

**BONIFICHE ED INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO RESPONSABILE  
NEI SITI DI INTERESSE NAZIONALE E RIPARTO DI COMPETENZE.  
IL FENOMENO DELLE SUCCESSIONI SOCIETARIE  
E DELLE C.D. CONTAMINAZIONI STORICHE**

*Breve nota alle sentenze del Consiglio di Stato 1° aprile 2020 n. 2195  
e 6 aprile 2020 n. 2301*

**A cura dell'Avv. Valentina Stefutti**

*“La ratio sottesa all’art. 252 è, dunque, finalizzata esclusivamente alla centralizzazione della competenza in ordine allo svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica (ossia, in termini più tecnico-giuridici, al procedimento di bonifica), altrimenti ripartita su scala regionale.*

*E’, quindi, estranea alla ratio di tale disposizione la fase ontologicamente e giuridicamente preliminare alla bonifica (disciplinata, appunto, dall’articolo 244, comma 2, del codice), afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell’inquinamento ed alla conseguente diffida “a provvedere ai sensi del presente Titolo”.*

*Il mantenimento della competenza provinciale in proposito risponde, del resto, a concrete ragioni, posto che l’Ente di prossimità territoriale, proprio per tale sua natura, risulta strutturalmente meglio in grado, rispetto al Ministero, di individuare il responsabile dell’inquinamento.*

*In conclusione, la Regione o, nel caso dei S.I.N., il Ministero curano la fase di autorizzazione, controllo e supervisione degli interventi di bonifica, mentre la Provincia interviene a monte, individuando “con ordinanza motivata” il soggetto responsabile e diffidandolo “a provvedere ai sensi del presente titolo”.*

*In altra prospettiva ricostruttiva, la Provincia avvia d’ufficio il procedimento di bonifica disciplinato dall’art. 242, allorché il soggetto responsabile non si sia attivato autonomamente (cfr. la richiamata Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2011, n. 2249, relativa ad un S.I.N.)..... “la ratio del rapporto tra la disposizione dell’art. 244 e dell’art. 252 è assicurare che l’ente più vicino al luogo della contaminazione possa agire tempestivamente, non quella di sottrarre al Ministero dell’Ambiente la competenza ad agire attribuendola alla provincia. Il fondamento della disposizione dell’art. 244 d.lgs. 152/06 è dunque attributivo di poteri alla provincia non sottrattivo di poteri al Ministero”.*

*“In proposito, deve ribadirsi che 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 (recte, 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.*

*Il riferimento alle “contaminazioni storiche” è, del resto, indistinto, cosicché sarebbe arbitrario limitare l’applicazione della norma alle sole contaminazioni che si siano verificate dopo l’entrata in vigore del codice dell’ambiente o dopo l’entrata in vigore del decreto legislativo numero 22 del 1997, che per primo disciplinò gli obblighi di bonifica; in senso contrario può, anzi, osservarsi che l’aggettivo “storiche” rimanda, anche da un punto di vista semantico, a contaminazioni verificatesi in epoca remota, tali appunto da appartenere non all’attualità, ma alla storia del Paese.*

*Su un piano più generale, poi, risulta 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).*

*Invero, il rilascio nell’ambiente di sostanze inquinanti nell’esercizio di attività industriali configurava già all’epoca un illecito: il consapevole svolgimento di un’attività per sua natura pericolosa, quale la produzione su scala industriale di prodotti di tipo chimico (art. 2050 c.c.), rende, infatti, il relativo autore responsabile della lesione, compromissione, degradazione o, comunque, messa in pericolo del bene ambiente che ne sia conseguita, salva la prova liberatoria di aver, già all’epoca, posto in essere ogni esigibile accorgimento idoneo a prevenire in radice tale contaminazione”.*

*“La cessione del ramo di azienda non determina una vicenda estintiva né a livello soggettivo, né a livello oggettivo: invero, il cedente, quale soggetto di diritto, permane pur dopo la cessione; specularmente, rimangono in capo al cedente le obbligazioni già gravanti sul medesimo prima della cessione.*

*Si ponga mente, in proposito, all’art. 2560, comma 1, c.c., a tenore del quale il cedente, anche dopo la cessione, rimane ex lege titolare degli obblighi (e, più in generale, delle posizioni di responsabilità) rivenienti dalla gestione del ramo di azienda precedente alla cessione.*

*Il fenomeno della traslazione dell’obbligo di bonifica a carico del successore, cui fa cenno il ricorrente, si ha, invece, soltanto nel diverso e particolare caso di successione a titolo universale, ossia allorché 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 (cfr. la*

*richiamata sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 22 ottobre 2019; v. anche Cons. Stato, Sez. V, 23 dicembre 2019, n. 8720 e 30 dicembre 2019, n. 8912).*

\*\*\*\*\*

Nelle due recenti sentenze in rassegna, il Consiglio di Stato si è pronunciato su tre temi fondamentali da sempre dibattuti nel campo normativo delle bonifiche, e segnatamente: 1) la competenza ad individuare il soggetto responsabile della contaminazione nei Siti di Interesse Nazionale; 2) la illiceità delle condotte di inquinamento poste in essere in epoca anteriore all'entrata in vigore del cd. Decreto Ronchi, il primo, come noto, a disciplinare l'obbligo di bonifica; 3) l'imputabilità degli oneri di bonifica nel caso delle successioni societarie.

Quanto alla prima questione, il Consiglio di Stato, in entrambe le pronunce, ha convalidato una tesi dell'individuazione nella Provincia dell'Ente competente in via ordinaria, giusta il disposto di cui all'art.244 D.lgs. 3 aprile 2006 n.152, ad individuare il soggetto responsabile della contaminazione, anche all'interno dei Siti di Interesse Nazionale.

Il principio, da sempre sostenuto da Diritto all'Ambiente negli eventi seminariali e sulle pagine di questa rivista, e già da tempo convalidato da diverse sentenze di primo grado, ha trovato una importante conferma dal Consiglio di Stato nelle sentenze in rassegna, che hanno definitivamente chiarito che, non potendosi certamente ravvisare una deroga implicita, la disposizione di cui all'art. 252, comma 4 individua in maniera specifica la norma derogata (art. 242), con la conseguenza che la competenza in capo all'individuazione del responsabile e a formulare la prima richiesta dei necessari interventi (senza che possa distinguersi a interventi di bonifica o di messa in sicurezza d'emergenza) rimane in capo alla Provincia, rendendo infondata la censura secondo cui, all'interno dei Siti di Interesse Nazionale, anche la competenza ad individuare il soggetto responsabile spetterebbe in via esclusiva al Ministero dell'Ambiente.

La perimetrazione di un SIN, in sostanza, ha definitivamente chiarito il Supremo Consesso Amministrativo, va ad incidere unicamente sul regime delle competenze ma non muta né le procedure di bonifica (approvazione - nell'ordine - del piano di caratterizzazione, dell'analisi di rischio e del progetto di bonifica) né tantomeno i presupposti che determinano l'avvio del procedimento.

Come si vede, il Consiglio di Stato ha aderito alla tesi cd. bifasica, secondo cui il riparto di competenze non si fonda sull'inserimento o meno dell'area in un SIN, bensì sulle singole fasi del procedimento.

Per quanto concerne la fase ontologicamente e giuridicamente preliminare alla bonifica (disciplinata, come si accennava, dall'art. 244, comma 2, TUA) questa resta in capo alla Provincia, e ciò per evidenti ragioni, stante che l'Ente di prossimità territoriale, proprio per tale sua natura, risulta strutturalmente meglio in grado, rispetto al Ministero, di individuare il responsabile dell'inquinamento.

D'altra parte, se tale è la *ratio* del sistema normativo, ha ancora chiarito il Consiglio di Stato, ferma restando la competenza statale esclusiva per il procedimento di bonifica, la Provincia, come detto, può intervenire, in via di urgenza, imponendo le misure necessarie di prevenzione ed adottando misure di messa in sicurezza d'emergenza, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente del sito di competenza statale.

Non vi è quindi dubbio che l'Ente provinciale debba ritenersi altresì competente a diffidare il soggetto responsabile a provvedere ai sensi del Titolo V della Parte Quarta del Codice. Al Ministero, di contro, giusta il disposto di cui all'art.252 TUA, spetteranno in ogni caso la cura della fase di autorizzazione, controllo e supervisione degli interventi di bonifica.

Sotto concorrente profilo, la Società ricorrente, in entrambi i giudizi, aveva dedotto la violazione dell'art. 244 del D.lgs. n. 152/2006, dell'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale e del principio di irretroattività delle leggi, sul presupposto che, essendosi esauriti i comportamenti che le erano stati contestati al massimo alla fine degli Anni Ottanta, non poteva trovare applicazione la disciplina delle bonifiche ambientali introdotta con il Codice dell'Ambiente del 2006, o dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 22 febbraio 1997 n.22, che fu il primo provvedimento a disciplinare gli obblighi di bonifica nel nostro ordinamento.

In sintesi, secondo la ricorrente, le attività industriali svolte prima della formazione della predetta griglia normativa sarebbero esenti dall'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica, mancando la certezza del diritto.

Sul punto, ha affermato il Consiglio di Stato, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, risulta 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).

Invero, il rilascio nell'ambiente di sostanze inquinanti nell'esercizio di attività industriali configurava già all'epoca un illecito: il consapevole svolgimento di un'attività per sua natura pericolosa, quale la produzione su scala industriale di prodotti di tipo chimico (art. 2050 c.c.), rende, infatti, il relativo autore responsabile della lesione, compromissione, degradazione o, comunque, messa in pericolo del bene ambiente che ne sia conseguita, salva la prova liberatoria di aver, già all'epoca, posto in essere ogni esigibile accorgimento idoneo a prevenire in radice tale contaminazione.

Va in proposito ricordato che la giurisprudenza, nota ai nostri Lettori, si è già occupata, in relazione ad analoghe fattispecie, della questione, soprattutto in relazione al complesso normativo di cui al D.lgs. 22 febbraio 1997 n.22 e e del DM 25 ottobre 1999 n.471, entrato in vigore diversi anni dopo la cessazione dell'inquinamento.

Ed era già stato condivisibilmente osservato che l'accoglimento di una simile tesi *«comporterebbe l'impossibilità di applicare le norme in tema di bonifica a ciascuno degli episodi di inquinamento verificatisi nel corso del '900 nel territorio italiano, svuotando praticamente di significato tutto il sistema normativo delle bonifiche dei suoli inquinati»* e che essa *«poggia sull'idea che l'obbligo di messa in sicurezza e di successiva bonifica sia la sanzione (retroattiva) per un comportamento illecito tenuto dall'inquinatore (quando non era ancora considerato illecito)»* (TAR Lombardia – Brescia, I, n. 1081/2011).

Nella stessa sentenza, sin dal 2011, era stato ben chiarito che *«l'obbligo di messa in sicurezza e di successiva bonifica è la semplice conseguenza oggettiva dell'aver cagionato*

*l'inquinamento. Il complesso delle norme in tema di bonifica non sono altro che l'applicazione alla materia in esame (si potrebbe dire, la procedimentalizzazione nella materia in esame) della norma generale dell'art. 2043 c.c. (il cui disposto esiste da quando esiste il diritto), secondo cui ogni soggetto è tenuto a reintegrare il danno che abbia cagionato con il proprio comportamento. Norma generale che, d'altronde, è a sua volta espressione del principio, ancor più generale, di responsabilità, in base al quale ciascuno risponde delle proprie azioni (ed omissioni, naturalmente) (il c.d. principio comunitario del chi inquina paga ne costituisce ulteriore specificazione in materia ambientale).*

*La circostanza che il danno (nel caso di specie, la contaminazione dei suoli e delle acque) sia scoperto a distanza di anni o decenni non impedisce di attivare la norma dell'art. 2043 c.c., né evita l'applicazione del principio di responsabilità.*

*Dall'aver cagionato l'inquinamento deriva l'obbligo di bonifica; dalla violazione dell'obbligo di bonifica derivano conseguenze penali, che sono - esse sì sanzioni - per la commissione di un illecito che deve essere stato commesso dopo l'entrata in vigore delle norme stesse (con la precisazione che in questo caso l'illecito è costituito dalla violazione dell'obbligo di bonifica, e non dall'inquinamento pregresso). »*

Al contempo, con riguardo alla disciplina di cui al D.lgs. 3 aprile 2006 n.152, la giurisprudenza, riferendo in materia di contaminazione storica, già da tempo aveva stabilito che le misure di prevenzione e riparazione (tra cui si annoverano, evidentemente, quelle di bonifica) previste dal predetto testo normativo si applicano anche ai soggetti responsabili di eventi di inquinamento verificatisi anteriormente all'entrata in vigore di esso, ai sensi dei commi 10 e 11 dell'art. 242 (si vedano: Consiglio di Stato, VI, n. 4225/2015; TAR Toscana, II, n. 164/2016).

Da ricordare ancora che la giurisprudenza comunitaria, nel confinare l'applicazione della Direttiva 2004/35/CE alle sole attività svolte o ultimate dopo il 30 aprile 2007, ha indirettamente tutelato anche la disciplina nazionale applicabile *ratione temporis*, precisando il principio "chi inquina paga" non può essere invocato al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale in materia ambientale quando non sia applicabile

nessuna normativa comunitaria (v. CGUE GS 9 marzo 2010 C-378/08, ERG, punto 46; CGUE. Sez. VIII 9 marzo 2010 C-478/08, Buzzi, punto 36).

Occorreva, in sostanza, prendere in esame le cd. contaminazioni storiche distinguendo i problemi che devono rimanere assoggettati a discipline diverse.

Il punto di partenza, secondo la più consolidata giurisprudenza, è la considerazione che l'inquinamento ambientale è una condizione permanente, risolta solo con la bonifica o con il ripristino di stabili condizioni di sicurezza.

Sul piano privatistico questo comporta il mancato decorso della prescrizione (v. Cass. civ. Sez. III 19 febbraio 2016 n. 3259, punti 1.1.5 e 1.1.6).

Sul piano amministrativo significa che la qualificazione di una situazione come inquinamento debba essere effettuata sulla base della normativa attuale, in quanto la valutazione degli interessi pubblici, in questo caso ambientali, deve sempre avere il massimo grado di aggiornamento possibile. La responsabilità viene invece valutata in base a quanto in concreto si poteva storicamente esigere dagli autori dell'inquinamento, nel rispetto del principio di certezza del diritto.

In piena coerenza con questi principi, già, come detto, da tempo consolidatisi, nelle pronunce in rassegna ha ulteriormente chiarito che il riferimento alle "contaminazioni storiche" è indistinto, con la conseguenza sarebbe arbitrario limitare l'applicazione della norma alle sole contaminazioni che si siano verificate dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 3 aprile 2006 n.152 o dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 22 febbraio 1997 n.22, che, come noto, per primo disciplinò gli obblighi di bonifica.

Da ultimo, il Consiglio di Stato ha riferito in merito alla relevantissima questione dell'imputazione degli oneri di bonifica nel caso delle successioni societarie.

L'esatto punto da cui partire, ha affermato il Consiglio di Stato, è quello della concezione cd. sostanzialistica di impresa, che si è sviluppata a livello europeo nella materia della tutela della concorrenza, ma che certamente non esclude che trovi applicazione ad altri settori, tra cui quello ambientale, in cui, a fronte di una pluralità giuridica soggettive delle

imprese facenti parte di un gruppo, può essere comunque individuata una identità economica del gruppo ed un conseguente beneficio derivante alla *holding* e, quindi, al gruppo nel suo insieme dall'attività di una controllata.

La nozione sostanzialistica di impresa, in definitiva, determina che le responsabilità ambientali debbano essere allocate in capo ai soggetti che, nel corso degli anni, hanno tratto un utile dalle attività inquinanti, vuoi tramite la distribuzione di dividendi, vuoi, come accade più spesso, grazie al risparmio di spesa ottenuto tramite la mancata adozione di adeguati presidi ambientali.

Con la diretta conseguenza che, giusta il disposto di cui all'art. 2560, comma 1, c.c., il cedente, anche dopo la cessione, rimane *ex lege* titolare degli obblighi (e, più in generale, delle posizioni di responsabilità) derivanti dalla gestione del ramo di azienda precedente alla cessione.

Di contro, ha chiarito il Consiglio di Stato, il fenomeno della traslazione dell'obbligo di bonifica a carico del successore, invocata dalla Società ricorrente in entrambi i giudizi, e su cui aveva riferito l'Adunanza Plenaria nella nota sentenza del 22 ottobre 2019 n.10, si verifica unicamente nel diverso e particolare caso della successione a titolo universale, vale a dire nell'ipotesi in cui si sia verificata l'estinzione soggettiva del cedente (come nel caso dell'incorporazione).

Solo in tal caso, diverso, come detto, da quello scrutinato nelle pronunce che si annotano, la responsabilità per l'inquinamento col conseguente onere di bonifica, si trasferiscono e passano in capo al successore *in universum jus*.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 5 maggio 2020

*In calce il testo integrale delle due sentenze in commento*

---



**N. 02195/2020REG.PROV.COLL.**

**N. 08689/2018 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**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 8689 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Edison s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andreina Degli Esposti, Wladimir Francesco Troise Mangoni e Riccardo Villata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Riccardo Villata in Roma, via G. Caccini, n. 1;

***contro***

Provincia di Mantova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eloisa Persegati Ruggerini e Lucia Salemi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato,

domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;  
Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente - Arpa Lombardia, non costituito in giudizio;

***nei confronti***

Ministero della Salute, Ministero dello Sviluppo Economico, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;  
Comune di Mantova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Gianolio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Orlando Sivieri in Roma, via Cosseria, n. 5;  
Syndial s.p.a., Versalis s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano Grassi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Barberini, n. 12;  
Regione Lombardia, Eni s.p.a., Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Mantova, Comune di San Giorgio di Mantova, Comune di Borgo Virgilio, Parco del Mincio, Ats Val Padana, non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia, Sezione Seconda, n. 802 del 9 agosto 2018, resa tra le parti, concernente i provvedimenti della Provincia di Mantova di individuazione del soggetto responsabile della contaminazione di alcune aree incluse all'interno del Sito di Interesse Nazionale "Laghi di Mantova e Polo Chimico", con contestuale ordine di adempiere a tutte le attività previste dalla Parte IV - Titolo V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Visti il ricorso in appello, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimato, di Syndial s.p.a. e di Versalis s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2020 il Cons. Luca Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Riccardo Villata, Eloisa Persegati Ruggerini e Stefano Grassi, nonché l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r. per la Lombardia – Sezione staccata di Brescia ha deciso, previa riunione ex art. 70 c.p.a., otto distinti ricorsi proposti da Edison s.p.a., aventi ad oggetto altrettanti provvedimenti della Provincia di Mantova con cui è stato individuato in Edison s.p.a. il soggetto responsabile della contaminazione di alcune aree industriali incluse all'interno del Sito di Interesse Nazionale “Laghi di Mantova e Polo Chimico” (istituito nel 2002 e perimetrato nel 2003), con contestuale ordine di adempiere a tutte le attività previste dalla Parte IV – Titolo V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto codice dell'ambiente).

1.1. Le ordinanze attengono, in particolare, alle seguenti aree dello stabilimento (attivo dal 1957 al 1991 e gestito dall'inizio della produzione sino al 1989 da società del gruppo Edison, dal 1989 al 1990 da una *joint-venture* fra il gruppo Edison ed il gruppo Eni, dal 1990 al 1991 da una società del gruppo Eni, subentrata alla cennata *joint-venture*):

- sala celle dell'ex impianto “cloro-soda”;
- discarica in area L;
- area situata fra il canale di presa dello stabilimento ed il fornice di Formigosa;
- discarica in area B+I;
- discarica in area N;
- canale Sisma;
- discarica in area R1;
- discarica in area R2.

2. Il T.a.r. ha respinto sette degli otto ricorsi, accogliendo soltanto quello relativo al canale Sisma.

3. Edison s.p.a. ha interposto appello, contestando, sotto vari profili, la decisione di rigetto adottata in prime cure e riproponendo due doglianze non trattate dal Tribunale.

3.1. In particolare, Edison ha svolto le seguenti censure:

A) incompetenza della Provincia, giacché, ai sensi dell'art. 252 d.lgs. n. 152 del 2006, per quanto concerne i S.I.N. tutti i poteri afferenti alla bonifica, ivi incluso quello di individuare il soggetto responsabile (art. 244 del codice), si radicherebbero in capo al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; di converso, non sarebbe possibile una delega, difettando un'apposita previsione che la consenta;

B) carattere non retroattivo del d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. "decreto Ronchi"), normativa di portata in tesi innovativa e "*foriera di conseguenze pregiudizievoli per il destinatario*" (cfr. ricorso, pag. 30), dunque non riferibile a condotte pregresse, anche per evidenti esigenze di tutela "*dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica*" (cfr. ricorso, pag. 23);

C) erronea individuazione in Edison del responsabile dell'inquinamento, questo dovendosi, di contro, indicare esclusivamente in Eni s.p.a., nel cui gruppo societario, da ultimo, sarebbe confluita la società del gruppo Edison che, sino ad allora, gestiva il sito;

D) contrasto della sentenza impugnata con l'accordo transattivo stipulato fra Edison s.p.a. ed il Ministero dell'Ambiente in data 19 ottobre 2005;

E) violazione delle garanzie procedurali e carenza delle condizioni richieste dall'art. 240, lettera m), codice ambiente per l'emanazione delle ordinanze ex art. 244 del medesimo codice;

F) erronea individuazione di un nesso di causalità tra l'attività industriale svolta *in situ* da Edison s.p.a. ed il riscontrato inquinamento, in quanto basata esclusivamente su atti "di parte", ossia sulla relazione tecnica redatta dai consulenti del P.M. nell'ambito di un parallelo giudizio penale a carico di alcuni esponenti apicali di Edison e su "scritti" di periti di fiducia di Syndial; comunque, tali studi non avrebbero un'evidenza scientifica tale da "*ascrivere indiscutibilmente la*

*contaminazione del sito ad attività derivanti dalla gestione*” di Edison (cfr. ricorso, pag. 51);

G) illegittimità dell'imposizione di eseguire un progetto di bonifica redatto da terzi e, comunque, difetto di istruttoria circa la specifica riconducibilità all'attività industriale svolta da Edison s.p.a. dell'inquinamento riscontrato in ciascuno dei siti oggetto delle gravate ordinanze.

3.2. Edison ha, inoltre, riproposto le censure di difetto del presupposto (le ordinanze sarebbero state emanate in presenza del mero superamento delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione – CSC) ed eccesso di potere (il termine di 30 giorni indicato dalle ordinanze sarebbe troppo breve) non affrontate in prime cure.

3.3. Edison ha, infine, riproposto la richiesta istruttoria, già formulata in primo grado, tesa all'acquisizione di tutta la documentazione valutata dalla Provincia per l'emanazione delle gravate ordinanze (relativa, in particolare, alle indagini svolte *in situ* ed ai progetti di bonifica elaborati da soggetti pubblici e privati).

3.4. Si sono costituiti in resistenza la Provincia di Mantova, il Comune di Mantova, Syndial s.p.a. e Versalis s.p.a. (società del gruppo Eni, quest'ultima attuale proprietaria del sito ove, a suo tempo, sorgeva l'impianto di Edison, poi dismesso e smantellato) ed i Ministeri dell'Ambiente, della Salute e dello Sviluppo Economico.

3.5. Nel corso del giudizio Edison ha, quindi, svolto ricorso per motivi aggiunti, fondato sulla sopravvenuta conoscenza, a seguito di separato giudizio di accesso, di un documento del 30 marzo 2001, con cui Enichem s.p.a. (precedente denominazione di Syndial) si sarebbe assunta l'onere della bonifica del sito “*per la parte ad esso applicabile*”, ai sensi dell'allora vigente art. 17, comma 13-bis, d.lgs. n. 22 del 1997.

3.6. Parti resistenti hanno, in proposito, eccepito:

- l'irricevibilità, per tardività della proposizione del gravame rispetto al giorno di assunta conoscenza del documento;

- l'inammissibilità, giacché il documento in questione avrebbe potuto essere acquisito in epoca anteriore, posto che l'intenzione di Enichem di procedere alla bonifica sarebbe stata già in precedenza nota;

- l'infondatezza nel merito, giacché l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica non escluderebbe il potere/dovere della Pubblica Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, *a fortiori*, eliderebbe il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso.

3.7. In vista della trattazione del ricorso le parti hanno versato in atti difese scritte.

3.8. Dopo un rinvio disposto, a causa della presentazione dei cennati motivi aggiunti, alla pubblica udienza del 30 maggio 2019, il ricorso è stato, quindi, discusso alla pubblica udienza del 27 febbraio 2020 e, all'esito, trattenuto in decisione.

4. Il ricorso non è fondato.

5. Si premette che la complessità della materia e la voluminosità delle produzioni documentali delle parti, oltretutto in parte risalenti, impongono al Collegio, al fine di rispettare il dovere di sinteticità e, soprattutto, di chiarezza di cui all'art. 3 c.p.a., di focalizzare la trattazione sui soli elementi decisivi ai fini della deliberazione della controversia.

6. Con riferimento all'ordine delle censure formulate da Edison, il Collegio rileva quanto segue.

A) Con nota del 22 luglio 2011 il Ministero dell'Ambiente invitava espressamente la Provincia *"a voler attivare ... le procedure previste dall'art. 244, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152/06 (avvio e conclusione del procedimento volto ad identificare l'eventuale responsabile dell'inquinamento nonché diffida dell'eventuale responsabile a provvedere)"*.

Il Ministero, dunque, riconosceva l'originaria competenza provinciale in materia e sollecitava l'Ente alla spendita dei poteri istituzionali.

Ciò, peraltro, è pienamente conforme al dettato legislativo.

L'articolo 252, comma 4, del codice dell'ambiente attribuisce alla competenza esclusiva del Ministero dell'Ambiente, sentito il Ministero dello Sviluppo Economico, *"le procedure di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale"*, ordinariamente di spettanza regionale.

Non è, dunque, operato alcuno specifico riferimento alle distinte competenze enucleate dall'art. 244 del codice, che dunque, nel silenzio della disciplina derogatoria, devono ritenersi implicitamente confermate in capo all'Ente provinciale, cui, appunto, spettano in via ordinaria (cfr., sul punto, Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2011, n. 2249; Sez. IV, 18 dicembre 2018, n. 7121).

Più in particolare, l'articolo 242 del codice pone a carico del soggetto responsabile dell'inquinamento, *"al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito"*, l'adozione delle *"misure necessarie di prevenzione"* (da comunicare tempestivamente a Comune, Provincia e Regione) e, quindi, lo svolgimento di *"un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento"*, seguita, a seconda dell'esito dell'indagine, dal *"ripristino della zona contaminata"* (*"ove il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione non sia stato superato"*), ovvero, in caso contrario, dalla *"presentazione di un piano di caratterizzazione"*, la cui approvazione compete ad una conferenza di servizi convocata dalla Regione.

In deroga a tale disciplina generale, l'art. 252 dispone che, nell'ambito dei S.I.N., l'approvazione del piano di caratterizzazione e tutti i conseguenti adempimenti, nonché l'eventuale svolgimento di interventi sostitutivi, siano accentrati presso il Ministero dell'Ambiente.

La *ratio* sottesa all'art. 252 è, dunque, finalizzata esclusivamente alla centralizzazione della competenza in ordine allo svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica (ossia, in termini più tecnico-giuridici, al procedimento di bonifica), altrimenti ripartita su scala regionale.

E', quindi, estranea alla *ratio* di tale disposizione la fase ontologicamente e giuridicamente preliminare alla bonifica (disciplinata, appunto, dall'articolo 244, comma 2, del codice), afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ed alla conseguente diffida *"a provvedere ai sensi del presente Titolo"*.

Il mantenimento della competenza provinciale in proposito risponde, del resto, a concrete ragioni, posto che l'Ente di prossimità territoriale, proprio per tale sua

natura, risulta strutturalmente meglio in grado, rispetto al Ministero, di individuare il responsabile dell'inquinamento.

In conclusione, la Regione o, nel caso dei S.I.N., il Ministero curano la fase di autorizzazione, controllo e supervisione degli interventi di bonifica, mentre la Provincia interviene a monte, individuando *“con ordinanza motivata”* il soggetto responsabile e diffidandolo *“a provvedere ai sensi del presente titolo”*.

In altra prospettiva ricostruttiva, la Provincia avvia d'ufficio il procedimento di bonifica disciplinato dall'art. 242, allorché il soggetto responsabile non si sia attivato autonomamente (cfr. la richiamata Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2011, n. 2249, relativa ad un S.I.N.).

Non è, di converso e a ben vedere, di ausilio alle prospettazioni defensionali della ricorrente il parere n. 1762 reso dalla Seconda Sezione di questo Consiglio in data 9 luglio 2018 (citato da Edison nella memoria del 29 aprile 2019): in tale parere, per quanto qui di interesse, si sostiene infatti che *“la ratio del rapporto tra la disposizione dell'art. 244 e dell'art. 252 è assicurare che l'ente più vicino al luogo della contaminazione possa agire tempestivamente, non quella di sottrarre al Ministero dell'Ambiente la competenza ad agire attribuendola alla provincia. Il fondamento della disposizione dell'art. 244 d.lgs. 152/06 è dunque attributivo di poteri alla provincia non sottrattivo di poteri al Ministero”*.

Con specifico riferimento alle ordinanze impugnate nella specie, il Collegio osserva, poi, che la Provincia ha ordinato ad Edison, quale soggetto responsabile, di adempiere alle prescrizioni del Titolo V della Parte IV del codice, presentando al Ministero dell'Ambiente uno specifico progetto o, in alternativa, eseguendo i progetti già agli atti.

E', dunque, viepiù evidente che la Provincia si è limitata ad individuare il responsabile e ad imporgli di attivarsi mediante la presentazione al Ministero (competente per l'approvazione) di uno specifico progetto di bonifica, ovvero eseguendo (sotto il controllo e la supervisione ministeriale) progetti già validati dal Ministero stesso: non si è verificata, quindi, alcuna invasione di competenze ministeriali da parte della Provincia.



B) In linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza di questo Consiglio (Cons. Stato, Sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225; Sez. IV, 8 ottobre 2018, n. 5761; Sez. IV, 7 maggio 2019, n. 2926; da ultimo, Adunanza Plenaria, 22 ottobre 2019, n. 10) e della stessa Corte di Cassazione (cfr. Cass. civ., Sez. III, 10 dicembre 2019, n. 32142), le norme in materia di obblighi di bonifica *“non sanzionano ora per allora, la (risalente) condotta di inquinamento, ma pongono attuale rimedio alla (perdurante) condizione di contaminazione dei luoghi, per cui l’epoca di verifica della contaminazione è, ai fini in discorso, del tutto indifferente [...]*. Del resto, la risalenza dell’evento generatore dell’inquinamento funge da fattore di esclusione dell’applicazione della normativa del d.lgs. n. 152 del 2006 con esclusivo riferimento agli istituti delineati dalla Parte VI, mentre gli articoli 242 e 244 sono dettati nell’ambito della Parte IV (cfr., in proposito, l’art. 303, lett. f] e g], del decreto n. 152); inoltre, l’art. 242 menziona espressamente i casi di contaminazioni cosiddette *“storiche”* (cfr. i commi 1 e 11)” (così la richiamata Cons. Stato, Sez. IV, 8 ottobre 2018, n. 5761).

In proposito, deve ribadirsi che 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 (*recte*, 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.

Il riferimento alle *“contaminazioni storiche”* è, del resto, indistinto, cosicché sarebbe arbitrario limitare l’applicazione della norma alle sole contaminazioni che si siano verificate dopo l’entrata in vigore del codice dell’ambiente o dopo l’entrata in vigore del decreto legislativo numero 22 del 1997, che per primo disciplinò gli obblighi di bonifica; in senso contrario può, anzi, osservarsi che l’aggettivo *“storiche”* rimanda, anche da un punto di vista semantico, a contaminazioni verificatesi in epoca remota, tali appunto da appartenere non all’attualità, ma alla storia del Paese.

Su un piano più generale, poi, risulta 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).

Invero, il rilascio nell'ambiente di sostanze inquinanti nell'esercizio di attività industriali configurava già all'epoca un illecito: il consapevole svolgimento di un'attività per sua natura pericolosa, quale la produzione su scala industriale di prodotti di tipo chimico (art. 2050 c.c.), rende, infatti, il relativo autore responsabile della lesione, compromissione, degradazione o, comunque, messa in pericolo del bene ambiente che ne sia conseguita, salva la prova liberatoria di aver, già all'epoca, posto in essere ogni esigibile accorgimento idoneo a prevenire in radice tale contaminazione.

Del resto, l'ambiente è oggetto di protezione costituzionale diretta (art. 9) ed indiretta (art. 32), in virtù di norme non meramente programmatiche, ma precettive, che, pertanto, impongono l'ascrizione all'area dell'illecito giuridico di ogni condotta lesiva del bene protetto, tanto più se posta in essere:

- nello svolgimento di attività già per loro natura intrinsecamente pericolose;
- nell'ambito di un'iniziativa imprenditoriale, che, in quanto costituzionalmente conformata dal canone del rispetto della "*utilità sociale*" (art. 41), è *inter alia* vincolata alla salvaguardia della salubrità dell'ambiente, la cui compromissione è evidentemente contraria alla "*utilità sociale*".

Ne consegue che il danno all'ambiente (inteso quale diminuzione della relativa integrità, anche mediante l'immissione, il rilascio o l'abbandono di sostanze non biodegradabili) era *ab imis* ed *ab origine* ingiusto (cfr. la richiamata pronuncia dell'Adunanza Plenaria 22 ottobre 2019, n. 10).

Si osserva, in proposito, che la fattispecie di responsabilità civile ha nel nostro ordinamento, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, un carattere "aperto" e non chiuso, tipizzato, tassativo.

L'obbligo di bonifica stabilito per la prima volta dal d.lgs. n. 22 del 1997, dunque, andava semplicemente a completare, integrare e precisare il regime e le forme della responsabilità conseguente alla commissione di condotte che già, comunque, erano *ab origine contra jus*.

Ciò è tanto più vero con riguardo all'inquinamento derivante dalla dispersione nell'ambiente di mercurio, sostanza già da tempo riconosciuta come pericolosa e gravemente nociva per la salute.

In senso contrario non rilevano:

- né il fatto che le direttive europee in materia di obblighi di bonifica disciplinino solo fatti commessi dopo la rispettiva entrata in vigore, in quanto il diritto dell'Unione non esclude la possibilità per i legislatori nazionali di introdurre regimi di maggior tutela dell'ambiente, correlando obblighi di bonifica anche a contaminazioni storiche;

- né la giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di responsabilità penale per contaminazioni ambientali, in quanto in materia penale i principi di irretroattività del reato e della pena si impongono in termini assoluti e stringenti, mentre gli obblighi di bonifica previsti dal Titolo IV del Codice dell'ambiente non hanno finalità sanzionatoria di una condotta pregressa, bensì natura riparatoria e ripristinatoria in relazione ad una situazione di (ancora) attuale inquinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668);

- né il generale principio di tutela dell'affidamento, che, invero, è da riferirsi all'affidamento incolpevole, chiaramente non predicabile con riferimento al soggetto che, a suo tempo, abbia consapevolmente posto in essere, nell'esercizio di attività giuridicamente qualificabili come pericolose, condotte che, a prescindere da specifiche disposizioni di settore all'epoca in vigore, avevano un'oggettiva, intrinseca ed evidente capacità, quanto meno potenziale, di determinare, aggravare o, comunque, agevolare la contaminazione dell'ambiente.

C) In linea con numerosi precedenti di questo Consiglio (Cons. Stato, Sez. V, 5 dicembre 2008, n. 6055; Sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225; Sez. IV, 7 maggio 2019, n. 2926), la cessione di ramo di azienda, ancorché intervenuta prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997, non elide gli obblighi di bonifica della società cedente per fenomeni di contaminazione che si siano verificati in epoca antecedente alla cessione.

In proposito, occorre anzitutto ribadire che al principio "*chi inquina paga*", sotteso alla disciplina nazionale dettata in tema di distribuzione degli oneri

conseguenti alla contaminazione di aree (si tratta, in particolare, della Parte IV - Titolo V del codice dell'ambiente, ossia gli articoli 240 e ss.), deve essere riconosciuta, anche in ragione della derivazione euro-unitaria del principio medesimo (articoli 191 e 192 del TFUE), valenza inderogabile di normativa di ordine pubblico, in quanto tale insuscettibile di deroghe di carattere pattizio (Cons. Stato, Sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225).

Non hanno, dunque, in radice alcun rilievo né le previsioni contenute nel contratto di cessione di ramo d'azienda a suo tempo stipulato, né l'accordo transattivo, di natura novativa, successivamente intercorso (nel 2003) fra Eni ed Edison, peraltro, a quanto consta, afferente alla più ampia questione del regolamento delle conseguenze economiche del fallito tentativo di integrazione delle rispettive attività industriali nel settore chimico.

Ciò premesso, il Collegio osserva, in linea generale, che la cessione del ramo di azienda non determina una vicenda estintiva né a livello soggettivo, né a livello oggettivo: invero, il cedente, quale soggetto di diritto, permane pur dopo la cessione; specularmente, rimangono in capo al cedente le obbligazioni già gravanti sul medesimo prima della cessione.

Si ponga mente, in proposito, all'art. 2560, comma 1, c.c., a tenore del quale il cedente, anche dopo la cessione, 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, per di più, non consta l'assenso del creditore (individuabile nel Ministero dell'Ambiente, quale Ente esponentiale dell'interesse della collettività nazionale alla salubrità ed all'integrità ambientale) alla liberazione del cedente, cui fa riferimento l'art. 2560 c.c.; peraltro, trattandosi di lesione ad un bene di primaria rilevanza costituzionale, siffatto assenso – in disparte ogni considerazione in ordine alla relativa ammissibilità – avrebbe dovuto essere chiaro, espresso ed inequivoco.

E', poi, pressoché superfluo osservare che Edison ha continuato - giuridicamente, economicamente ed operativamente - ad esistere, pur dopo la cessione.

Oltretutto, nella materia ambientale vige la disciplina speciale (emanata in epoca posteriore al codice civile) di cui alla Parte IV - Titolo V del codice dell'ambiente, che assegna decisivo ed esclusivo rilievo, ai fini dell'imputazione degli obblighi di bonifica, all'individuazione dello specifico soggetto che ha causato *illo tempore* l'inquinamento.

Alla stregua di tale speciale disciplina, quindi, il soggetto individuato quale responsabile dell'inquinamento è (e resta) senz'altro tenuto ad eseguire la bonifica, pur se, in epoca successiva agli episodi di contaminazione, abbia ceduto a terzi il ramo di azienda.

Il fenomeno della traslazione dell'obbligo di bonifica a carico del successore, cui fa cenno il ricorrente, si ha, invece, soltanto nel diverso e particolare caso di successione a titolo universale, ossia allorché 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* (cfr. la richiamata sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 22 ottobre 2019; v. anche Cons. Stato, Sez. V, 23 dicembre 2019, n. 8720 e 30 dicembre 2019, n. 8912).

D) Il Collegio premette che nella transazione fra Edison e Ministero stipulata in data 19 ottobre 2005 *“a tacitazione di ogni pretesa di risarcimento del danno ambientale di cui all'art. 18 della legge 349/1986”*:

- si fa esplicito riferimento allo *“scarico di reflui nel corpo idrico costituito dal canale ex Sisma per tutto il periodo dall'inizio dell'attività fino alla data del 2 giugno 1989”*;

- si precisa che le somme pattuite saranno utilizzate dal Ministero *“per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 18, comma 9-bis, l. n. 349 del 1986 nel sito inquinato”*;

- si aggiunge che il Ministero rinuncia *“ad ogni pretesa, diritto, ragione e azione di danno, indennizzo o ripristinatoria per qualsiasi causale o titolo, in relazione all'inquinamento prodotto dagli scarichi idrici sopra menzionati”*.

Siffatti scarichi, a quanto consta, hanno inquinato non solo il canale Sisma, ma anche, a causa del flusso delle acque, i corpi idrici a valle sino al fornice di Formigosa.

Secondo Edison, la transazione aveva riguardo a tutto il sito, non solo al canale Sisma, o, quanto meno, non poteva non coprire anche l'inquinamento dei canali a valle del punto di immissione nel Sisma, sino, appunto, al fornice di Formigosa.

E' sufficiente evidenziare, in senso contrario alle prospettazioni della ricorrente, che la transazione è specificamente riferita a quello specifico danno ambientale geograficamente individuato e perimetrato, rappresentato appunto dalla contaminazione del canale Sisma, cui, del resto, ineriva il procedimento penale nei confronti di soggetti apicali del gruppo Edison (poi condannati in via definitiva), nell'ambito del quale era stato altresì accertato, nell'*an*, il diritto del Ministero al risarcimento del danno ambientale, da liquidarsi in separato giudizio.

Anche in relazione a tale puntuale delimitazione del pregiudizio ambientale ed alla somma necessaria per porvi rimedio, del resto, sono stati pattiziamente fissati, nell'accordo transattivo *de quo*, gli importi da corrispondere al Ministero.

Ne consegue che, ferma l'inesistenza di alcun elemento testuale o logico-sistematico che induca a ritenere la transazione riferita a tutto il sito *de quo*, non può neppure sostenersi che la transazione copra anche l'inquinamento dei corpi idrici a valle del canale Sisma, sino al fornice di Formigosa: l'oggetto del contratto, infatti, è puntualmente indicato e, dunque, non ne è possibile alcuna estensione, che veicolerebbe una sostanziale violazione della volontà negoziale manifestata dalle parti, testualmente riferita al solo canale Sisma singolarmente considerato.

Del resto, le parti non hanno utilizzato espressioni potenzialmente polisense o, comunque, tali da consentire interpretazioni più ampie dell'oggetto dell'accordo, viceversa palesemente riferito (*in claris non fit interpretatio*) all'inquinamento del solo canale Sisma.

Correttamente, dunque, il T.a.r. ha escluso dall'oggetto della transazione:

- sia i danni ambientali verificatisi in altre parti del sito industriale;
- sia i danni ambientali conseguenti alla contaminazione di corpi d'acqua diversi dal canale Sisma, pur se ad esso fisicamente connessi.

E) Il Collegio premette che l'Amministrazione provinciale ha ritualmente inviato alla ricorrente, in tutti i casi, la prescritta comunicazione di avvio del procedimento: il

contraddittorio procedimentale, dunque, risulta *per tabulas* essere stato *ab initio* garantito.

Quanto, poi, alla lamentata assenza delle condizioni di cui all'art. 240 del codice, i seguenti profili, unitariamente considerati, lumeggiano l'infondatezza della censura:

- *in primis*, la risalenza dell'inquinamento ed il carattere diffuso, persistente e pervasivo della contaminazione delle matrici ambientali, circostanze che già di per sé rendono tutt'altro che improbabili fenomeni di ulteriore aggravamento della contaminazione (quali, ad esempio, una più profonda penetrazione nella falda, nel suolo o nel sottosuolo; un coinvolgimento della flora e della fauna; un'aggressione diretta alla salute umana);

- la notoria, particolare pericolosità del mercurio;

- la natura primaria del bene giuridico ambiente, tutelato dalla Costituzione in via sia diretta (l'integrità ambientale come valore in sé, quale patrimonio della Nazione), sia indiretta (l'integrità ambientale come presidio avanzato a difesa della salute umana);

- la necessaria tensione preventiva e precauzionale che deve guidare l'Amministrazione nell'applicazione delle disposizioni in tema di tutela ambientale, la cui funzione primaria consiste, del resto, proprio nell'evitare a monte fenomeni di ulteriore aggravamento della contaminazione di matrici ambientali già compromesse.

F) Il Collegio premette che, secondo canoni giurisprudenziali oramai consolidati (cfr., *ex multis* e da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668 e 18 dicembre 2018, n. 7121), l'individuazione della responsabilità per l'inquinamento di un sito si basa sul criterio causale del "*più probabile che non*".

In sostanza, è sufficiente che l'effettiva esistenza del nesso ipotizzato dall'Amministrazione sia più probabile della sua negazione: è, in altre parole, sufficiente che la validità dell'ipotesi eziologica formulata dall'Amministrazione sia superiore al cinquanta per cento.

Orbene, nella specie tale (relativa) solidità euristica è stata attinta dalla Provincia nelle ordinanze gravate, ove si consideri che:

- il sito è stato gestito per decenni da società del gruppo Edison;

- il sito è risultato contaminato da mercurio in pressoché tutte le matrici ambientali (suolo, sottosuolo, acque di superficie, acque di falda);
- i processi produttivi adottati dalle società del gruppo Edison che hanno operato *in situ* si sono basati a lungo proprio sull'utilizzo del mercurio;
- l'assunto secondo cui altre società del settore utilizzavano, all'epoca, le stesse tecnologie adoperate da Edison, in disparte ogni considerazione in ordine alla sufficienza della documentazione prodotta a sostegno dell'affermazione, non elide la specifica responsabilità di Edison per la conseguenze ambientali delle metodologie produttive che questa ha, a suo tempo, liberamente scelto di adottare;
- Edison non ha indicato una concreta e credibile soluzione eziologica alternativa, che non si riduca alla formulazione di mere ipotesi non suffragate da alcun apprezzabile riscontro oggettivo;
- la relazione peritale dei consulenti del P.M. (che, comunque, non costituisce l'unico fondamento motivazionale delle ordinanze) è stata posta a base, insieme ad altre fonti di prova, di sentenza penale dibattimentale di condanna (parzialmente confermata in appello e, nelle more del presente grado di giudizio, pure in Cassazione) a carico di alcuni esponenti apicali del gruppo Edison.

G) Il Collegio osserva, anzitutto, che l'interesse del soggetto riconosciuto responsabile dell'inquinamento ad eseguire un proprio progetto di bonifica (e non uno precedentemente elaborato da terzi) non riceve alcuna qualificazione giuridica (non è, cioè, "legittimo"), avendo, di contro, una consistenza meramente fattuale.

Il responsabile dell'inquinamento, in sostanza, non ha alcun titolo per pretendere di articolare le operazioni di bonifica secondo un progetto da lui stesso redatto: tale soggetto, infatti, versa in una situazione di obbligo, il cui contenuto concreto dipende esclusivamente dalle valutazioni tecnico-discrezionali dell'Amministrazione circa il modo migliore di affrontare la problematica della contaminazione.

Oltretutto, le ragioni di urgenza intrinseche alla materia ambientale rendono, di regola, più rispondente all'interesse pubblico un provvedimento amministrativo che ordini al responsabile dell'inquinamento l'attuazione di un progetto di bonifica che,



per qualunque ragione, sia già stato redatto ed approvato e, dunque, sia immediatamente disponibile: in tal modo, infatti, si evita l'ulteriore dilazione dell'intervento, inevitabile nel caso in cui il responsabile debba elaborare *ex nihilo* un proprio progetto.

Del resto, l'obbligo di bonifica è teso a soddisfare l'interesse della collettività al ripristino dei valori ambientali, a ciò soltanto dovendo conformarsi le iniziative dell'autore della contaminazione.

Ne consegue che l'interessato può contestare il progetto di bonifica già in precedenza approvato dall'Amministrazione solo per comprovati e documentati difetti intrinseci, tali da lumeggiarne l'assoluta ed intrinseca inidoneità al conseguimento dello scopo di ripristino ambientale.

Non vi sono, di contro, margini:

- né per sostenere che vi sarebbero comunque, in astratto, modalità di intervento più efficaci di quelle previste nel progetto già approvato dall'Amministrazione, a ciò ostando, se non altro, il margine riservato di apprezzamento spettante *in subiecta materia* all'Amministrazione, titolare di potestà tecnico-discrezionale sindacabile solo *ab externo* per manifesta illogicità intrinseca;

- né per sostenere l'eccessiva onerosità delle modalità di intervento prescelte dall'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, ord. 7 maggio 2019, n. 2928).

Quanto, poi, ai singoli siti oggetto delle ordinanze impugnate, il Collegio, richiamate le osservazioni spese *supra, sub F*), già di per sé idonee a confutare in via generale le doglianze formulate da Edison, evidenzia altresì quanto segue:

- con riferimento alla sala celle dell'ex impianto "cloro-soda", nel relativo sottosuolo è stata riscontrata una contaminazione da mercurio, ossia proprio il materiale che veniva utilizzato nel processo industriale ivi svolto (produzione di cloro e soda caustica per via elettrolitica tramite il sistema a celle a catodi di mercurio);

- con riferimento all'area situata fra il canale di presa dello stabilimento ed il fornace di Formigosa, a quanto risulta dal 1957 al 1972 Edison ha sversato i fanghi non trattati, residuo della produzione, direttamente nelle acque superficiali tramite la fognatura industriale, senza alcun previo trattamento di depurazione; di converso, non

è scientificamente accertato che le operazioni di dragaggio svolte nelle more abbiano *ab imis* risolto la situazione, eliminando ogni profilo di contaminazione (delle acque così come della flora e della fauna fluviale);

- con riferimento all'area L, ciò che la Provincia imputa ad Edison non è l'interramento in sé, ma le modalità con cui è stato effettuato, rivelatesi insufficienti a confinare in sicurezza i fusti contenenti fanghi ad elevata concentrazione di mercurio e, quindi, a tutelare adeguatamente l'ambiente (cfr., in proposito, le relazioni ARPA); invero, la realizzazione, a decorrere dal 1972, di vasche di contenimento (nella specie tre, di cui una, oltretutto, non segnalata all'Autorità) richiedeva accorgimenti costruttivi idonei a garantirne l'assoluta tenuta impermeabile per un periodo di tempo considerevole, certo non limitato a pochi anni;

- con riferimento all'area N, ciò che si imputa ad Edison è il pregresso accumulo di fanghi contaminati, attività dotata di autonoma efficacia concausale nell'inquinamento registrato *in situ*; la successiva attività di movimentazione terra effettuata da Enichem s.p.a. (cfr., sul punto, T.a.r. Lombardia – Brescia, n. 1146 del 25 agosto 2016) non elide la valenza anti-giuridica del pregresso spargimento operato da Edison, che, dunque, è chiamata a rispondere autonomamente della contaminazione dell'area, evento di danno ascrivibile, in via diretta ed immediata, anche alla condotta da essa tenuta (cfr., in proposito, il principio generale stabilito dall'art. 2055 c.c.; sul punto, v. la richiamata Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668 e, *a contrario*, Cass. civ., Sez. 3, ord. 22 gennaio 2019, n. 1573);

- con riferimento alle aree B+I, R1 e R2, utilizzate da Edison come discarica di rifiuti industriali (tramite interrimento o spargimento di svariati reflui di produzione), non risulta che Edison abbia, nel tempo, posto in essere tutte le precauzioni, le modalità, le cautele e le tecniche operative e gestionali previste dalla normativa e, più in generale, ritraibili dalle regole prudenziali di comune esperienza (cd. *best practices*), il cui rispetto è certo esigibile da un avveduto operatore professionale del settore, tenuto come tale alla tutela, attuale e prospettica, dell'integrità dell'ambiente interessato da attività intrinsecamente impattanti, quali quelle proprie della chimica industriale.

7. Quanto, poi, ai motivi riproposti, il Collegio rileva che:

- il superamento delle C.S.C. è motivo sufficiente per l'attivazione del potere provinciale, a tenore del disposto dell'art. 244, comma 1, del codice;

- il termine assegnato, pur breve, è cionondimeno congruo, ove si ponga mente (in disparte ogni considerazione sulla natura giuridica di tale termine) alla gravità, risaleza ed intensità della contaminazione, con conseguente necessità di un intervento quanto più tempestivo possibile da parte del soggetto individuato come responsabile.

8. Con riferimento, infine, al ricorso per motivi aggiunti, il Collegio, in disparte la questione della ricevibilità, ne rileva l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza.

8.1. Invero, il documento, risalente al 2001, poteva ben essere acquisito prima del 2019, tanto più in considerazione del fatto che:

- dell'intenzione di procedere, nella qualità di attuale proprietario delle aree, ad interventi di bonifica del sito le società del gruppo Eni avevano già fatto cenno negli scritti difensivi depositati nei giudizi intentati contro la Provincia di Mantova e notificati anche ad Edison;

- un cenno in proposito vi è anche nelle ordinanze provinciali relative ai siti L, B+I, R1 e R2;

- ad ogni buon conto, le società del gruppo Eni trattano della circostanza negli scritti depositati nel corso dei giudizi di prime cure.

8.2. A tutto concedere, comunque, il documento è del tutto inconferente ed *in toto* irrilevante, atteso che l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario interessato non esclude né il potere/dovere dell'Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, *a fortiori*, elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso (cfr., sul punto, i vigenti articoli 245 e 253 del codice dell'ambiente).

9. Per le esposte ragioni, dunque, il Collegio, ritenuto superfluo ogni approfondimento istruttorio (su cui, peraltro, Edison non ha da ultimo più insistito), rigetta il ricorso e dichiara inammissibile e, comunque, infondato il ricorso per motivi aggiunti.

10. Le spese di lite possono, cionondimeno, essere compensate, in considerazione della complessità della vicenda e, soprattutto, del definitivo consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali in materia solo nel corso del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, dispone come segue:

- rigetta il ricorso in appello;
- dichiara inammissibile e, comunque, infondato il ricorso per motivi aggiunti;
- compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Roberto Proietti, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Luca Lamberti**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Anastasi**

**IL SEGRETARIO**

**N. 02301/2020REG.PROV.COLL.**

**N. 03079/2019 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**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 3079 del 2019, proposto dalla Edison s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Renato Villata, Andreina Degli Esposti e Wladimiro Francesco Troise, con domicilio eletto presso lo studio dei primi due in Roma, via Giulio Caccini n. 1;

***contro***

la Provincia di Pescara, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Matteo Di Tonno, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli, in Roma, via Dora n. 1;

***nei confronti***

il Comune di Bussi sul Tirino (Pescara), in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Elena Vita e Annamaria Bello, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maria Cristina Bello, in Roma, viale Parioli, n. 79/H;

il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la Regione Abruzzo e l'Agenzia Regionale per la Tutela dell'Ambiente – ARTA Abruzzo, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; la Solvay Specialty Polymers Italy s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Cintioli e Giuseppe Lo Pinto, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Vittoria Colonna, n. 32; la Azienda Usl di Pescara, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del T.a.r. per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, n.86 del 20 marzo 2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Pescara, del Comune di Bussi sul Tirino, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della Regione Abruzzo, dell'Agenzia Regionale per la Tutela dell'Ambiente - Arta Abruzzo e della Solvay Specialty Polymers Italy S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2020 il Cons. Roberto Caponigro e uditi per le parti l'avvocato Riccardo Villata, l'avvocato Matteo Di Tonno, per sé e su delega dell'avvocato Elena Vita, l'avvocato Fabio Cintioli e l'avvocato dello Stato Cristina Gerardis;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Il T.a.r. per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, con la sentenza 20 marzo 2019, n. 86, ha respinto il ricorso proposto dalla Edison s.p.a. avverso l'ordinanza del 26 agosto 2018, con cui la Provincia di Pescara, ai sensi dell'articolo 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha ordinato al gruppo societario Edison s.p.a. "di provvedere a continuare ed eventualmente integrare le misure di prevenzione in atto ai sensi dell'articolo 242 del titolo V della Parte Quarta del Dlgs 152/2006 nelle aree discariche 2A e 2B e aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1) e nelle acque di falda sottostanti nel termine di 30 giorni dal ricevimento della presente ordinanza; di adottare tempestivamente le misure di messa in sicurezza ai sensi e nei termini del Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. 152/2006 nelle aree discariche 2A e 2B, aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1), nelle e per le acque di falda sottostanti; di rimuovere tutti i rifiuti depositati in modo incontrollato nelle discariche realizzate nelle aree 2A e 2B e aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1) e rimuovere altre eventuali fonti di contaminazione sulle medesime aree ai sensi e termini del titolo V del d.lgs.152/2006; di provvedere alle ulteriori operazioni di bonifica e di ripristino ambientale che comunque si rendessero necessarie nelle aree discariche 2A e 2B e aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1) nel rispetto dei termini e delle condizioni stabilite dalle disposizioni del Titolo V della Parte Quarta del d.lgs 152/2006".

2. L'appello è articolato nei seguenti motivi di impugnativa:

2.1. *Per quanto riguarda l'individuazione di Edison quale presunto soggetto responsabile dell'inquinamento (motivi I, II, IV, VI del ricorso di primo grado).*

*Incompetenza. Violazione dell'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006.*

L'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuisce alla competenza del Ministero dell'Ambiente la gestione dell'intero procedimento di bonifica concernente i Siti di Interesse Nazionale, a partire dall'individuazione del responsabile.

La competenza della Provincia, con riferimento ai SIN, rimarrebbe al più circoscritta ai provvedimenti che impongono misure emergenziali.

La giurisprudenza ha chiarito che la competenza provinciale ex art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, quanto alle aree inserite in un SIN, non sarebbe affatto esclusiva, in quanto l'art. 252 conferirebbe per dette aree al Ministero dell'Ambiente tutte le misure, comprese quelle di prevenzione, necessarie per tutelare l'ambiente.

Pertanto, in alcun modo sarebbe dato riconoscere alla Provincia il potere di sostituirsi in toto al Ministero nella conduzione dell'istruttoria per l'accertamento della responsabilità o, peggio, nella imposizione di misure di vera e propria bonifica.

L'ordinanza gravata in primo grado non mirerebbe soltanto all'imposizione alla Edison, comunque illegittima, di attività del MISE, ma pretenderebbe di individuare il responsabile della contaminazione e, addirittura, di contemplare la rimozione integrale di tutti i rifiuti depositati in modo incontrollato e di altre eventuali fonti di contaminazione, attività che si inserirebbero nella più ampia nozione di "procedimento di bonifica", di pacifica attribuzione ministeriale.

La sistematica normativa intenderebbe attribuire, in presenza di siti di particolare rilevanza per dimensioni e complessità, la competenza relativa alla gestione dell'intero procedimento di bonifica, non essendo consentito suddividere il medesimo in "subfasi" sotto l'egida di enti distinti, pena lo svuotamento della *ratio* dell'attrazione verticale delle attribuzioni al livello amministrativo superiore.

*2.2. Violazione dei principi di certezza del diritto e legittimo affidamento. Violazione dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale. Falsa applicazione del principio "chi inquina paga" e dell'art. 3 ter d.lgs. n. 152 del 2006. Violazione dell'art. 1 del protocollo 1 alla CEDU. Violazione e falsa applicazione degli artt. 242 e 244 d.lgs. n. 152 del 2006.*

Fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. decreto Ronchi), nessuna disposizione di legge avrebbe imposto ai titolari di impianti industriali obblighi di carattere rimediale volti ad assicurare il ripristino ambientale dei siti gestiti, sicché non sarebbe lecito ricondurre una condotta cessata "prima del 1981" nell'alveo delle



ipotesi di responsabilità tratteggiate dall'art. 17 del decreto Ronchi in virtù del carattere irretroattivo della norma in esso contenuta.

Fino a tutto il 2006, nessuna disposizione di legge avrebbe obbligato il proprietario di un sito industriale a porre rimedio ad eventuali contaminazioni o inquinamenti derivanti da fatti verificatisi prima del 1997, se non addirittura del 1999.

La direttiva 2004/35/CE non si applicherebbe al danno causato da un evento che si sia verificato prima del 30 aprile 2007 o che, pur verificandosi dopo tale ultima data, derivi da un'attività posta in essere antecedentemente alla stessa.

La tutela assicurata dall'ordinamento sovranazionale al diritto di proprietà osterebbe a che, in base ad un parametro normativo non previamente conoscibile da parte del privato, sia lesa l'integrità patrimoniale del soggetto inciso.

La corretta applicazione dei principi che regolano la materia patrimoniale del soggetto inciso, in una prospettiva che tenga in debito conto la dimensione temporale del fenomeno di contaminazione in esame, condurrebbe ad escludere la legittimità dell'addebito di responsabilità nei confronti di Edison.

L'inquinamento rappresenterebbe una compressione del bene ambiente tutelato e la responsabilità andrebbe individuata in relazione alla condotta in base alla normativa vigente in quel momento, risultando inapplicabili disposizioni sopravvenute, anche ove si dovesse constatare ancora la presenza di effetti riconducibili a quella condotta. Una condotta lecita non diventerebbe illecita perché produce effetti analoghi a quelli di una condotta che è illecita in forza di una norma in quel momento vigente.

Solo un'applicazione retroattiva del decreto Ronchi consentirebbe di giustificare l'affermazione secondo cui una normativa sopraggiunta può qualificare come illecita la condotta omissiva in relazione al sopravvenuto obbligo di bonifica. Viceversa, non potrebbe dar luogo a responsabilità una condotta che, all'epoca, non costituiva inquinamento.

*2.3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per violazione del principio del contraddittorio procedimentale. Violazione e*

*falsa applicazione dell'art. 2325 c.c. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2504-bis c.c. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto. Difetto di istruttoria.*

L'Amministrazione, in forza dei principi giurisprudenziali dalla medesima richiamati, avrebbe dovuto rivolgersi a Montefluos s.p.a., poi incorporata in Ausimont s.p.a., a sua volta incorporata dalla Solvay e, quindi, alla stessa Solvay. In sostanza, l'Amministrazione avrebbe dovuto concludere per la responsabilità di Solvay.

L'ambito di applicazione della concezione "sostanzialistica di impresa" sarebbe limitato alla materia della tutela della concorrenza.

L'Amministrazione non avrebbe in alcun modo dimostrato o tentato di dimostrare l'ingerenza della capogruppo Montedison s.p.a. nelle scelte contingenti effettuate dalla controllata Ausimont s.p.a.

Nella vigenza dell'art. 2325 c.c., secondo cui "per le obbligazione sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio", non potrebbe sussistere alcuna responsabilità in capo alla *holding* Montedison in relazione alle obbligazioni contratte dalla propria controllata società operativa.

Un'interpretazione estensiva che conducesse a ritenere responsabile la controllante per un preteso illecito di natura amministrativa posto in essere dalla controllata si tradurrebbe in un palese disequilibrio nella razionale distribuzione del rischio, come codificata dal legislatore.

*2.4. Violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 240, comma 1, lett. m), e t), d.lgs. n. 152 del 2006. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e carenza di istruttoria.*

La normativa in materia di misure di prevenzione e messa in sicurezza d'emergenza (art. 240, lett. i) ed m) richiede il previo accertamento di presupposti che non si rinverrebbero nella vicenda in esame.

*2.5. Per quanto riguarda il presunto obbligo di Edison di procedere alla rimozione dei rifiuti (motivi III, V e VII del ricorso di primo grado).*

La sentenza di primo grado ha dichiarato inammissibile il ricorso nella parte in cui investe l'obbligo di rimuovere i rifiuti, stante l'inesistenza di tale obbligo.

In vista di futuri provvedimenti che pretendano di imporre tale obbligo, la Edison s.p.a. ha riproposto pure tali motivi.

3. L'Avvocatura generale dello Stato, la Provincia di Pescara, il Comune di Bussi sul Tirino e la Solvay Specialty Polymers Italy s.p.a., con articolate memorie, hanno contestato la fondatezza delle censure dedotte, concludendo per il rigetto del gravame.

4. Le parti hanno depositato altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive difese.

5. All'udienza pubblica del 5 marzo 2002, la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. L'appello è infondato e va di conseguenza respinto.

6.1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con la nota del 23 febbraio 2017, indirizzata alla Provincia di Pescara e, per conoscenza, alla Regione Abruzzo e all'ARTA Abruzzo - in considerazione della prossima conclusione della procedura di affidamento per progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori, degli interventi di bonifica delle "Aree esterne Solvay" in Bussi sul Tirino (PE), disposta con decreto del Commissario delegato n. 240 del 14 dicembre 2015 - ha chiesto alla Provincia di Pescara di voler portare a conclusione, con la massima solerzia, il procedimento *ex art.* 244 d.lgs. n. 152 del 2006, finalizzato all'individuazione del responsabile della contaminazione, con specifico riferimento alle aree oggetto degli interventi.

La Provincia di Pescara, con l'avversato provvedimento del 26 giugno 2018, ha ordinato al gruppo societario Edison s.p.a.:

1) di provvedere a continuare ed eventualmente integrare le misure di prevenzione in atto ai sensi dell'articolo 242 del titolo V della Parte Quarta del d.lgs. n.152/2006 nelle aree discariche 2A e 2B e aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1) e nelle acque di falda sottostanti nel termine di 30 giorni dal ricevimento della presente ordinanza;

2) di adottare tempestivamente le misure di messa in sicurezza ai sensi e nei termini del Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006 nelle aree discariche 2A e

2B, aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1), nelle e per le acque di falda sottostanti;

3) di rimuovere tutti i rifiuti depositati in modo incontrollato nelle discariche realizzate nelle aree 2A e 2B e aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1) e rimuovere altre eventuali fonti di contaminazione sulle medesime aree ai sensi e termini del titolo V del d.lgs. n. 152/2006;

4) di provvedere alle ulteriori operazioni di bonifica e di ripristino ambientale che comunque si rendessero necessarie nelle aree discariche 2A e 2 B e aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1) nel rispetto dei termini e delle condizioni stabilite dalle disposizioni del Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. 152/2006.

Il provvedimento è stato adottato:

- preso atto che il Ministero dell'Ambiente è soggetto attuatore delle procedure di bonifica in sostituzione e in danno del soggetto responsabile, così come previsto dall'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, in seguito al decreto del 29 maggio 2008, pubblicato sulla G.U. serie generale n. 172 del 24 luglio 2008, in cui le aree suindicate sono entrate a far parte del Sito di Bonifica di Interesse Nazionale (SIN) di Bussi sul Tirino;

- verificato che, ai sensi dell'art. 244, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, la Provincia è tenuta a provvedere ai sensi del titolo V del d.lgs. n. 152 del 2006.

I passaggi motivazionali salienti dell'atto possono essere così individuati:

a) nelle aree site a monte dello stabilimento chimico sono localizzate due discariche autorizzate dalla Giunta Regionale d'Abruzzo, rispettivamente con delibera del 14 febbraio 1983 (discarica 2A per rifiuti urbani e speciali di circa 12.000 mq) e con delibera del 5 maggio 1998 (discarica 2B per rifiuti speciali tossici e nocivi di circa 8.000 mq), ma che risultano prive di opere di copertura e di messa in sicurezza ed in cui sono stati smaltiti rifiuti diversi da quelli autorizzati;

b) all'intorno delle due discariche per circa 35.000 mq sono stati depositati in modo incontrollato ingenti quantitativi di rifiuti, oltre all'area denominata "magazzini ex iprite" che sarebbe stata utilizzata per stoccare la produzione del materiale bellico chimico aggressivo (gas iprite) durante il periodo prebellico e bellico della seconda

guerra mondiale e, successivamente (conferenza dei servizi presso il Ministero dell'ambiente in data 6 febbraio 2015), "le peci clorurate pesanti provenienti dal Reparto cloro metani unitamente ai rifiuti tossici e nocivi provenienti dal reparto clorosoda";

c) dalle indagini documentali archivistiche (documenti storici, planimetrie storiche, foto aeree disponibili e le evidenze ricavate dalla caratterizzazione del 2004 da parte della società proprietaria Solvay e successive integrazioni e dalla attività di scavo e campionamento eseguite dall'ARTA nel 2007 su disposizione della Procura della Repubblica di Pescara nelle aree delle discariche "autorizzate" e nelle aree adiacenti ("vecchia discarica") poste a monte, nord, dello stabilimento di Bussi, e dai successivi monitoraggi è emerso che:

c1) le attività di deposito incontrollato di rifiuti/scorie industriali sono state realizzate nel periodo anteriore al 1981, precedente allo stesso *iter* di autorizzazione delle discariche 2A e 2B;

c2) i rifiuti rinvenuti nelle aree adibite a discarica contenenti vari metalli (soprattutto piombo, mercurio, arsenico, rame, alluminio e ferro), composti clorurati (quali tetracloroetilene, tricloroetilene e cloroformio, idrocarburi C<12 e C>12 e IPA) sono riconducibili alle produzioni e alle sostanze impiegate durante il periodo di proprietà e gestione diretta di Montedison;

c3) Montedison ha mantenuto la gestione delle suddette aree adibite a discarica anche dopo il 1981, ossia dopo che la proprietà del Sito di Bussi era stata conferita ad Ausimont s.p.a., in quanto ha mantenuto il controllo di quest'ultima ed in generale ha continuato a gestire e coordinare le politiche ambientali di gruppo, anche in relazione al Sito di Bussi;

d) in virtù del periodo temporale, del tipo di sostanza e dei luoghi del loro rinvenimento, è possibile ipotizzare un nesso di causalità tra i cicli produttivi del polo industriale di loc. Bussi sul Tirino, i rifiuti prodotti e smaltiti, prima del 1981 e dal 1981 in violazione delle autorizzazioni regionali, nelle discariche 2A e 2B e aree circostanti e il superamento delle CSC riscontrato nei terreni e nelle acque sotterranee sottostanti alle aree suddette, in considerazione del principio del "più probabile che

non” per cui il suo positivo riscontro può basarsi anche su elementi indiziari quali la tipica riconducibilità dell’inquinamento all’attività condotta nell’area dalla società Montecatini/Montedison anche per il tramite delle società dapprima precedentemente indicate.

6.2. La Edison s.p.a., in primo luogo, ha dedotto l’incompetenza della Provincia di Pescara all’adozione del provvedimento contestato che, invece, sarebbe stato di competenza del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare.

Le doglianze, sebbene molto ben articolate ed esposte, non sono persuasive.

6.2.1. Il titolo V della parte IV del testo unico in materia ambientale (d.lgs. n. 152 del 2006) disciplina la bonifica di siti contaminati.

L’art. 242 del titolo V, al primo comma, prevede che, al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell’inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione; la medesima procedura si applica all’atto di individuazione di contaminazioni storiche che possono ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.

Ai sensi del successivo art. 244, le pubbliche amministrazioni che nell’esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti, mentre, ai sensi del secondo comma, la provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell’evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo.

L’art. 252 dello stesso titolo V prevede, al comma primo, che i siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell’impatto sull’ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali. Il secondo comma indica che, all’individuazione dei siti di interesse nazionale, si provvede con decreto del Ministro

dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate, secondo determinati principi e criteri direttivi e che, comunque, sono individuati quali siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, i siti interessati da attività produttive ed estrattive di amianto.

Il quarto comma dell'art. 252, poi, attribuisce la procedura di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive.

6.2.2. Le aree in discorso sono entrate a far parte del SIN di Bussi sul Tirino con decreto del 29 maggio 2008, sicché emerge con ogni evidenza la necessità di fornire una corretta esegesi al descritto *corpus* normativo al fine di tratteggiare il riparto di competenze tra il potere statale, vale a dire del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, attribuito dall'art. 252, ed il potere della provincia, attribuito dall'art. 244.

Il Collegio ritiene che l'interpretazione letterale e sistematica delle norme consente di individuare una coesistenza, relativa ad oggetti diversi ed a differenti segmenti temporali, tra poteri statali e locali anche con riferimento ai siti di interesse nazionale.

L'art. 252, comma 4, del codice dell'ambiente attribuisce alla competenza esclusiva del Ministero dell'ambiente il procedimento di bonifica, ordinariamente di competenza regionale, mentre non reca alcun riferimento alle differenti competenze enucleate dall'art. 244 che, in assenza di una esplicita previsione derogatoria, devono ritenersi confermate in capo all'Amministrazione provinciale, cui spettano in via ordinaria.

La finalità della norma di cui all'art. 252, con riferimento ai siti più rilevanti che, per questo, sono definiti di interesse nazionale, è quella di centralizzare in capo all'Autorità statale la competenza allo svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica, laddove la fase preliminare alla bonifica, disciplinata dall'art. 244, comma 2, afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ed alla conseguente diffida a provvedere, rimane incardinata in capo all'Ente provinciale.

In altri termini, in relazione ai SIN; tutte le attività precedenti e propedeutiche all'attività di bonifica in senso stretto sono di competenza della Provincia, mentre, una volta avviato il procedimento di bonifica, ai sensi dell'art. 242, comma 7, la competenza si radica in via esclusiva in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Pertanto, al Ministero è attribuita la competenza all'espletamento della procedura di bonifica, mentre alla Provincia è attribuita la competenza all'individuazione del responsabile della contaminazione ambientale ed alla diffida del responsabile individuato a provvedere alle attività previste dal titolo di bonifica dei siti contaminati, dovendo altresì comprendersi all'interno di tali attività propedeutiche anche le eventuali misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza.

La *ratio* del rapporto tra la disposizione dell'art. 244 e dell'art. 252, infatti, è quella di assicurare che l'ente più vicino al luogo della contaminazione possa agire tempestivamente, non quella di sottrarre al Ministero dell'Ambiente la competenza ad agire attribuendola alla provincia, per cui il fondamento della disposizione dell'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006 è nel senso dell'attribuzione di poteri alla provincia, non sottrattivo di poteri al Ministero (cfr. Cons. Stato, II, n. 1762 del 2018).

Se tale è la *ratio* del sistema normativo, occorre quindi ritenere che, ferma restando la competenza statale esclusiva per il procedimento di bonifica, la Provincia, come detto, possa intervenire, in via di urgenza, imponendo le misure necessarie di prevenzione ed adottando misure di messa in sicurezza d'emergenza.

In tale ottica, la giurisprudenza ha già avuto modo di affermare che l'art. 252 d.lgs. n. 152/2006, in relazione ai siti di interesse nazionale, devolve al Ministero dell'Ambiente la sola competenza in merito alle procedure di bonifica, lasciando, invece, inalterata la competenza della Provincia, desumibile dall'art. 244 del testo unico in materia ambientale, ad ordinare l'adozione delle misure ritenute in via provvisoria necessarie per la messa in sicurezza di emergenza, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente del sito di competenza statale (cfr. Cons. Stato, VI, n. 2249 del 2011).



Il provvedimento adottato dalla Provincia di Pescara, sulla base della ricostruzione sistematica delle norme, è legittimo, in quanto adottato dall'Autorità competente per legge ad individuare il responsabile dell'inquinamento e a diffidare lo stesso a provvedere ai sensi del titolo V, parte IV, del codice dell'ambiente, imponendo, ove del caso, le misure di prevenzione ritenute necessarie o di messa in sicurezza d'emergenza.

Pertanto, con il detto provvedimento, l'Amministrazione provinciale ha accertato il responsabile dell'evento di contaminazione, ha imposto di provvedere a continuare ed eventualmente integrare le misure di prevenzione in atto ed ha motivatamente diffidato, con i numeri 2), 3) e 4) del dispositivo, il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere agli adempimenti in esso descritti.

Infatti, è evidente che tali "ordini" devono essere intesi come diffida motivata a provvedere *ex art.* 244, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, per cui gli stessi non sono dotati di immediata e diretta lesività, dovendo il loro contenuto costituire eventuale oggetto del procedimento di bonifica di competenza ministeriale.

In tal senso - ed è questo l'unico profilo della sentenza di primo grado che deve essere rettificato, meritando per il resto integrale conferma anche nel corredo motivazionale - deve essere qualificata come diffida a provvedere anche l'ordine di adozione tempestiva di misure di messa in sicurezza di cui al numero 2 del dispositivo, in quanto, non essendo specificamente indicate le condizioni emergenziali di cui all'art. 240, comma 1, lett. t), si riferisce evidentemente all'adozione di misura di messa in sicurezza permanenti e, quindi, di competenza statale.

In sostanza, l'Amministrazione provinciale ha esercitato il potere conferitole dall'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, senza imporre misure di vera e propria bonifica e, quindi, senza interferire nel relativo procedimento, in ordine al quale, essendo esso di esclusiva competenza statale, sarebbe stata evidentemente incompetente.

6.3. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante ha dedotto la violazione del principio di irretroattività delle norme.

In particolare, ha sostenuto che, fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. decreto Ronchi), nessuna disposizione di legge avrebbe imposto ai titolari di

impianti industriali obblighi di carattere rimediabile volti ad assicurare il ripristino ambientale dei siti gestiti, sicché non sarebbe lecito ricondurre la condotta in discorso nell'alveo delle ipotesi di responsabilità tratteggiate dall'art. 17 del decreto Ronchi in virtù del carattere irretroattivo della norma in esso contenuta.

La prospettazione non può essere condivisa.

6.3.1. In proposito, sono dirimenti i principi espressi dalla recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2019.

La questione, oggetto di contrasti di giurisprudenza, rimessa alla Adunanza Plenaria ha riguardato la possibilità di ordinare la bonifica di siti inquinati ex art. 244 del c.d. codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per un inquinamento di origine industriale risalente ad epoca antecedente a quella in cui l'istituto della bonifica è stato introdotto nell'ordinamento giuridico, ed inoltre 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.

La questione, quindi, per quanto concerne la possibilità di ordinare la bonifica per un inquinamento risalente a data antecedente l'entrata in vigore del c.d. decreto Ronchi, è simile a quella dedotta dall'appellante Edison s.p.a.

Il supremo consesso della giustizia amministrativa ha affrontato i seguenti tre punti controversi, posti in rapporto di consecuzione logica:

a) innanzitutto se la condotta di inquinamento ambientale commessa prima che nell'ordinamento giuridico fosse introdotta la bonifica dei siti inquinati sia qualificabile come illecito, fonte di responsabilità civile per il suo autore, e in quale fattispecie normativa di quest'ultimo istituto il fatto possa essere inquadrato;

b) quindi, in caso di risposta positiva al primo punto, quali siano i rapporti tra la figura di illecito così individuato e la bonifica e pertanto se, incontestata la discontinuità normativa tra i due istituti, sia nondimeno possibile ordinare la bonifica per fatti risalenti ad epoca antecedente alla sua introduzione a livello legislativo;

c) infine, ammessa l'ipotesi positiva per il secondo punto, se gli obblighi e le responsabilità conseguenti alla commissione dell'illecito siano trasmissibili per effetto

di operazioni societarie straordinarie quale la fusione, secondo la legislazione civilistica vigente a quell'epoca vigente.

Il principio di diritto affermato è stato il seguente: *“la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangono al momento dell'adozione del provvedimento”*.

Di talché, l'Adunanza plenaria ha concluso, sulla base di un cospicuo itinerario argomentativo che il Collegio condivide pienamente, che, anche prima dell'introduzione dell'istituto della bonifica, con l'art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997, il danno all'ambiente costituiva un illecito civile, sicché, nell'ipotesi, non sussiste alcuna retroazione di istituti giuridici introdotti in epoca successiva alla commissione dell'illecito, bensì l'applicazione da parte della competente autorità amministrativa degli istituti a protezione dell'ambiente previsti dalla legge al momento in cui si accerta una situazione di pregiudizio in atto.

6.3.2. Con una successiva memoria, depositata per l'udienza del 5 marzo 2020, l'appellante, in ordine al portato della sentenza dell'Adunanza plenaria n. 10 del 2019, ha osservato che, prima della introduzione del decreto Ronchi costituiva illecito ambientale solo il comportamento in contrasto con disposizioni specifiche, atteso che il fatto da cui dal 1997 consegue l'obbligo di bonifica, inteso prima come il superamento di determinati limiti tabellari (decreto Ronchi), poi come il superamento delle concentrazioni soglia di rischio (d.lgs. n. 152 del 20069, in epoca antecedente non era qualificabile come illecito, in quanto non contrastava con alcuna previsione legislativa.

Il Collegio, anche a voler prescindere dalla già rilevata esaustività e persuasività delle argomentazioni esposte nella sentenza in discorso, deve comunque rilevare che il provvedimento contestato ha individuato la responsabilità della Edison s.p.a. per specifiche violazioni.

In particolare, come in precedenza riportato, l'Amministrazione ha individuato un nesso di causalità tra i cicli produttivi del polo industriale di Bussi sul Tirino, i rifiuti prodotti e smaltiti prima e dopo il 1981, "in violazione delle autorizzazioni regionali, nelle discariche 2A e 2B e aree circostanti" e "il superamento delle CSC riscontrato nei terreni e nelle acque sotterranee, sottostanti alle aree suddette".

6.3.3. D'altra parte, 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.

Di talché, 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).

L'ambiente, peraltro, è oggetto di protezione costituzionale diretta (art. 9) ed indiretta (art. 32), in virtù di norme non meramente programmatiche, ma precettive, che, pertanto, impongono l'ascrizione all'area dell'illecito giuridico di ogni condotta lesiva del bene protetto, tanto più se posta in essere:

- nello svolgimento di attività già per loro natura intrinsecamente pericolose;
- nell'ambito di un'iniziativa imprenditoriale, che, in quanto costituzionalmente conformata dal canone del rispetto della "utilità sociale" (art. 41), è *inter alia* vincolata alla salvaguardia della salubrità dell'ambiente, la cui compromissione è evidentemente contraria alla "utilità sociale".

Ne consegue che il danno all'ambiente (inteso quale diminuzione della relativa integrità, anche mediante l'immissione, il rilascio o l'abbandono di sostanze non biodegradabili) deve ritenersi *ab imis* ed *ab origine* ingiusto (cfr. la richiamata sentenza dell'Adunanza plenaria n. 10 del 2019).

6.4. Con un terzo, consistente, ordine di censure, l'appellante ha contestato la sua individuazione quale responsabile dell'inquinamento, sostenendo che

l'Amministrazione avrebbe dovuto rivolgersi a Montefluos s.p.a., poi incorporata in Ausimont s.p.a., a sua volta incorporata dalla Solvay e, quindi, alla stessa Solvay, concludendo per la responsabilità di quest'ultima.

La tesi non può essere condivisa.

6.4.1. Dallo stesso provvedimento impugnato, emerge che:

- nel 1966, dalla fusione per incorporazione di Montecatini in Edison, è nata la Montecatini Edison s.p.a., denominata, dal 1969, Montedison s.p.a.;

- fino al 31 dicembre 1980 il sito di Bussi e tutte le aree annesse sono state in proprietà e gestite da Montecatini Edison e poi da Montedison;

- con atto di conferimento del 31 dicembre 1980, Montedison ha trasferito, con effetto dal 1° gennaio 1981, alla controllata Ausimont (abbreviazione di Montedison Ausiliari) la proprietà e la gestione di un complesso aziendale, comprensivo del sito di Bussi e dei beni immobili di sua proprietà, comprese le cc.dd. aree esterne allo stabilimento di Bussi;

- da luglio 1981, Ausimont s.p.a. ha concesso in affitto alla propria controllata in via totalitaria Montefluos s.p.a. (Montedison Prodotti Fluorurati e Ossigenati s.p.a.) il sito chimico di Bussi sul Tirino, con i relativi beni immobili, tra i quali le cc.dd. aree esterne allo stabilimento di cui Ausimont s.p.a. ha continuato a detenere la proprietà;

- il 18 dicembre 1991, Ausimont s.p.a. ha incorporato direttamente la Montefluos s.p.a., così consolidando la proprietà e la gestione del sito chimico di Bussi sul Tirino e delle cc.dd. aree esterne allo stabilimento;

- dall'aprile 2002, la Montedison s.p.a. è stata denominata Edison s.p.a., la quale, nel 2003, ha incorporato anche la sub-*holding* Montecatini s.p.a.;

- a seguito del contratto di cessione di partecipazioni del 21 dicembre 2001, Montedison s.p.a. ha ceduto, con effetto dal 7 maggio 2002, la proprietà di Ausimont s.p.a. alla Solvay.

6.4.2. La responsabilità della Montedison s.p.a., ora Edison, s.p.a., del tutto coerente con il principio di derivazione europea "chi inquina paga", è stata accertata dall'Amministrazione, sulla base di un *iter* argomentativo decisamente plausibile, con una motivazione puntuale ed articolata.

La giurisprudenza ha affermato che l'individuazione della responsabilità per l'inquinamento di un sito si basa sul criterio causale del "più probabile che non", sicché è sufficiente perché il responsabile si intenda legittimamente accertato che il nesso eziologico ipotizzato dall'Amministrazione sia più probabile della sua negazione (cfr. Cons. Stato, IV, n. 7121 del 2018 e n. 5668 del 2018).

La Provincia di Pescara, in ragione di cospicui elementi documentali, ha rappresentato che, in virtù del periodo temporale, del tipo di sostanza e dei luoghi del loro rinvenimento, è possibile ipotizzare un nesso di causalità tra i cicli produttivi del polo industriale di loc. Bussi sul Tino i rifiuti prodotti e smaltiti prima del 1981 e dal 1981 in violazione delle autorizzazioni regionali nelle discariche 2A e 2B e aree circostanti e il superamento delle CSC riscontrato nei terreni e nelle acque sotterranee sottostanti alle aree suddette, in considerazione del principio del "più probabile che non".

In particolare, l'inquinamento è stato individuato come risalente a fatti illeciti antecedenti al 1981 e successivi al 1981.

6.4.3. Con riferimento al periodo precedente al 1981, nessun dubbio può sussistere sulla responsabilità di Montedison s.p.a. (ora Edison s.p.a.), che ha gestito direttamente il sito di Bussi e tutte le aree esterne.

6.4.4. Successivamente al 1981, è parimenti del tutto ragionevole ritenere che la responsabilità per la contaminazione gravasse su Montedison s.p.a. (ora Edison s.p.a.), sebbene il sito fosse stato gestito prima da Ausimont s.p.a. (partecipata al 100% da Montedison) e poi da Montefluos s.p.a. (partecipata al 100%) da Ausimont s.p.a.

L'Autorità amministrativa provinciale, con analitica motivazione, ha dapprima posto in rilievo che, su decisione della Montedison, furono istituite 6 nuove società operative specializzate per settore produttivo, tra cui Ausimont s.p.a., che divenne la controllata del gruppo Montedison operante nel settore della produzione e della commercializzazione degli "intermedi e degli ausiliari chimici per l'industria" e, quindi, ha evidenziato che, anche a seguito del conferimento del ramo d'azienda, e del sito di Bussi, alla controllata Ausimont, la capogruppo Montedison s.p.a. ha mantenuto presso

di sé la direzione della politica ambientale, considerato quale settore strategico, come dimostrato dai seguenti documenti:

- il documento “Il Gruppo Montedison. Dati aggiornati al 31.12.80”, ove si afferma che “alla capogruppo (Montedison s.p.a.) sono stati affidati quattro compiti di fondo” tra cui “assicurare il coordinamento delle decisioni strategiche di Gruppo” e “assicurare le politiche di rilevanza generale nei confronti del contesto sociale (ambiente, sicurezza e immagine) sia in Italia che all’estero”;

- la relazione del consiglio di amministrazione di Montedison-Edison s.p.a. del 14 novembre 1980, dove si evidenzia come la Montedison s.p.a. abbia continuato ad assicurare a livello centrale, gli indirizzi e il coordinamento di politiche di rilevanza generale nei confronti del contesto sociale, come le “politiche dell’ambiente, della sicurezza e dell’immagine”.

Pertanto, l’Amministrazione ha ritenuto possibile ricondurre nel tempo la responsabilità di tutte le attività svolte nello stabilimento di Bussi sul Tirino fino a maggio 2002 alla società Edison soprattutto per quanto riguarda le aree oggetto del provvedimento, ubicate a monte dello stabilimento.

6.4.4.1. Ai fini di tale riconducibilità, la Provincia di Pescara ha anche richiamato la concezione sostanzialistica d’impresa contemplata dalla giurisprudenza comunitaria, secondo cui è possibile applicare il principio della prevalenza dell’unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, per cui, per illeciti commessi dalle società operative, la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza e, quindi, da escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse.

Da un prospetto del gruppo Montedison al 31 dicembre 1980, depositato in giudizio, risulta che alla capogruppo Montedison s.p.a. sono stati affidati quattro compiti di fondo:

- assicurare il coordinamento delle decisioni strategiche del gruppo;

- determinare la politica finanziaria (con particolare riferimento alla pianificazione delle risorse necessarie e alle scelte alternative che si pongono per il loro reperimento);
- provvedere al coordinamento delle attività di ricerca e alla gestione dell'importante patrimonio tecnologico del gruppo;
- assicurare le politiche di rilevanza generale nei confronti del contesto sociale (ambiente, sicurezza e immagine).

L'appellante, in proposito, ha sostenuto che l'ambito di applicazione della concezione "sostanzialistica di impresa" sarebbe limitato alla materia della tutela della concorrenza e che l'Amministrazione non avrebbe in alcun modo dimostrato o tentato di dimostrare l'ingerenza della capogruppo Montedison s.p.a. nelle scelte contingenti effettuate dalla controllata Ausimont s.p.a.

Il Collegio, nel ribadire che essendo stata accertata la contaminazione per attività anche precedenti al 1981, almeno con riferimento a tale arco temporale, la Edison è responsabile direttamente e non quale *holding* del gruppo, ritiene che le argomentazioni formulate in sede di appello non siano comunque persuasive.

L'esatto punto di partenza, secondo cui la concezione sostanzialistica di impresa si è sviluppata a livello europeo nella materia della tutela della concorrenza, non esclude che lo stesso principio possa essere applicato ad altri settori, tra cui quello in esame, in cui, a fronte di una pluralità giuridica soggettive delle imprese facenti parte di un gruppo, può essere comunque individuata una identità economica del gruppo ed un conseguente beneficio derivante alla *holding* e, quindi, al gruppo nel suo insieme dall'attività di una controllata.

Di qui - in presenza di una identità di *ratio*, che mira ad impedire la irresponsabilità della *holding* e, quindi, del gruppo unitariamente considerato quale conseguenza dell'attività di una controllata - il possibile *spill over* dei principi europei in materia di unità economica del gruppo alle altre materie in cui un beneficio economico per il gruppo unitariamente inteso può essere chiaramente percepito, come nel caso in cui la capogruppo abbia tratto comunque giovamento dalle attività poste in essere dalla controllata e, conseguentemente, sia legittimamente individuata come



responsabile della contaminazione storica dell'ambiente e sia obbligata ad eseguire la bonifica.

6.4.4.2. Affinché un gruppo possa costituire un'impresa unica ai fini di una imputazione di responsabilità, secondo la giurisprudenza europea, devono ricorrere alcune condizioni, atteso che la sola partecipazione maggioritaria di una società nel capitale di un'altra non è sufficiente per comportare la costituzione di un'impresa unica, essendo necessario che la società controllata, nella sostanza, applichi le direttive impartite dalla controllante.

La Corte di giustizia dell'Unione Europea, tuttavia, ha anche specificato che se la partecipazione raggiunge la totalità o la quasi totalità del capitale, l'esercizio effettivo del controllo può essere presunto (cfr. sentenza 15 ottobre 1983, AEG-Telefunken).

In particolare, non è escluso che, nonostante non intervenga direttamente sul mercato, una *holding* "non operativa" possa esercitare un'influenza determinante sulla politica commerciale delle sue controllate, in considerazione della funzione di coordinamento e di direzione finanziaria che le è propria e che l'effettività di un tale esercizio possa presumersi in presenza di una partecipazione totalitaria o quasi totalitaria di questa nel capitale della sua controllata (cfr. Corte di giustizia, sentenza 29 settembre 2011, Arkema-Commissione Europea).

Nel caso di specie, quindi, la partecipazione totalitaria di Montedison (ora Edison) in Ausimont è tale da lasciar presumere un'influenza determinante della prima sulla seconda e, comunque, da un lato, l'Amministrazione ha fornito diversi elementi indiziari in tal senso, dall'altro, l'appellante si è limitata ad affermare, ma non ne ha fornito prova, l'effettiva autonomia decisionale della controllata Ausimont.

Inoltre, giova rilevare che Montedison, dal 1981 è divenuta una *holding* e ciò ha comportato lo scorporo pressoché totale delle sue attività industriali e l'istituzione di 6 società operative specializzate, tra cui Ausimont, i cui stabilimenti produttivi erano siti in Bussi sul Tirino (PE), Porto Marghera (VE) e Spinetta Marengo (AL). La transazione del danno ambientale per l'inquinamento di Porto Marghera con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è stata stipulata dalla capogruppo Montedison, come emerge anche sentenza di questa Sezione 24 gennaio 2020, n. 567, il

che costituisce un ulteriore significativo elemento indiziario della sostanziale unità del gruppo.

Né, al fine di dimostrare l'autonomia di Ausimont, può assumere rilievo la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 5 dicembre 2013, Commissione-Edison, evidenziata dall'appellante nella sua memoria depositata per l'udienza di merito del 5 marzo 2020.

Infatti, nel caso esaminato in quella sede, il giudice europeo ha rilevato che la Commissione non ha motivato "in modo circostanziato le ragioni per le quali essa riteneva che gli elementi di prova controdedotti dall'Edison non fossero sufficienti a confutare la presunzione applicata nella decisione controversa", ma non ha accertato l'autonomia di Ausimont.

Ne consegue che, ricorrendo quantomeno una presunzione di influenza determinante della Montedison (ora Edison) sulle decisioni assunte da Ausimont, anche per l'illecito connesso all'inquinamento successivo al 1981, la responsabilità, in ragione dell'unità economica del gruppo, ricade sulla *holding*.

6.4.4.3. Dall'applicazione del suddetto "principio sostanzialistico" alla materia ambientale, deriva una declinazione, solo parzialmente nuova, del principio "chi inquina paga", ossia del principio secondo cui chi è autore di un fenomeno di inquinamento, o di deterioramento dell'ambiente, deve sostenere i costi necessari ad evitare o riparare l'inquinamento o il danno ambientale causato.

Si tratta, come noto, di un principio riconosciuto dal Trattato U.E. (art. 174, comma 2), secondo cui l'azione comunitaria in materia ambientale deve essere informata ai principi di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, e del principio "chi inquina paga". Su detti principi si basa anche la disciplina comunitaria in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente (direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004).

Il concetto fondamentale espresso dalla concezione sostanzialistica sopra richiamata impone di non limitarsi, nell'accertamento delle responsabilità, all'individuazione "dell'autore materiale" della condotta di inquinamento, (in genere

l'entità che conduce o ha condotto direttamente l'attività inquinante) ma di estenderlo a quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore.

Nell'ambito di tali situazioni, l'ipotesi della casa madre che si avvale di società operative per svolgere l'attività di impresa è certamente quella più emblematica.

La nozione sostanzialistica di impresa, in definitiva, determina che le responsabilità ambientali debbano essere allocate in capo ai soggetti che, nel corso degli anni, hanno tratto un utile dalle attività inquinanti, vuoi tramite la distribuzione di dividendi, vuoi, come accade più spesso, grazie al risparmio di spesa ottenuto tramite la mancata adozione di adeguati presidi ambientali.

D'altra parte, su un piano generale, se attraverso un'applicazione formalistica della distinta soggettività giuridica delle imprese appartenenti ad un medesimo gruppo (che, in ipotesi, potrebbero anche essere istituite attraverso il fenomeno delle cc.dd. scatole cinesi), si consentisse l'imputazione esclusiva della responsabilità in capo a soggetti diversi dalla *holding*, quali l'acquirente del sito, la società incorporante o la società controllata, costituente eventualmente un guscio vuoto in quanto priva di solidità finanziaria, si perverrebbe alla inaccettabile conclusione di depotenziare il principio "chi inquina paga", con sostanziale elusione dello stesso e con conseguente riversamento dei costi sulla intera collettività nel caso in cui il responsabile non fosse individuato o non fosse solvibile.

6.4.4.4. Una volta accertato che il soggetto responsabile della contaminazione storica è la Montedison s.p.a. (ora Edison s.p.a.), è evidente che non rilevano nella fattispecie le successive vicende societarie della controllata Ausimont, sicché non può trovare applicazione nel caso di specie il principio di diritto formulato dalla richiamata sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 2019, secondo cui la bonifica del sito può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione.

In altri termini, il soggetto individuato quale responsabile dell'inquinamento è e resta senz'altro tenuto ad eseguire le attività di bonifica del sito, anche ove, in epoca

successiva agli episodi di contaminazione, abbia ceduto a terzi la società o il ramo d'azienda.

Pertanto, deve ribadirsi che 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.

6.4.4.5. In linea di principio, poi, risulta 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 e, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti.

6.5. L'appellante ha sostenuto che la normativa in materia di misure di prevenzione e messa in sicurezza d'emergenza (art. 240, lettere i) ed m) richiede il previo accertamento di presupposti che non si rinverrebbero nella vicenda in esame.

Le doglianze non sono persuasive.

6.5.1. Per quanto attiene alle misure di prevenzione (numero 1 del dispositivo del provvedimento in contestazione), il Collegio ritiene che l'Amministrazione, nel corredo motivazionale dell'atto, abbia dato sufficientemente conto del rischio che potrebbe verificarsi in un futuro prossimo sotto il profilo sanitario ed ambientale.

6.5.2. Diversamente, come già esposto nel precedente capo 6.2.2. della presente sentenza, l'ordine di adozione tempestiva delle misure di messa in sicurezza (n. 2 del dispositivo), non essendo specificamente indicate le condizioni emergenziali di cui all'art. 240, comma 1, lett. t), si riferisce evidentemente all'adozione di misure di messa in sicurezza permanenti e, quindi, di competenza statale, rispetto alle quali l'atto ha valore di diffida *ex art.* 244, comma 2, del codice dell'ambiente.

6.6. La Edison ha riproposto i motivi inerenti l'obbligo di rimozione dei rifiuti (motivi III, V e VII del ricorso di primo grado), in vista di futuri provvedimenti che intendano riproporre tale obbligo.

In proposito, il giudice di primo grado ha rappresentato che:

*“le questioni relative alle modalità di bonifica non possono essere sollevate prima che il Ministero eserciti i propri conseguenti doverosi poteri, ordinando a Edison di provvedere alle operazioni di bonifica (appunto perché il giudice amministrativo non può pronunciarsi su poteri non ancora esercitati e perché non v'è interesse della parte a censurare gli atti del Commissario, prima dell'adozione dell'atto Ministeriale che gli impone di provvedere alla bonifica)”*.

Il Collegio ritiene condivisibile la statuizione, ribadendo che gli “ordini di cui ai numeri 3) e 4) del dispositivo del provvedimento avverso, al pari dell'ordine di cui al numero 2), devono essere qualificati come diffida motivata a provvedere ai sensi dell'art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, per cui gli stessi, dovendo il loro contenuto costituire eventuale oggetto del procedimento di bonifica di competenza ministeriale, non sono dotati di immediata e diretta lesività.

In ogni caso le doglianze non possono essere accolte in quanto non è concepibile sottoporre al giudice amministrativo un'azione di accertamento proposta per proteggere un interesse soggettivo dall'eventuale e futuro esercizio di funzione pubblica, ostandovi il divieto sancito dall'art. 34, comma 2, c.p.a. (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015).

7. Sulla base di tutto quanto esposto, l'appello va respinto in quanto infondato.

8. Le spese del giudizio di appello, liquidate complessivamente in euro 28.000,00 (ventottomila/00), oltre accessori di legge, sono poste a carico dell'appellante ed a favore, per euro 7.000,00 (settemila/00) ciascuno, della Provincia di Pescara, del Comune di Bussi sul Tirino, del Ministero dell'ambiente della tutela e del mare e della Solvay Specialty Polymers Italia; sono compensate le spese del presente giudizio di appello nei confronti della Regione Abruzzo e dell'ARTA Abruzzo, anch'esse rappresentate e difese, come il Ministero, dall'Avvocatura generale dello Stato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe (R.G. n. 3079 del 2019).

Liquida le spese del presente giudizio di appello come in motivazione.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2020 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Roberto Caponigro**

**IL PRESIDENTE**

**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**