse stata individuata come “Soggetto Obligato” nel

vigente PRB della Regione Campania, approvato con DGR n. 35 del 29/01/2019 con n. di Codice PRB 3011530.

Infine, violando palesemente gli artt. 242 e 243 del d.lgs. 152/2006 e con evidente difetto d'istruttoria, la resistente amministrazione avrebbe intimato alla appellante anche "di porre in emungimento il pozzo MW2, garantendo in tal modo un più efficace barrieramento, con un richiamo depressivo più sviluppato" nonché, "relativamente alle acque emunte dalla barriera idraulica, il trattamento mediante TAF al fine di garantire la conformità all'art. 243 comma 6 del d.lgs. 152/06".

II) Con il secondo mezzo di gravame, la parte appellante ha dedotto: "erroneità della motivazione e dei presupposti. Violazione del principio di proporzionalità ed ingiustizia manifesta. Errore in giudicando in relazione agli artt. 242-245 e 250 D. Lgs. 152/2016 e s.m.i. ed art. 191 TFUE, ex art. 174 Trattato CE2".

In particolare, la parte appellante lamenta la violazione del principio di proporzionalità, assumendo di aver concluso la fase di indagine relativa allo stato di contaminazione del sito, con la presentazione dell'analisi di rischio e di aver manifestato espressamente alla Regione la volontà di non voler eseguire la bonifica. Dal che discenderebbe l'illegittimità dei contestati provvedimenti, in quanto costituirebbero "un aggravamento dell'onere originariamente assunto sproporzionato rispetto ai costi di intervento relativi alla esecuzione delle indagini di caratterizzazione e manifestamente ingiusto".

III) Con il terzo mezzo di gravame, la parte appellante deduce: "omessa pronuncia. Error in giudicando in relazione agli artt. 242 e 243 D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. Error in giudicando in relazione all'art. 251 D. lgs. n. 156/2006 e s.m.i. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione. Error in giudicando in relazione all'art. 3 legge 241/1990 e s.m.i."

Con il motivo in esame, la parte appellante contesta l'assunto contenuto nel verbale della Conferenza di Servizi, impugnato in primo grado, secondo cui la s.r.l. appellante dovrebbe di presentare "idoneo POB per la matrice acque sotterranee" in quanto costituente "Soggetto Obligato" nel vigente PRB della Regione Campania, approvato con DGR n. 35 del 29/01/2019 con n. di Codice PRB 3011530.

In particolare, la società appellante contesta l'assunto per cui l'individuazione del sito all'interno del censimento con la denominazione "XXXX s.r.l." implichi automaticamente che l'odierna appellante venga considerata come il soggetto obbligato ad eseguire la bonifica, in quanto soggetto responsabile dell'inquinamento.

Né ad un tale esito potrebbe prevenirsi, ad avviso della parte appellante, valorizzando la circostanza, di per sé non rivelatrice di posizione di responsabilità, che la società appellante è stata proprietaria del sito dal 1998 al 2005.

Tale conclusione, ad avviso della parte appellante, sarebbe rafforzata dal fatto le Amministrazioni non avrebbero compiuto alcuna attività istruttoria volta all'accertamento del responsabile della contaminazione.

La società appellante si duole altresì del fatto che, nell'all. 1 del PRB, al codice 3011A530, è inserita la XXXX s.r.l. e non la s.r.l. appellante.

IV) Con il quarto mezzo di gravame, la parte appellante deduce: "Error in giudicando in relazione all'art. 243 D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. Error in giudicando in relazione all'art. 242 e ss. D. lgs. n. 156/2006. Vizio di omessa pronuncia. Eccesso di potere per difetto dei presupposti. Illogicità ed irragionevolezza dell'azione amministrativa".

Con il motivo in esame, la parte appellante, muovendo dall'assunto di non essere più proprietaria del sito, assume di non avere alcun obbligo in relazione alla gestione della barriera idraulica.

Ciò, in quanto "le acque della barriera idraulica confluiscono in un unico punto di scarico in cui confluiscono anche le altre condotte del sito" e quindi l'amministrazione non poteva imporre all'appellante di "continuare a gestire una barriera

idraulica in relazione ad un sito produttivo con attività il cui proprietario e gestore è un altro soggetto”. Inoltre, la parte appellante assume l’irragionevolezza della prescrizione di porre in pompaggio il piezometro MW2, tenuto conto del fatto che in base ai dati tecnici disponibili, quali risultati anche dal monitoraggio mensile, la barriera esistente avrebbe dovuto considerarsi efficace per contenere il flusso di acque, che, fra l’altro, trarrebbero un carico contaminante significativo dall’esterno del sito.

### 3. Le argomentazioni del Consiglio di Stato.

Veniamo, dunque, a ripercorrere le risposte del Consiglio di Stato ai quattro motivi di appello.

#### I) *Sul primo motivo di appello*

Il Consiglio di Stato afferma che il primo motivo di appello non è fondato.

Il Collegio, preliminarmente, osserva che, in linea di principio, appare corretto l’assunto della parte appellante secondo il quale, alla stregua del principio “chi inquina paga”<sup>(1)</sup>, 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<sup>(2)</sup>.

A tal riguardo, il Collegio ricorda che l’impossibilità di imporre le opere di bonifica al proprietario di un terreno inquinato non responsabile del relativo inquinamento è stata affermata a partire dalla nota sentenza Corte di giustizia UE, sez. III, 4 marzo 2015 C 534-13<sup>(3)</sup>. La sentenza della Corte di giustizia, in particolare, ha chiarito che “La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell’ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest’ultimo le misure di riparazione, non consente all’autorità competente di imporre l’esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito,

1 Il principio del “chi inquina paga” implica che chi inquina deve pagare per le misure di prevenzione, controllo e riparazione dell’inquinamento causato e per i costi dell’inquinamento per la società. Il principio, in particolare, costituisce uno dei cardini della disciplina di matrice comunitaria in materia ambientale ed è sancito dall’art. 191 TFUE, che, al comma secondo, dispone che: «la politica dell’Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell’Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”». Inoltre, il principio in esame è esplicitato nell’art. 178 (Principi) del TUA, a mente del quale “1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente [...] del principio chi inquina paga [...]”.

Il principio del “chi inquina, paga” non ha finalità punitive (ancorché siano previsti anche risvolti sul fronte penalistico), ma, più propriamente, mira ad allocare i costi legati al ripristino del danno conseguente alla condotta inquinante, in capo al soggetto responsabile.

Sul tema, si vedano, diffusamente, G. FORNABAIO, *Chi inquina, paga*, Milan Law Review, Vol. 3, No. 1, 2022; A.M. Citrigno, G. Moschella, *Tutela dell’ambiente e principio «chi inquina paga»*, Giuffrè, 2014; AA.VV., *Manuale Ambiente*, 2013, Ipsona, 2013; M. Meli, *Il principio comunitario “chi inquina, paga”*, Milano, 1996.

2 Il Consiglio di Stato, nella decisione in commento, riprende il principio espresso dall’Adunanza Plenaria, nell’ordinanza n. 25 del 2013. In punto di distinzione tra responsabile dell’inquinamento e proprietario dell’area inquinata si vedano, anche, A. ZUCCHETTI, B. DE ROSA, S. SONCINI, *Urbanistica, edilizia ed ambiente*, 2023, 231; A. BENEDETTI, E. BLASI, M.M. CAFAGNO, *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, 2017, 436.

3 Su ordinanza di rinvio pregiudiziale dell’Adunanza Plenaria, n. 25 del 2013

non responsabile della contaminazione”.

Il Collegio ricorda, poi, che la successiva giurisprudenza nazionale, nel tentativo di ulteriormente sviluppare l'assunto della Corte di giustizia, è giunta ad affermare l'impossibilità di imporre le misure di bonifica al proprietario non responsabile della contaminazione, traendo principale argomento dalla natura sanzionatoria di questa misura.

In tale ottica ricostruttiva, il Collegio precisa che si è tuttavia osservato che analogo ragionamento non può valere anche con riferimento alle misure di messa in sicurezza di emergenza<sup>4</sup>), le quali, così come le misure di prevenzione<sup>5</sup>), non hanno analogo natura sanzionatoria, ma preventiva e cautelare, trovando fondamento nel principio di precauzione e nel correlato principio dell'azione preventiva, e, in quanto tali, possono gravare 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<sup>6</sup>).

Il Consiglio di Stato ricorda che, in base a tale consolidato orientamento, 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, pertanto, tenuto solo ad adottare le misure di prevenzione, mentre gli interventi di riparazione, messa in sicurezza definitiva, 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<sup>7</sup>).

Quindi, per il Collegio, ne discende che il proprietario non responsabile dell'inquinamento - nell'accezione prima chiarita - è tenuto, ai sensi dell' art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1,

4 L'art. 240 TUA definisce, alla lettera m), le misure di messa in sicurezza d'emergenza come “ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente”. La lett. t) citata dalla norma prevede che, per condizioni di emergenza, debbano intendersi: “gli eventi al verificarsi dei quali è necessaria l'esecuzione di interventi di emergenza, quali ad esempio: 1) concentrazioni attuali o potenziali dei vapori in spazi confinati prossime ai livelli di esplosività o idonee a causare effetti nocivi acuti alla salute; 2) presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda; 3) contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli; 4) pericolo di incendi ed esplosioni”.

Sull'argomento, si veda, diffusamente, V. GIAMPIETRO, *MISE, MISU e misure di prevenzione: l'incertezza delle nozioni mette a rischio il proprietario incolpevole*, in *Ambiente & sviluppo*, 6/2018, 1.

5 Le misure di prevenzione sono definite dall'art. 240 TUA, lett. i) come “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”. Sul tema, si vedano AA.VV., *Manuale Ambiente 2013*, cit., 97; V. GIAMPIETRO, *MISE, MISU e misure di prevenzione: l'incertezza delle nozioni mette a rischio il proprietario incolpevole*, cit., 1; L. Prati, *Messa in sicurezza e misure di prevenzione: cosa può essere richiesto al proprietario o al gestore del sito non responsabili della contaminazione*, in *ambienteditto.it*, 2014.

6 Nella sentenza in esame, si specifica che, proprio in questi termini, si è espressa la costante giurisprudenza. Per tutte, si citano: 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.

In particolare, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 1658 del 2021, ha affermato che “Preliminare alle misure di prevenzione, come risulta dal successivo art. 242 TUA, in particolare al comma 4, è la caratterizzazione del sito, ovvero in termini semplici, l'attività di analisi chimico fisica dei campioni prelevati dal suolo, ovvero dalle acque, con la quale si accerta se e quali inquinanti vi siano presenti e nel caso in quale concentrazione; è poi notorio, nella specifica materia, che la caratterizzazione non è un'attività episodica, ma si svolge di necessità nel quadro di un piano predeterminato”.

7 Sul punto, vengono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 502 del 2018, e Sez. V, n. 5604 del 2018.

lett. i), d.lgs. n. 152 del 2006 (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.

Tuttavia, il Collegio precisa che tali consolidati principi non possono, nondimeno, trovare applicazione nel caso in cui, così come avvenuto nella fattispecie in esame, il proprietario, ancorché non responsabile, ha attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale.

In tale caso, infatti, la fonte dell’obbligazione del proprietario incolpevole deve essere rinvenuta, come affermato dal primo giudice, nell’istituto della gestione di affari non rappresentativa: secondo l’art. 2028 c.c. colui che, scientemente e senza esservi tenuto, assume la gestione di un affare altrui, ha l’obbligo di proseguirla fino a quando l’interessato possa provvedervi da sé stesso.

Il Collegio, soffermandosi sull’istituto della gestione di affari altrui<sup>8)</sup>, ricorda che i presupposti necessari perché essa si configuri sono tradizionalmente individuati: a) nella c.d. *absentia domini*, dedotta dall’art. 2028 c.c. allorché fa riferimento ad un *dominus* che non è in grado di provvedere ai suoi interessi; b) nell’altruità dell’affare, dato l’esplicito riferimento normativo alla gestione di un affare altrui; c) nella spontaneità dell’intervento del gestore che, infatti, ai sensi dell’art. 2028 c.c., deve agire “senza essere obbligato”; d) nella consapevolezza dell’alienità dell’affare, desumibile dall’avverbio “scientemente”. Particolarmente discusso, a dire del Collegio, è, poi, il c.d. requisito dell’*utiliter coeptum* che, data la formulazione dell’art. 2031 c.c., è da una parte della dottrina considerato *condicio iuris* di efficacia di una fattispecie già strutturalmente perfetta e, da altra parte, ritenuto presupposto dei soli effetti a carico del *dominus*<sup>9)</sup>.

Ancora, il Collegio rileva che il requisito della c.d. *absentia domini* – secondo l’indirizzo prevalente – deve essere inteso in senso ampio, in modo da comprendervi il caso in cui l’interessato, pur presente fisicamente nei luoghi ove la gestione è eseguita, non sia comunque in grado di presidiare all’amministrazione dei propri interessi essenziali<sup>10)</sup>.

8 La gestione di affari altrui è definita, da F. GAZZONI, in *Manuale di diritto privato*, XI ed., ESI, 704, né come un negozio, né come un atto giuridico, bensì come mero fatto giuridico, cui sono ricollegate, *de iure*, alcune conseguenze giuridiche, anche di carattere obbligatorio: fra queste, l’obbligo per il gestore di proseguire e condurre a termine l’iniziativa intrapresa nell’interesse del *dominus*, pena il risarcimento dei danni, salvo l’impossibilità derivante da causa a lui non imputabile, ex art. 1256 c.c. Secondo Gazzoni, inoltre, è suscettibile di essere gestito qualunque affare, sia a mezzo di atti di ordinaria amministrazione, che a mezzo di atti di straordinaria amministrazione – in caso di urgenza e senza alcun limite, neanche legato alla forma scritta. La gestione di affari altrui può essere rappresentativa o senza rappresentanza, a seconda che il gestore spenda o meno il nome del *dominus*. Nel primo caso, gli effetti degli atti compiuti si producono direttamente nella sfera giuridica del *dominus*.

Sulla gestione di affari altrui, si veda anche BIANCA, *Il contratto*, 1999, 143.

9 Il presupposto dell’*utiliter coeptum*, secondo F. GAZZONI, in *op. cit.*, sta a significare l’assoluta irrilevanza dei risultati conseguiti dal gestore: l’obbligo del *dominus* di adempiere le obbligazioni assunte dal gestore, in suo nome, nasce solo se la gestione sia stata utilmente iniziata, salvo il caso in cui gli atti di gestione siano stati eseguiti contrariamente alla volontà del *dominus*.

10 Sull’interpretazione in senso ampio del requisito dell’*absentia domini*, si veda, per tutti, V. SIMONCELLI SCIALOJA, *Il Foro Italiano*, vol. LXXX, 1957, Parte IV-10, 180, secondo il quale, “è opinione accettata e da accettarsi che *dominus absens* sia quegli che, per materiale sua assenza, o altra ragione, non possa attendere ai suoi affari; che *absentia*, dunque, sia l’impedimento che il *dominus*, in ordine a tal cura di interessi, soggiaccia. Meglio, però, diremmo l’*absentia* consistere non nell’impedimento, donde deriva impossibilità, ma in questa impossibilità medesima, che dell’impedimento è il risultato. [...] L’impossibilità di gestire può conseguire ad altra qualsivoglia ragione, diversa e indipendente da assenza materiale, fisica lontananza”. In senso contrario, si veda F. GAZZONI, in *op. cit.*, secondo il quale, è necessario che l’interessato sia assente o impedito, ovvero effettivamente impossibilitato a intervenire di persona.

A tal riguardo, la giurisprudenza<sup>(11)</sup> – con il sostegno di una parte autorevole della dottrina – ha chiarito che “Nella ricostruzione dell’istituto della *negotiorum gestio*, disciplinato dall’art. 2028 c.c. segg., la nozione che la consolidata giurisprudenza di questa Corte ha accolto del requisito della *absentia domini*, secondo una direttrice condivisa dalla prevalente dottrina, è quella per cui, a tal fine, non rileva che vi sia una condizione di assoluto impedimento dell’interessato alla gestione dei propri affari ovvero che sussista una impossibilità materiale rispetto alla cura di questi, ritenendosi soddisfatto l’anzidetto requisito, là dove il dominus non abbia manifestato, espressamente o tacitamente, il divieto a che altri si ingerisca nella cura dei propri affari».

Quanto agli effetti della gestione, il Collegio prosegue evidenziando che un’impostazione largamente ricevuta distingue la fattispecie in cui il gestore ha agito *nomine proprio* da quella in cui spende il nome dell’interessato (art. 2031, comma 1, c.c.). Nel primo caso (c.d. gestione rappresentativa fondata sulla legge e condizionata dal presupposto dell’*utiliter coeptum*), gli effetti della gestione sono proiettati *recta via* nella sfera giuridico-patrimoniale dell’interessato, il quale deve pertanto adempiere le obbligazioni assunte in suo nome. Nel secondo caso, valgono le regole in tema di mandato senza procura, di guisa che l’interessato dovrà tenere indenne il gestore delle obbligazioni assunte in nome proprio e rimborsargli le spese necessarie o utili, con gli interessi dal giorno in cui sono state fatte. Il gestore è tenuto a continuare la gestione e a completarla finché l’interessato non sia in grado di provvedervi autonomamente (art. 2028, comma 1, c.c.).

Alla luce delle delineate coordinate ermeneutiche, per il Collegio coglie nel segno quella parte della giurisprudenza<sup>(12)</sup> che, sulle orme di un’autorevole dottrina, ravvisa nella *negotiorum gestio* i tratti distintivi dell’obbligazione - che nasce per effetto della libera determinazione del gerente – senza obbligo primario di prestazione, da cui discende la eventuale responsabilità ex art. 1218 c.c., quale conseguenza della c.d. *mala gestio*.

Applicando tali principi al caso di specie, il Collegio osserva che la s.r.l. appellante, seppur non obbligata, per le ragioni in precedenza esposte, alla effettuazione delle opere di bonifica, ha assunto spontaneamente l’impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica, presumibilmente motivata dalla necessità di evitare, nel caso di realizzazione delle operazioni di bonifica da parte dell’amministrazione, il rimborso a quest’ultima del costo delle spese affrontate, sia pure nei limiti del valore di mercato del sito (c.d. onere reale). Ne discende che, ai sensi dell’art. 2028 c.c., l’attività utilmente iniziata dall’appellante deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l’amministrazione non sia in grado di far subentrare l’autore dell’inquinamento.

Ricorda, infatti, il Collegio, che lo schema della gestione di affari richiede che, al pari di quanto verificatosi nella fattispecie in esame, vi sia la consapevolezza dello stato di contaminazione dell’area e della necessità di eseguire la bonifica, secondo le direttive stabilite dall’amministrazione: quindi, il Collegio conclude che, poiché, nel caso in disamina, la bonifica è attuata in sostituzione dell’autore dell’inquinamento, resta fermo che 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

11 *Ex multis*: Cass., SS.UU., 4 luglio 2012, n. 11135 e di Cass., SS.UU., 4 luglio 2012, n. 11136; Cass. 3 marzo 1954, n. 607; Cass. 13 maggio 1964, n. 550; Cass. 23 maggio 1984, n. 3143; Cass. 25 maggio 2007, n. 12280; Cass. 9 aprile 2008, n. 9269; Cass. 7 giugno 2011, n. 12304

12 In questo senso, Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3426; Cons. Stato, sez. IV, 20 gennaio 2020, n.567, 5054/2012



il principio della solidarietà<sup>(13)</sup>.

## II) Sul secondo motivo di appello

Per il Consiglio di Stato, neanche il secondo motivo è fondato. A riguardo, viene invocato il principio di proporzionalità<sup>(14)</sup>, di derivazione europea, che impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato. Alla luce di tale principio, ricorda il Collegio, nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa una adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, l'esercizio del potere in esame rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale, in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi.

Ancora, soffermandosi sul principio di proporzionalità, il Collegio rileva che, secondo l'impostazione più accreditata, esso postula un giudizio di valutazione che si articola in tre passaggi successivi, che prevedono l'utilizzo di altrettanti criteri di valutazione (c.d. «teoria dei tre gradini»<sup>(15)</sup>):

- l'idoneità della decisione a raggiungere lo scopo, intesa come rapporto fra mezzo utilizzato e fine da raggiungere. Secondo questo primo indice di valutazione, la soluzione prospettata dalla pubblica amministrazione dev'essere effettivamente idonea a realizzare gli obiettivi legittimi di interesse pubblico o la tutela di diritti fondamentali, per come dichiarato dalla stessa amministrazione;
- la sua necessarietà, intesa come inesistenza di alternative più miti per il raggiungimento dello stesso risultato. In base a tale criterio, la scelta amministrativa deve necessariamente ricadere su quella che determini il sacrificio minore per i soggetti che ricevono un pregiudizio dalla decisione: in questo secondo passaggio si ha, dunque, un *quid pluris* rispetto al primo, consistente nella valutazione delle alternative plausibili per il raggiungimento degli stessi interessi pubblici con misure meno gravose;
- l'adeguatezza o proporzionalità in senso stretto, intesa come tollerabilità della decisione da parte del suo destinatario. In virtù di quest'ultimo indice valutativo, l'amministrazione deve effettuare una ponderazione armonizzata e bilanciata degli interessi, onde verificare se la misura sia «non eccessiva» rispetto all'obiettivo da perseguire.

A questo punto, viene richiamata la sentenza del Consiglio di Stato<sup>(16)</sup>, nella quale, proprio con riferimento al principio di proporzionalità in senso stretto, è stato sottolineato che la proporzionalità non deve essere considerata come un canone rigido e

13 Tale conclusione viene ripresa dall'ordinanza della Corte di Cassazione, n. 1573 del 2019.

14 Il principio di proporzionalità, di derivazione comunitaria, è illustrato nell'articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea. Esso mira a inquadrare le azioni delle istituzioni dell'Unione europea (Unione) entro certi limiti. In virtù di tale principio, le misure dell'Unione: - devono essere idonee a conseguire il fine desiderato; - devono essere necessarie per conseguire il fine desiderato; - non devono imporre alle persone un onere eccessivo rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere (proporzionalità in senso stretto).

Il principio di proporzionalità, inoltre, è strettamente legato al principio di sussidiarietà, che richiede che l'Unione intervenga solo qualora tale intervento sia più efficace di un'azione intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Un altro principio correlato, il principio di attribuzione, stabilisce che tutti gli ambiti delle politiche sui quali non vi sia esplicito accordo nei trattati da parte di tutti gli Stati membri rimangono di loro competenza.

Il protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato ai trattati, specifica i criteri di applicazione di questo principio.

In caso di violazione del principio di proporzionalità, i ricorrenti possono, a determinate condizioni, contestare la validità delle misure pertinenti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nel diritto nazionale, il principio di proporzionalità trova applicazione per l'operato della pubblica amministrazione, dove possono determinarsi gli elementi per l'annullabilità di un atto da parte del giudice amministrativo.

Sul principio di proporzionalità si vedano, diffusamente, M.A. SANDULLI, *I principi costituzionali e comunitari in materia di giurisdizione amministrativa*, in *federalismi.it*, n.17, 2009; G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità, in Ordinamento Europeo. L'esercizio delle competenze*, a cura di S. MANGIAMELLI, vol. II, Milano, 2006, 227 ss.

15 Il modello di sindacato giurisdizionale «a tre gradini» è stato concepito dalla dottrina tedesca e successivamente mutuato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale.

16 Consiglio di Stato, Sez. V, 21 gennaio 2015, n. 284

immodificabile, ma si configura quale regola che implica la flessibilità dell'azione amministrativa e come concreto bilanciamento tra interessi potenzialmente antagonisti.

Viene, inoltre, rilevato, che il bilanciamento tra interessi potenzialmente incompatibili è una vicenda di allontanamento più o meno intenso da quel nucleo di massima protezione e che dipende dalle relazioni di prevalenza o subordinazione che, all'interno della ponderazione, si stabiliscono con i principi concorrenti.

Nel caso di che trattasi, a dire del Collegio, le prescrizioni della conferenza di servizi e i conseguenziali provvedimenti sacrificano in modo proporzionato e nella misura strettamente necessaria l'interesse economico della società appellante, per tutelare l'interesse ambientale e sanitario perseguito con riguardo a profili tecnici ineccepibili.

Inoltre, ad ulteriore sostegno di questa conclusione, il Collegio evidenzia che i provvedimenti contestati non violano il principio di proporzionalità, anche in base alla considerazione per cui, coerentemente con le delineate note strutturali dell'istituto della *negotiorum gestio*, si sono limitati a ribadire l'obbligo, di per sé già discendente dalla legge (art. 2028 c.c.), di portare a termine esclusivamente le attività conseguenziali alla originaria manifestazione di spontanea gestione delle operazioni di bonifica.

### III) *Sul terzo motivo di appello*

Anche il terzo motivo, secondo il Consiglio di Stato, non è fondato.

In particolare, la risposta al terzo quesito si sofferma sul sollevamento della società appellante dall'obbligo di completare le opere di bonifica spontaneamente intraprese, attesa la circostanza dell'avvenuto trasferimento della proprietà del sito inquinato in favore di altra s.p.a.

A tal riguardo, il Collegio osserva che la cessione della proprietà del sito non determina una vicenda estintiva, né a livello soggettivo, né a livello oggettivo, dell'obbligazione volontariamente assunta, venendo in rilievo, nel caso in esame, un'obbligazione di fonte legale, discendente da un fatto/atto idoneo, ai sensi dell'art. 1173, a generare la nascita di un'obbligazione in capo al soggetto che ha spontaneamente intrapreso la gestione dell'attività di bonifica.

In tale direzione, secondo i giudici di secondo grado, depone anche la considerazione che, anche nel caso di cessione di azienda, l'art. 2560, comma 1, c.c. espressamente dispone che, dopo la cessione, il cedente rimane *ex lege* titolare degli obblighi (e, più in generale, delle posizioni di responsabilità) rivenienti dalla gestione del ramo di azienda precedente alla cessione.

Nella specie, peraltro, il Collegio aggiunge che, come correttamente osservato dal giudice di prime cure, non emerge l'assenso del creditore (individuabile nel Ministero dell'Ambiente, quale Ente esponenziale dell'interesse della collettività nazionale alla salubrità ed all'integrità ambientale e, successivamente, nella Regione) alla liberazione del cedente, dal che discende, in base ai principi generali sulla successione particolare nel debito, l'inconfigurabilità di una successione c.d. privata.

Contrariamente a quanto ritenuto dalla società appellante, secondo il Collegio, la

fattispecie della traslazione dell'obbligo di bonifica a carico del successore<sup>17)</sup> si verifica, invece, nel diverso caso, non ricorrente nella specie, della successione a titolo universale, ovvero quando si sia verificata l'estinzione soggettiva del cedente (come nel caso di incorporazione): in tali ipotesi, la responsabilità per l'inquinamento e, quindi, il connesso dovere di bonifica, passano in capo al successore *in universum jus*<sup>18)</sup>.

Quindi, il Consiglio di Stato conclude la disamina affermando che la s.r.l. appellante è senz'altro tenuta ad eseguire la bonifica, pur se, in epoca successiva agli episodi di contaminazione, ha ceduto a terzi il ramo di azienda, ovvero la proprietà dell'area interessata.

#### IV) *Sul quarto motivo di appello*

Neanche il quarto motivo, secondo il Consiglio di Stato, è fondato.

In Particolare, il Collegio evidenzia che la prima parte del motivo, nella misura in cui, ancora una volta, contesta l'impropria attribuzione all'odierna appellante della qualifica di soggetto obbligato a realizzare la bonifica dei suoli, va respinto per le medesime ragioni indicate in occasione dell'esame del primo motivo di appello.

Nel merito, secondo i giudici, non può essere condiviso l'assunto della sufficienza della barriera esistente per contenere il flusso di acque, che, fra l'altro, non trova, lo stesso, corrispondenza nelle risultanze dell'istruttoria procedimentale.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla società appellante, infatti, secondo il Collegio, in assenza di un valido riscontro in ordine alla sussistenza di altre fonti inquinanti, l'adottata prescrizione appare rispondere ai principi di precauzione e di prevenzione.

Dunque, il Collegio si sofferma sul principio di precauzione<sup>19)</sup>, definendolo un criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica: esso risponde, dunque, alla necessità di fronteggiare e/o gestire i c.d. "rischi incerti".

Muovendo da tale preliminare considerazione, quindi, il Collegio evidenzia che

17 In tema di trasmissione della responsabilità ambientale in capo al successore, si veda l'illuminante saggio di C. PICCOLI, *Responsabilità ambientali e operazioni societarie: il "successore incolpevole". Sviluppi in Italia e confronto con il panorama comunitario ed internazionale*, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente, n. 3/2021, 271 ss., a dire del quale: "Che la responsabilità ambientale sia trasmessa al "successore" è dunque corretto, ma è altrettanto corretto che vengano rispettate alcune condizioni e regole, affinché tale "passaggio" sia anche giusto ed equo, oltre che legittimo. Qualora tali condizioni non fossero rispettate, ci troveremmo di fronte ad una opinabile forma di responsabilità oggettiva, che non solo sarebbe ingiusta, ma non avrebbe nemmeno il supporto normativo di cui necessita. Si ricorda infatti che, l'articolo 42 del c.p., dopo aver sancito che nessuno può essere punito per un fatto previsto dalla legge come delitto se non l'ha commesso con dolo o colpa, precisa poi che può essere solo la legge a determinare "i casi nei quali l'evento è posto altrimenti a carico dell'agente, come conseguenza della sua azione o omissione" (e quindi anche senza dolo o colpa). Occorre, quindi, sempre rammentare che l'eventuale "inserimento" di una sorta di nuova responsabilità ambientale di tipo oggettivo (che non tenga conto degli elementi del dolo e della colpa) non può certo avvenire sulla scorta di pronunce giurisprudenziali ma, qualora ammissibile, dovrebbe essere in linea con la ripartizione delle attribuzioni tra i tre fondamentali poteri dello Stato dettata dalla Costituzione".

18 Il Collegio, con questa affermazione di principio, richiama le statuizioni dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 22 ottobre 2019 e le seguenti della Sezione V del Consiglio di Stato, nn. 8720 e 8912 del 2019

19 Il principio di precauzione è citato nell'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (UE). Il suo scopo è garantire un alto livello di protezione dell'ambiente grazie a delle prese di posizione preventive in caso di rischio. Tuttavia, nella pratica, il campo di applicazione del principio è molto più vasto e si estende anche alla politica dei consumatori, alla legislazione europea sugli alimenti, alla salute umana, animale e vegetale.

Secondo la Commissione europea, il principio di precauzione può essere invocato quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Il ricorso al principio si iscrive, pertanto, nel quadro generale dell'analisi del rischio (che comprende, oltre la valutazione del rischio, la gestione e la comunicazione del rischio) e più particolarmente nel quadro della gestione del rischio che corrisponde alla fase di presa di decisione. La Commissione sottolinea che il principio di precauzione può essere invocato solo nell'ipotesi di un rischio potenziale, e che non può in nessun caso giustificare una presa di decisione arbitraria. Il ricorso al principio di precauzione è, pertanto, giustificato solo quando riunisce tre condizioni, ossia: l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi; la valutazione dei dati scientifici disponibili; l'ampiezza dell'incertezza scientifica.

Sul principio di precauzione si vedano, diffusamente, R. FERRARA, F. FRACCHIA, A. CROSETTI, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, 2018, 4.5- 2018; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Giappichelli, 2018.

è possibile coglierne il principale tratto distintivo rispetto all'idea di "prevenzione": mentre, infatti, la prevenzione può entrare in gioco solo a fronte di "rischi certi", ossia in presenza «di rischi scientificamente accertati e dimostrabili, ovvero sia in presenza di rischi noti, misurabili e controllabili», la precauzione, al contrario, trova il proprio campo di applicazione, allorché un determinato rischio risulti ancora caratterizzato da margini più o meno ampi di incertezza scientifica circa le sue cause o i suoi effetti.

Il Collegio prosegue l'iter argomentativo sottolineando come il fondamento concettuale della logica precauzionale possa essere ricondotto al principio del cosiddetto *maximin*, in base al quale, quando si tratta di assumere una decisione in condizioni di incertezza, le scelte devono essere valutate tenendo conto del peggior scenario possibile in termini di possibili conseguenze.

Ne discende, per il Collegio, che, in nome dell'idea di precauzione, l'intervento preventivo non può attendere l'inconfutabile prova scientifica degli effetti dannosi, ma deve essere predisposto sulla base di attendibili valutazioni di semplice possibilità/probabilità del rischio, sulla base delle conoscenze scientifiche e tecniche "attualmente" e "progressivamente" disponibili.

Si evidenzia, inoltre, che, ad analoga conclusione, deve pervenirsi anche con riguardo alla seconda prescrizione adottata dall'impugnato provvedimento, in forza della quale è stato imposto alla ricorrente, relativamente alle acque emunte dalla barriera idraulica, il trattamento mediante TAF, al fine di garantire la conformità all'art. 243 comma 6 del d.lgs. 152/06.

Il Consiglio di Stato osserva che la tesi dell'appellante muove dalla non corretta premessa per cui le acque emunte dalla falda non possono essere equiparate ai rifiuti liquidi, perché, ai sensi dell'art. 243 del "codice", le acque sono trattate nell'ambito degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza di un sito e sono reflui industriali soggetti ai relativi limiti di concentrazione per lo scarico in fogna o nelle acque superficiali, mentre diversa è la fattispecie di cui all'art. 242, relativa alle acque prodotte nell'ambito delle operazioni di risanamento non trattate e perciò costituenti sostanze da cui disfarsi quali rifiuti.

Per il Collegio, però, tale prospettazione urta contro l'orientamento interpretativo del Consiglio di Stato, secondo cui le acque emunte, di regola, devono essere ricondotte all'interno della categoria dei rifiuti liquidi, non potendosi, in linea di principio, ritenere che la norma di cui all'art. 243 citato consenta una equiparazione *tout court* tra le acque di falda emunte nell'ambito di interventi di bonifica di siti inquinati e le acque reflue industriali<sup>(20)</sup>.

Ancora, il Collegio ricorda che sulla medesima linea si era già attestata la precedente giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>(21)</sup>, la quale ha chiarito che è quindi da disattendere l'assunto della società appellante tendente ad escludere a priori, ai sensi dell'art. 243 d.lgs. 152/06, la riconduzione delle acque emunte in attività di disinquinamento della falda dal regime proprio dei rifiuti liquidi: al contrario, l'individuazione del regime normativo concretamente applicabile non può non tenere conto della particolare natura dell'oggetto dell'attività posta in essere, siccome individuati dal legislatore quali rifiuti liquidi, come emerge dalla classificazione attraverso i codici CER allegati al decreto.

Ad ulteriore sostegno delle conclusioni sin qui raggiunte, il Collegio evidenzia, nel caso di specie, la circostanza, emergente dalla documentazione in atti, per cui le acque di falda, provenienti dalla attività di Messa in Sicurezza, dopo l'emungimento e la depurazione, seguono un percorso separato dai reflui dell'attività della Proteg, dal che discende la conseguente impossibilità di governo, da parte di quest'ultima società,

20 Il Consiglio di Stato, sul punto, richiama un suo precedente arresto, ovvero la sentenza della Sezione II, n. 3396 del 2015

21 *Ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 dicembre 2013, n. 5857

della relativa gestione.

In definitiva, dunque, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello.

#### 4. Il punto sui precedenti.

Non sussistono precedenti sul caso del proprietario di un'area inquinata che abbia spontaneamente attivato gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale e sul relativo obbligo di portarli a compimento; tuttavia, sull'obbligo in capo al proprietario non responsabile di adottare le misure di prevenzione e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, in quanto entrambe connotate, alla luce del principio di precauzione, dalla finalità di mera prevenzione dei danni, si registrano numerosi arresti del Consiglio di Stato.

Fra questi, in particolare, spiccano le sentenze della Sezione IV del Consiglio di Stato, nn. 5863 e 5864, ove sono stati affermati, fra gli altri, i seguenti principi:

*“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, è 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)”.*

Pur non rilevando nel caso di specie – essendovi stata un'assunzione spontanea degli obblighi – la IV Sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6957 del 2023, ha affermato l'assenza di una base legislativa per 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, così conformandosi alle statuizioni dell'ordinanza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 21 del 2013, che precisa la circostanza secondo la quale gli effetti a carico del proprietario “incolpevole” restano limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del d.lgs. n. 152 del 2006.

È stato espresso dunque, il principio secondo cui, conformemente al principio “chi

inquina paga”, l’obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell’inquinamento o al rischio di inquinamento. Il Consiglio di Stato, in questa occasione, ha ripreso i principi espressi dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 3077 del 2023, le quali hanno chiarito come “L’Amministrazione non può imporre al proprietario di un’area inquinata, che non sia anche l’autore dell’inquinamento, l’obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all’art. 240, comma 1, lett. m) e p), cod. amb., in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall’art. 253, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, tale essendo la 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; così che, come ancora ribadito, 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), ma non le misure di messa in sicurezza d’emergenza e bonifica di cui alle lett. m) e p)”.

\* \* \* \* \*

**Massime:**

- a) *Le misure di messa in sicurezza di emergenza, così come le misure di prevenzione, non hanno analoga natura sanzionatoria, ma preventiva e cautelare, trovando fondamento nel principio di precauzione e nel correlato principio dell’azione preventiva, e, in quanto tali, possono gravare 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.*
- b) *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 definitiva, 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. Ne discende che il proprietario non responsabile dell’inquinamento - nell’accezione prima chiarita - è tenuto, ai sensi dell’ art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 ad adottare le misure di prevenzione di cui all’art. 240, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 152 del 2006 (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.*
- c) *Tali consolidati principi non possono, nondimeno, trovare applicazione nel caso in cui il proprietario, ancorché non responsabile, ha attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale. In tale caso, infatti, la fonte dell’obbligazione del proprietario incolpevole va rinvenuta nell’istituto della gestione di affari non rappresentativa.*
- d) *Secondo l’art. 2028 c.c. colui che, scientemente e senza esservi tenuto, assume la gestione di un affare altrui ha l’obbligo di proseguirla fino a quando l’interessato possa provvedervi da sé stesso. I presupposti necessari perché si configuri una gestione di affari altrui sono tradizionalmente individuati: a) nella c.d. absentia domini, dedotta*

dall'art. 2028 c.c. allorché fa riferimento ad un dominus che non è in grado di provvedere ai suoi interessi; b) nell'altruità dell'affare, dato l'esplicito riferimento normativo alla gestione di un affare altrui; c) nella spontaneità dell'intervento del gestore che, infatti, ai sensi dell'art. 2028 c.c., deve agire "senza essere obbligato"; d) nella consapevolezza dell'alienità dell'affare, desumibile dall'avverbio "scientemente". Particolarmente discusso è, poi, il c.d. requisito dell'utiliter coeptum che, data la formulazione dell'art. 2031 c.c., è da una parte della dottrina considerato condicio iuris di efficacia di una fattispecie già strutturalmente perfetta e, da altra parte, ritenuto presupposto dei soli effetti a carico del dominus.

- e) Il requisito della c.d. absentia domini deve essere inteso in senso ampio, in modo da comprendervi il caso in cui l'interessato, pur presente fisicamente nei luoghi ove la gestione è eseguita, non sia comunque in grado di presidiare all'amministrazione dei propri interessi essenziali. A tal riguardo, non rileva che vi sia una condizione di assoluto impedimento dell'interessato alla gestione dei propri affari, ovvero che sussista una impossibilità materiale rispetto alla cura di questi, ritenendosi soddisfatto lanzidetto requisito là dove il dominus non abbia manifestato, espressamente o tacitamente, il divieto a che altri si ingerisca nella cura dei propri affari.
- f) Quanto agli effetti della gestione, deve essere distinta la fattispecie in cui il gestore ha agito nomine proprio, da quella in cui spende il nome dell'interessato (art. 2031, comma 1, c.c.). Nel primo caso (c.d. gestione rappresentativa fondata sulla legge e condizionata dal presupposto dell'utiliter coeptum), gli effetti della gestione sono proiettati recta via nella sfera giuridico-patrimoniale dell'interessato, il quale deve pertanto adempiere le obbligazioni assunte in suo nome. Nel secondo caso, valgono le regole in tema di mandato senza procura, di guisa che l'interessato dovrà tenere indenne il gestore delle obbligazioni assunte in nome proprio e rimborsargli le spese necessarie o utili con gli interessi dal giorno in cui sono state fatte. Il gestore è tenuto a continuare la gestione e a completarla finché l'interessato non sia in grado di provvedervi autonomamente (art. 2028, comma 1, c.c.).
- g) Nella negotiorum gestio, si ravvisano i tratti distintivi dell'obbligazione – che nasce per effetto della libera determinazione del gerente – senza obbligo primario di prestazione, da cui discende la eventuale responsabilità ex art. 1218 c.c., quale conseguenza della c.d. mala gestio.
- h) Il principio di proporzionalità, di derivazione europea, impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato. Alla luce di tale principio, nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa una adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, l'esercizio del potere in esame rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi. Inoltre, il principio di proporzionalità postula un giudizio di valutazione che si articola in tre passaggi successivi, che prevedono l'utilizzo di altrettanti criteri di valutazione (c.d. «teoria dei tre gradini»): - l'idoneità della decisione a raggiungere lo scopo, intesa come rapporto fra mezzo utilizzato e fine da raggiungere. Secondo questo primo indice di valutazione, la soluzione prospettata dalla pubblica amministrazione dev'essere effettivamente idonea a realizzare gli obiettivi legittimi di interesse pubblico, o la tutela di diritti fondamentali, per come dichiarato dalla stessa amministrazione; - la sua necessità, intesa come inesistenza di alternative più miti per il raggiungimento dello stesso risultato. In base a tale criterio, la scelta amministrativa deve necessariamente ricadere su quella che determini il sacrificio minore per i soggetti che ricevono un pregiudizio dalla decisione: in questo secondo passaggio si ha, dunque, un quid pluris rispetto al primo, consistente nella valutazione delle alternative plausibili per il raggiungimento degli stessi interessi pubblici con misure meno gravose; - l'adeguatezza o proporzionalità in senso stret-

- to, intesa come tollerabilità della decisione da parte del suo destinatario. In virtù di quest'ultimo indice valutativo, l'amministrazione deve effettuare una ponderazione armonizzata e bilanciata degli interessi, onde verificare se la misura sia «non eccessiva» rispetto all'obiettivo da perseguire.
- i) La proporzionalità non deve essere considerata come un canone rigido e immodificabile, ma si configura quale regola che implica la flessibilità dell'azione amministrativa e come concreto bilanciamento tra interessi potenzialmente antagonisti: il bilanciamento tra interessi potenzialmente incompatibili è una vicenda di allontanamento più o meno intenso da quel nucleo di massima protezione e che dipende dalle relazioni di prevalenza o subordinazione che, all'interno della ponderazione, si stabiliscono con i principi concorrenti.
  - j) La cessione della proprietà del sito non determina una vicenda estintiva, né a livello soggettivo, né a livello oggettivo, dell'obbligazione volontariamente assunta, venendo nel caso in esame in rilievo un'obbligazione di fonte legale, discendente da un fatto/atto idoneo, ai sensi dell'art. 1173, a generare la nascita di un'obbligazione in capo al soggetto che ha spontaneamente intrapreso la gestione dell'attività di bonifica. In tale direzione depone anche la considerazione che, anche nel caso di cessione di azienda, l'art. 2560, comma 1, c.c. espressamente dispone che, dopo la cessione, il cedente rimane ex lege titolare degli obblighi (e, più in generale, delle posizioni di responsabilità) rivenienti dalla gestione del ramo di azienda precedente alla cessione.
  - k) La fattispecie della traslazione dell'obbligo di bonifica a carico del successore si verifica, invece, nel diverso caso della successione a titolo universale, ovvero quando si sia verificata l'estinzione soggettiva del cedente (si pensi all'incorporazione): in tali ipotesi, la responsabilità per l'inquinamento e, quindi, il connesso dovere di bonifica passano in capo al successore in universum jus.
  - l) Il principio di precauzione consiste, come noto, in un criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica. Esso risponde, dunque, alla necessità di fronteggiare e/o gestire i c.d. "rischi incerti". Muovendo da tale preliminare considerazione, è possibile coglierne il principale tratto distintivo rispetto all'idea di "prevenzione". Mentre, infatti, la prevenzione può entrare in gioco solo a fronte di "rischi certi", ossia in presenza di rischi scientificamente accertati e dimostrabili, ovvero sia in presenza di rischi noti, misurabili e controllabili, la precauzione, al contrario, trova il proprio campo di applicazione allorché un determinato rischio risulti ancora caratterizzato da margini più o meno ampi di incertezza scientifica circa le sue cause o i suoi effetti.
  - m) Il fondamento concettuale della logica precauzionale può essere ricondotto al principio del cosiddetto *maximin*, in base al quale, quando si tratta di assumere una decisione in condizioni di incertezza, le scelte devono essere valutate tenendo conto del peggior scenario possibile in termini di possibili conseguenze. Ne discende che, in nome dell'idea di precauzione, l'intervento preventivo non può attendere l'inconfutabile prova scientifica degli effetti dannosi, ma deve essere predisposto sulla base di attendibili valutazioni di semplice possibilità/probabilità del rischio, sulla base delle conoscenze scientifiche e tecniche "attualmente" e "progressivamente" disponibili.
  - n) Le acque emunte, di regola, devono essere ricondotte all'interno della categoria dei rifiuti liquidi, non potendosi in linea di principio ritenere che la norma di cui all'art. 243, d.lgs. 152/06, consenta una equiparazione *tout court* tra le acque di falda emunte nell'ambito di interventi di bonifica di siti inquinati e le acque reflue industriali. L'individuazione del regime normativo concretamente applicabile non può non tenere conto della particolare natura dell'oggetto dell'attività posta in essere.