

# Annulato il provvedimento del MATTM che ordina l'adozione di iniziative per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire qualsiasi fattore di danno in alcuni siti di interesse nazionale

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* 21 marzo 2016, n. 3449 - Lundini, pres.; Cogliani, est. - S.p.a. Mittel (avv. ti Todarello e Vaiano) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. gen. Stato) ed a.

**Ambiente - SIN - Provvedimento del Ministro dell'ambiente - Ordine di adozione le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire qualsiasi fattore di danno in alcuni siti di interesse nazionale.**

*(Omissis)*

FATTO

I – Inquadramento della vicenda.

Il presente ricorso riguarda il provvedimento del MATTM (e anche dunque gli atti ivi richiamati) con cui si è intimato alla ricorrente - insieme agli altri soggetti contenuti nell'elenco allegato al suddetto provvedimento – di adottare con effetto immediato tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire qualsiasi fattore di danno nei siti di interesse nazionale (di poi SIN) di Grado e Marano (Torviscosa), del Bacino del Fiume Sacco (Colleferro), di Brescia Caffaro (Brescia), osservando il programma di bonifica dell'Amministrazione straordinaria a disposizione presso il Ministero.

A - Le fonti normative invocate dal Ministero:

- la l. 9 dicembre 1998, n. 426, recante "nuovi interventi in campo ambientale", e in particolare l'art. 1, commi 3 e 4, che ha disciplinato l'adozione di un "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale" per individuare gli interventi di interesse nazionale e ha indicato i primi SIN, tra i quali sono compresi il sito "Brescia Caffaro (aree industriali e relative discariche)" e le aree del territorio dei Comuni della Valle del Sacco di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministro del 19 maggio 2005;
- il d.m. dell'ambiente e della tutela del territorio del 18 settembre 2001, n. 468, recante "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale", e successive modifiche e integrazioni, e in particolare l'art. 3, comma 1, lettera c) che individua, tra l'altro, il SIN "Laguna di Grado e Marano";
- il d.m. 24 febbraio 2003 di perimetrazione del sito di interesse nazionale "Laguna di Grado e Marano", come modificato dal d.m. 12 dicembre 2012;
- il d.m. 26.2.2003 di perimetrazione del SIN "Brescia Caffaro";
- il d.p.c.m. 19 maggio 2005 di individuazione delle aree del territorio dei Comuni della Valle del Sacco interessati dalla situazione di emergenza ambientale, tra i quali è compreso il Comune di Colleferro;
- il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale": in particolare, l'art. 305, comma 1, del decreto cit., ai sensi del quale il responsabile ha tra l'altro "l'obbligo di adottare immediatamente tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di diminuire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti dei servizi, anche sulla base di specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alle misure di prevenzione da adottare"; ed il comma 2, lettera b), del medesimo art., ai sensi del quale il "Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in qualsiasi momento, ha facoltà di ..... ordinare all'operatore di adottare, tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno allo scopo di eliminare o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi".

B – I precedenti atti.

Facendo salvi gli ulteriori interventi di riparazione del danno ambientale alle risorse naturali ed ai servizi tutelati dalla Parte VI del d.lgs. n. 152 del 2006, il MATTM ha richiamato i seguenti provvedimenti intervenuti in materia :

- il d.d. prot. 4084/TRI/DI/B del 27 marzo 2013, concernente il provvedimento finale di adozione ex art. 14 ter l. n. 241 del 1990 delle determinazioni conclusive della Conferenza di Servizi decisoria del 18 febbraio 2013 di approvazione dei progetti di messa in sicurezza e bonifica del sito di interesse nazionale di Grado e Marano;
- il d.d. prot. 1403/TRI/DI/B del 27 marzo 2013, concernente il provvedimento finale di adozione ex art. 14 ter della l. n. 241 del 1990 delle determinazioni conclusive della Conferenza di Servizi decisoria del 30 marzo 2011, di approvazione dei progetti del progetto definitivo degli interventi di messa in Sicurezza operativa del SIN di Bacino del Fiume Sacco;
- il d.d. prot. 4389/TRI/DI/B del 10 luglio 2013, concernente il provvedimento finale di adozione ex art. 14 ter della l. n. 241 del 1990 delle determinazioni conclusive della Conferenza di Servizi decisoria del 26 giugno 2013 sul sito di Brescia, nell'ambito della quale è stato chiesto, tra l'altro, di revisionare il progetto preliminare di messa in sicurezza

operativa della acque di falda e presentare il progetto operativo di bonifica dei suoli sulla base della revisione dell'analisi di rischio.

C - Le premesse del Ministero in ordine alla contaminazione:

- la Società Caffaro Chimica s.r.l. in liquidazione ha svolto attività produttiva nel proprio stabilimento localizzato nel sito d'interesse nazionale "Laguna di Grado e Marano", in località Torviscosa;
- la società Caffaro s.r.l. in liquidazione ha svolto attività produttiva nel comprensorio industriale del comune di Colleferro, Fiume Sacco, ricadente nell'area interessata dall'emergenza ambientale di cui al d.p.c.m.19.5.2005, e precisamente nelle aree stabilimento denominate Chetoni- Fenilglicina (area di proprietà di circa 5,3 Ha) e nell'area di produzione del benzoino e derivati (area di circa 1,6 Ha in locazione dalla Se.Co.Sv.Im.);
- la Società Caffaro s.r.l. in liquidazione ha svolto attività produttiva nel proprio stabilimento localizzato nel sito d'interesse nazionale "Brescia Caffaro";
- nelle aree interne ed esterne dello stabilimento della Società Caffaro Chimica s.r.l. in liquidazione, in località Torviscosa, nel sito "Laguna di Grado e Marno" è stata accertata la presenza di depositi incontrollati di rifiuti;
- nelle aree interne allo stabilimento sono state rinvenute, in particolare: vasche interrare contenenti peci tolueniche e benzoiche, oltre alla presenza di ceneri di pirite; zolfo stoccato in modo incontrollato; discariche non controllate contenenti ceneri di combustione della centrale termica dell'azienda;
- al di fuori dell'area dello stabilimento, sono state, invece, rinvenute: vasche di colmata contenenti i sedimenti dragati dal Canale Banduzzi, contaminati da mercurio; una discarica non controllata denominata "Valletta", costituita da cortecce, ceneri di centrale, inerti e fanghi di dragaggio;
- i risultati delle campagne di indagine effettuate nell'area di proprietà della Caffaro Chimica s.r.l hanno evidenziato che terreni e acque sotterranee sono contaminati da metalli pesanti, da composti aromatici, IPA, clorurati cancerogeni, ammine aromatiche, diossine e furani, ed idrocarburi;
- in particolare, per il suolo e il sottosuolo le indagini effettuate hanno messo in luce il superamento dei limiti di CSC per i seguenti parametri: composti inorganici (quali Arsenico Nichel, Piombo, Rame, Selenio, Zinco, Cobalto, Vanadio, Cromo Totale e, oltre 100 volte le CSC, Mercurio), idrocarburi (Idrocarburi C>12 e Toluene oltre 100 Volte le CSC, Idrocarburi C<12 oltre 10 volte le CSC, Xileni e Benzene), IPA (Crisene), Diossine e Furani (oltre 100 volte le CSC), ddd+ddt+dde Ammine aromatiche (Anilina) e, oltre 10 volte le CSC, i PCB;
- per le acque di falda le CSC sono state superate per i seguenti parametri: a composti inorganici (quali Alluminio, Antimonio, Arsenico, Cromo totale, Ferro, Nichel, Selenio; mercurio oltre 10 volte le CSC; Manganese oltre 100 volte le CSC; idrocarburi (Etilbenzene, para-Xilene e Idrocarburi totali espressi come n-esano oltre 10 volte le CSC; Benzene e Toluene oltre 100 volte le CSC); IPA (Benzo(b)fluorantene, Benzo(g,h,i)perilene, Benzo(a)antracene, Benzo(a)pirene, Benzo(k)fluorantene, Dibenzo(a,h)antracene), Alifatici clorurati cancerogeni e non (Tetracloroetilene, Tricloroetilene e, oltre 10 volte le CSC, Triclorometano, Cloruro di vinile e 1,1- Dicloroetilene), Ammine aromatiche (Anilina) e Alifati alogenati cancerogeni (1,2-Dibromoetano);
- i rifiuti e le altre sostanze inquinanti che interessano le matrici ambientali suolo e sottosuolo sono compatibili con le sostanze e i materiali utilizzati nel ciclo di produzione della Caffaro Chimica s.r.l in liquidazione;
- nelle aree dello stabilimento della Società Caffaro s.r.l. in liquidazione, nel comprensorio industriale del Comune di Colleferro, i risultati della caratterizzazione delle matrici ambientali hanno evidenziato contaminazione da metalli, esaclorobenzene, fitofarmaci organo clorurati, dieldrin, DDT, DDD, DDE;
- in particolare, nell'area dello stabilimento della società Caffaro s.r.l. destinata alla produzione di benzoino e derivati, la caratterizzazione delle matrici ambientali ha evidenziato una contaminazione da metalli, alifatici clorurati cancerogeni; fitofarmaci organo clorurati e Dieldrin;
- la contaminazione si è diffusa nelle matrici ambientali con conseguente compromissione delle aree esterne allo stabilimento (aree agricole ripariali per circa Ha 680);
- i dati di caratterizzazione dimostrano l'esistenza di una correlazione tra la contaminazione riscontrata nelle matrici suolo/sottosuolo, acque di falda e l'attività industriale svolta da Caffaro srl. In particolare nell'area di stabilimento destinata alla produzione di benzoino e derivati, la caratterizzazione ha evidenziato l'esistenza di una correlazione tra le sostanze inquinanti presenti nelle matrici suolo/sottosuolo, acque di falda e l'attività industriale ivi svolta;
- le aree interne allo stabilimento della Caffaro s.r.l. in liquidazione, ubicato nel sito d'interesse nazionale "Brescia Caffaro", sono risultate gravemente inquinate, e tale contaminazione si è diffusa e ha cagionato una grave situazione di inquinamento dell'intero sito, con specifico riferimento ai terreni superficiali, alle acque di falda, alle acque superficiali e ai sedimenti delle rogge;
- le indagini di caratterizzazione hanno evidenziato la presenza nel suolo e nelle acque di falda di metalli, quali arsenico, antimonio, alluminio e mercurio, composti alifatici clorurati cancerogeni, clorobenzeni e fitofarmaci, PCB oltre che diossine e furani;
- per quanto, in particolare, riguarda i suoli, le indagini di caratterizzazione hanno evidenziato superamenti diffusi delle CSC per i seguenti parametri: a) arsenico, antimonio, alluminio e mercurio nel suolo superficiale (0-1 m dal piano di campagna) e anche nel suolo profondo, dove per l'arsenico è stato rilevato un valore di concentrazione fino a 203 mg/kg (CSC=50 mg/kg) alla profondità di 25 m dal piano di campagna; b) PCB nel suolo superficiale e nel suolo profondo, dove per tale parametro è stato rilevato un valore di concentrazione fino a 1.867 mg/kg (CSC=5 mg/kg) alla profondità di 25m dal piano di campagna; PCDD/PCDF nel suolo superficiale e nel suolo profondo, dove per tale parametro è stato

rilevato un valore di concentrazione fino a 0,0017 mg/kg (CSC=0,0001 mg/kg); c) Idrocarburi pesanti C>12, Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA), Alifatici clorurati cancerogeni, Cloro benzeni, Fitofarmaci;

- le analisi delle acque di falda prelevate dai piezometri e/ o pozzi interni allo stabilimento nonché da piezometri esterni hanno mostrato e continuano a evidenziare molteplici superamenti delle CSC per Arsenico, Mercurio, Cromo totale, fitofarmaci totali e beta-esaclorocicloesano e, fino a 100 volte le CSC, Cromo VI, composti Alifatici Clorurati cancerogeni e non cancerogeni, PCB e tetracloruro di carbonio;

- le sostanze inquinanti riscontrate nelle matrici ambientali corrispondono alle sostanze utilizzate nei cicli produttivi della Caffaro s.r.l., con particolare riferimento alle produzioni di soda caustica, cloroderivati organici, inclusi i PCB e il cloro caucciù, e produzione di diverse sostanze chimiche;

- le contaminazioni riscontrate sono, pertanto, eziologicamente collegate con le attività produttive svolte nel tempo all'interno dello stabilimento dalla società Caffaro s.r.l.;

- l'inquinamento è stato provocato e si è esteso alle aree esterne allo stabilimento anche a causa dell'illecito sversamento degli scarichi industriali nei canali naturali e artificiali che innervano l'intera area del Sito di Interesse Nazionale;

- le indagini di tipo epidemiologico e i monitoraggi effettuati hanno mostrato elevate concentrazioni di PCB nel sangue delle persone residenti, nonché negli alimenti animali e vegetali prodotti nelle aree all'interno della perimetrazione del SIN;

D – Le premesse in ordine all'individuazione dei destinatari dell'ordinanza, formulate nell'ordinanza stessa:

- la sentenza del Tribunale di Milano del 15 aprile 2010, che, ai sensi del d.lgs n. 270 del 1999, ha dichiarato insolvente e posta in amministrazione straordinaria la S.N.I.A. spa ;

- la sentenza del Tribunale di Udine del 19 maggio 2009 e del 22 luglio 2009 che, ai sensi del d.lgs n. 270 del 1999, ha dichiarato insolventi e poste in amministrazione straordinaria le Società Caffaro Chimica s.r.l. e Caffaro s.r.l.;

- la nota del 25 marzo 2015, acquisita in data 29 aprile 2015, prot. n. 5571/STA, con la quale il Commissario Straordinario ha comunicato di non poter mantenere in sicurezza i siti produttivi di Torviscosa, Colferro e Brescia, ubicati nel perimetro dei SIN sopra citati;

- Snia è succeduta nel tempo nelle obbligazioni delle società che hanno operato sui siti produttivi, incorporandole per fusione;

- Snia è la società capogruppo di un sodalizio di imprese di cui fanno parte Caffaro Chimica s.r.l. e Caffaro s.r.l.;

- Snia s.p.a. è socio unico di Caffaro s.r.l che, a sua volta, partecipa al 99,5% Caffaro Chimica s.r.l., il cui 0,5% è di titolarità della stessa Snia;

- Snia ha esercitato, tramite le controllate sopra indicate, attività chimica nei siti di interesse nazionale (SIN) di Torviscosa (UD), Brescia e Colferro (FR);

- con delibera di Consiglio di Amministrazione del 13 maggio 2013, Snia ha deliberato una scissione parziale in favore della Sorin s.p.a. ed ha attribuito a quest'ultima tutte le partecipazioni sociali nel comparto biomedicale;

- la Procura della Repubblica di Milano, sulla base delle indagini nell'ambito del procedimento r.g.n.r. 38643/12, ha formulato ipotesi di reato con riguardo all'operata scissione da cui è risultata Sorin;

- per detta operazione societaria il Tribunale di Milano ha disposto il rinvio a giudizio degli amministratori di Snia per i seguenti reati:

- art. 110 c.p. 223, c. 1 e 2, n. 2, r.d. n. 267/1942, 3, 95 d.lgs 270 del 1999;

- artt. 110 c.p., 223, c.2, nn. 1 e 2 Lf., 2629, 2622, 3, 95 d.lgs. 270 del 1999;

- i capi di imputazione premessi farebbero emergere una condotta diretta a rendere Snia una sorta di "scatola vuota", così depauperando i creditori sociali e, in primo luogo, l'Amministrazione dell'ambiente;

- al tempo della scissione, i componenti del consiglio di amministrazione di Sorin corrispondevano ai componenti del consiglio di amministrazione di Snia, e, pertanto, i componenti dei due consigli di amministrazione erano strettamente riconducibili ai soci di riferimento di Snia e di Sorin;

- al momento della contestata scissione Snia era controllata dalla società Bios s.p.a. che, a sua volta, era controllata da: 1) Hopa Holding s.p.a oggi Mittel s.p.a.; 2) Ge-Capital s.p.a. già Interbanca s.p.a.; 3) Monte dei Paschi di Siena s.p.a.; 4) Unipol Gruppo Finanziario s.p.a.;

- le società Mittel s.p.a., Ge-Capital s.p.a., Monte dei Paschi di Siena s.p.a. e Unipol Gruppo Finanziario s.p.a. erano legate da un patto di sindacato di voto in Bios s.p.a. Più precisamente il controllo congiunto era esercitato, dal 1999, tramite un patto parasociale avente ad oggetto, tra l'altro, il compito di "disciplinare l'esercizio del diritto di voto delle parti nella società Bios anche in riferimento alla partecipazione detenuta in Snia";

- la società controllante Bios, sarebbe, pertanto, eterodiretta da MPS, Unipol, Mittel e GE Capital, ed ha operato per il tramite degli amministratori di Snia, individuati ed imposti dalla predetta Bios;

- gli amministratori di Snia, chiamati in giudizio, sarebbero dunque strettamente riconducibili alle società controllanti;

- per effetto della scissione i soci di Snia sono diventati soci infatti pro quota di Sorin;

- pertanto, le società Bios s.p.a., Mittel s.p.a., GE-Capital s.p.a., Monte dei Paschi di Siena, Unipol Gruppo Finanziario s.p.a. e Sorin s.p.a., in qualità di corresponsabili dell'inquinamento, devono provvedere, senza dilazione, ad adottare tutte le iniziative opportune allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti dei servizi delle risorse naturali tutelate dall'ordinamento;

E – Le conclusioni:

- le società sopra elencate sarebbero dunque tenute in qualità di corresponsabili ad adottare senza dilazione tutte le iniziative per prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ed effetti nocivi;
- occorrerebbe, per il sito di Grado e Marano, proseguire nella messa in sicurezza operativa delle discariche, adeguare il sistema idraulico, adottare interventi di bonifica di suoli della falda, oltre alla chiusura della discarica “Valletta”, provvedere all’asportazione dei rifiuti ancora presenti nel terreno dalle aree contaminate fino alla profondità, alla bonifica delle acque di falda e agli interventi di completo ripristino necessari dello stato dei luoghi;
- occorrerebbe provvedere, per il sito del Bacino del Fiume Sacco, all’asportazione del terreno dalle aree contaminate fino alla profondità, per singole frazioni delimitate; realizzare una barriera idraulica, ripristinare il fondo del fiume e asportare il terreno contaminato delle aree agricole, oltre che a provvedere al riempimento con terreno per il ripristino delle quote del piano campagna;
- occorrerebbe garantire, per il sito di Brescia, idonee misure di prevenzione e mantenere attivo il sistema di messa in sicurezza delle acque di falda;
- occorrerebbe provvedere alla bonifica del terreno fino alla profondità interessata dalla presenza di contaminazione, ripristinare il fondo e le pareti delle rogge, provvedere alla messa in sicurezza e bonifica delle acque di falda.

II – La posizione di MITTEL S.p.a. inclusa tra i soggetti destinatari della diffida.

La ricorrente è società finanziaria quotata in borsa dal 1885, che ha acquistato partecipazioni societarie solo a partire dal 1999 (all’epoca Hopa) tramite Bios nel gruppo SNIA.

Per precisione la partecipazione di Hopa in Bios è stata sempre di minoranza; nel 2011 Mittel, mediante un’operazione di fusione per incorporazione (deliberata il 30 dicembre 2011) rilevava la Società Hopa e per effetto di tale operazione acquisiva la partecipazione di minoranza precedentemente detenuta da Hopa nel capitale di Bios, a sua volta azionista di SNIA, secondo il seguente schema: MITTEL (HOPA)

I

BIOS

I

SNIA

I

CAFFARO

I

CAFFARO CHIMICA.

III – Le censure della MITTEL.

La ricorrente svolge i seguenti gruppi di censure.

Sezione I: 1 - sulla natura non provvedimentale dell’atto gravato, in quanto avente caratteristiche, sia formali che sostanziali, di mero invito/diffida;

Sezione II: 2 - nullità e comunque illegittimità dell’atto impugnato per mancanza della forma dell’ordinanza ex art. 313, co. 1, d.lgs. n. 152 del 2006 e per violazione degli artt. 305 e 313, d.lgs. n. 152 cit., violazione del principio di legalità e tassatività tipico dell’azione amministrativa, con particolare riguardo all’assunzione di provvedimenti aventi natura di ordinanze, in quanto non corrispondente a quanto previsto dalla parte VI del d.l.s. n. 152 menzionato che disciplina solo due tipologie di ordinanze: l’ordinanza ex art. 304, co. 3 per disporre le c.d. misure di prevenzione e l’ordinanza ex art. 305, co. 2, avente forma e oggetto disciplinati dall’art. 313, co. 1; è altresì prevista come successiva ed eventuale l’ordinanza di cui all’art. 313 co. 2 ai fini del risarcimento per equivalente pecuniario;

Sez. III: 3 – violazione della direttiva 2004/35/CE e dell’art. 305 già richiamato, degli artt. 298 bis, co. 2, 312 e 313, d.lgs. n. 152 cit., violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi ed eccesso di potere per mancanza dei presupposti, difetto di istruttoria, violazione dell’art. 3, l. n. 241 del 1990, difetto di motivazione;

Sez. IV: 4 – violazione e falsa applicazione degli artt. 311 e 315, d.lgs. n. 152 del 2006 e dell’art. 313 stesso decreto, nonché eccesso di potere per sviamento sotto il profilo della mancata rinuncia ai giudizi civili pendenti per il risarcimento del danno ambientale: il Ministero pretenderebbe dunque una triplice riparazione: da Caffaro la riparazione ambientale dei tre siti ex artt. 242 e ss., d.lgs. b. 163 del 2006; da Caffaro, SNIA e Sorin la riparazione del medesimo danno ai sensi dell’art. 311 mediante azione risarcitoria giurisdizionale; dai soggetti intimati con l’ordinanza impugnata, la riparazione in forma specifica, mediante lo strumento dell’ordinanza amministrativa ex artt. 305 e 313;

5 – violazione e falsa applicazione degli artt. 311, co. 2, 314, 252, co. 7 e 298 bis, d.lgs. n. 152 cit. ed eccesso di potere per perplessità dell’oggetto: ineseguibilità dell’intervento con effetto immediato poiché non definito né definibile: per assenza di indicazioni dei possibili interventi con riferimento a ciascuno dei tre siti, non sono state precisate nel provvedimento impugnato né le attività già svolte né quelle da svolgere; non risultano ancora completati i procedimenti di bonifica, cui MITTEL non ha partecipato e non sarebbe dunque neppure chiaro quali siano gli interventi da compiere, né sarebbe possibile conoscere quali interventi di messa in sicurezza e bonifica siano già stati posti in essere; i progetti di cui si chiede l’esecuzione non risultano approvati in via definitiva;

Sez. V: 6 – violazione e falsa applicazione dell’art. 302, co. 4, 305 co. 2 e 3, e 313 co. 1 e 2, nonché dell’art. 298 bis, d.lgs. n. 152 cit. e del principio “chi inquina paga”, sviamento di potere sotto il profilo dell’illegittima applicazione della definizione di operatore, perché la Società istante non può essere qualificata “operatore”, non ha avuto alcun controllo operativo dell’attività specifica o etero direzione sulla BIOS ed indirettamente su SNIA e Caffaro – Caffaro Chimica;

Sez. VI: 7 – violazione degli artt. 312 e 313, d.lgs. n. 152 del 2006 e degli artt. 7, 9 e 10, l. n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria e per violazione dei diritti partecipativi della ricorrente medesima: sarebbe mancata l'istruttoria ed il contraddittorio con gli interessati;

Sez. VII: 8 – falsa applicazione dell'art. 298 bis, nonché del Tit. V della parte IV del d.lgs. n. 152 sotto il profilo degli interventi richiesti: la diffida del Ministero sarebbe chiaramente diretta ad ottenere gli interventi di messa in sicurezza e di vera e propria bonifica.

La Società ricorrente in ogni caso non poteva essere destinataria dell'invito/diffida perché rispetto alla fattispecie oggetto di causa non può trovare applicazione la Parte VI del Codice che non si riferisce a situazioni di inquinamento storico (risalenti di più di trent'anni e sicuramente antecedenti all'entrata in vigore del Codice) ed avente carattere diffuso; nel sito di Brescia, le produzioni di PCB sono cessate nel 1984 e l'impianto di cloro-soda è stato dismesso nel 1997; nel sito del comune di Colleferro le attività industriali sono cessate nell'area Chetoni nel 2005 e nell'area Benzoino nel gennaio 2006;

- IV – Lo svolgimento del giudizio.

Si sono costituite la Caffaro S.r.l. e la Caffaro Chimica S.r.l., entrambe in Amministrazione straordinaria (poi producendo gli atti dei giudizi pendenti presso il giudice ordinario), per contestare le avverse deduzioni e ribadire il coinvolgimento della ricorrente.

Si è costituita anche l'Amministrazione straordinaria SNIA, contestando le tesi della ricorrente.

Si è costituito, infine, il MATTM per resistere al gravame.

Con i motivi aggiunti notificati il 27 ottobre 2015, rispetto ai quali l'istante ha formulato domanda di riduzione dei termini ex art. 53 c.p.a. per l'opportuna trattazione congiunta al merito del 3 febbraio 2016, unitamente a quella degli altri ricorsi presentati in via autonoma dagli altri soggetti destinatari dell'ordinanza gravata, la ricorrente sostanzialmente conferma le censure articolate in ricorso, con particolare attenzione alle carenze procedurali, istruttorie e motivazionali e all'ineseguibilità degli interventi.

La SNIA Amministrazione straordinaria ha eccepito preliminarmente sul ricorso e sui motivi aggiunti, che:

1) i ricorsi sarebbero inammissibili per genericità dei motivi, vi sarebbe un unico generico motivo di omessa garanzia partecipativa e non sarebbero formulati i rilievi nei confronti dei decreti direttoriali;

2) i ricorsi sarebbero irricevibili perché in realtà la Società era a conoscenza già da prima dei provvedimenti di approvazione dei progetti, anche nell'ambito dei giudizi dinanzi al Tribunale di Milano

L'Avvocatura dello Stato ha depositato un'unica memoria per il ricorso in esame e per gli altri riguardanti la medesima questione promossi presso la Sezione dalle Società intimete nell'ordinanza in discussione, evidenziando la preminenza dell'interesse ambientale, la permanenza dell'inquinamento (anche ai fini della contestata prescrizione), e nel fumus l'eterodirezione della gestione dei siti.

In particolare, la difesa erariale ha precisato che nell'ambito degli illeciti ambientali commessi da gruppi societari è necessario far ricorso al concetto di impresa in senso comunitario (cfr. Cons. Stato. n. 6055 del 2008), ai fini della corretta individuazione dell'operatore economico responsabile.

Quanto all'ineseguibilità dell'atto la stessa amministrazione afferma che sarà necessario procedere ad ottenere le necessarie autorizzazioni, e che laddove ci sono già progetti si potrà utilizzare quanto proposto dall'Amministrazione straordinaria. Dunque tutto ciò rilevarebbe sia sotto il profilo partecipativo che del difetto di istruttoria.

Non si verterebbe poi – nel caso di specie – in un'ipotesi riconducibile al procedimento ex art. 311 ss. del Cod., ma in una fattispecie di cui all'art. 305 – azione di ripristino ambientale.

All'udienza camerale fissata per la trattazione della domanda cautelare, l'istanza di sospensione è stata abbinata al merito alla luce dell'esigenza di definire la controversia attraverso l'esame completo, stante l'impegno dell'Avvocatura di Stato a mantenere inalterata la situazione nelle more.

Con memoria depositata il 30 dicembre 2015 la ricorrente ha ribadito le proprie ragioni.

All'udienza di discussione le parti hanno rinunciato alla pronuncia cautelare nel caso di pronuncia sul merito e non istruttoria.

Il Collegio ha dunque trattenuto in data 3 febbraio 2016 la causa in decisione.

## DIRITTO

I – In via del tutto preliminare, si osserva per mero scrupolo, che correttamente appare radicata la competenza del presente giudizio, dinanzi a questo Tribunale in ragione del coinvolgimento di siti d'interesse nazionale ubicati in diverse Regioni e dell'impugnazione di atti dell'Amministrazione centrale, ai sensi dell'art. 13 c.p.a. (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 12 febbraio 2015, n. 2509 e come affermato già da questa Sezione, con sentenza non appellata, n. 4224/2015).

II - Ancora in via prodromica, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità e irricevibilità formulate e sopra in fatto richiamate. In primo luogo, appare palese dalla stessa narrativa in fatto, la complessità e molteplicità delle censure specifiche sollevate da parte ricorrente tant'è che non serve soffermarsi oltre per argomentare sulla mancata consistenza dell'eccezione di genericità del ricorso.

Ma anche in ordine all'eccepita tardività, la mancata partecipazione della ricorrente al procedimento, circostanza questa che in vero non risulta contestata in atti è tale da smentire di per sé la tardività del ricorso.

III – Ciò premesso, va, altresì, precisato che la causa è parsa al Collegio pronta per la decisione alla luce della discussione, delle memorie e degli depositati. Pertanto, non essendo necessaria ulteriore attività istruttoria, si deve intendere rinunziata la domanda cautelare subordinata alla mancata definizione della controversia.

IV - La fattispecie oggetto della presente controversia si appalesa estremamente complessa per la molteplicità dei motivi e le implicazioni di ordine ambientale sottese alle prescrizioni dell'Amministrazione.

Il provvedimento risulta gravato sotto molteplici aspetti che attengono essenzialmente al presupposto soggettivo ed oggettivo dell'ordine di intervento impartito all'impresa ricorrente, al rispetto delle regole generali e speciali del procedimento, alla normativa applicabile ed in ordine alla sufficienza dell'istruttoria e della motivazione.

Non può non osservarsi, dunque, la necessità di procedere per gruppi all'esame dei motivi di ricorso.

V – La definizione di operatore economico.

A – Quadro normativo.

La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale definisce una disciplina-quadro per la prevenzione e la riparazione dei danni all'ambiente basata sul principio "chi inquina paga". Essa è stata adottata al termine di un lungo dibattito (cfr. Libro Verde della Commissione europea sul risarcimento dei danni all'ambiente del 1993 e Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente del 2003). La direttiva muove dall'esigenza di armonizzare i regimi di responsabilità civile negli Stati membri, assai eterogenei. Il principio «chi inquina paga» è stato, dunque, riletto nella prospettiva di garantire la c.d. 'internalizzazione' dei costi ambientali da parte dell'inquinatore, al fine – in vero - di non falsare le condizioni degli scambi e gli incentivi all'ubicazione degli investimenti (già in terminis, era la Raccomandazione del Consiglio concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente del 3 marzo 1975, n.436 , in GUCE 25 luglio 1975, L 194).

Il concetto di operatore è dunque strettamente connesso a quello di responsabilità e prima ancora di attività 'rilevante'.

In epoca antecedente al recepimento della direttiva, in Italia la fonte normativa principale era l'art.18 della l. 8 luglio 1986, n. 349. Tale norma prevedeva che, ai fini della responsabilità, si dovesse versare in "atti dolosi o colposi in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge", ricalcando sostanzialmente i modelli penalistici (cfr. gli artt. 42 e 133 c.p.). Si configurava, inoltre, un danno derivante dalla violazione di leggi e regolamenti posti a tutela dell'ambiente, con una responsabilità c.d. tipica.

Peraltro, il comma 7 dell'art. cit. prevedeva che "Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale". Si derogava quindi espressamente al criterio della responsabilità solidale previsto dall'articolo 2055 c.c..

Successivamente con l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. Ronchi) era introdotta una norma speciale di responsabilità ambientale in materia di siti inquinati, per l'ipotesi di superamento, anche accidentale, dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti, ovvero di pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, in forza della quale, chiunque cagionasse il superamento o il pericolo di superamento dei limiti era tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali derivava il pericolo di inquinamento. Si passava, dunque, da un criterio di 'colpa' ad uno fondato sul rischio di impresa.

L'art. 14 del decreto Ronchi prevedeva che nella categoria dei soggetti responsabili fossero inclusi il "proprietario e i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area" ai quali la violazione fosse imputabile a titolo di dolo o colpa (con i limiti che la giurisprudenza ha chiarito, come di seguito menzionata).

L'Italia ha recepito la direttiva 2004/35/CE nella Parte VI del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 (Codice dell'ambiente), di cui peraltro, l'odierna ricorrente deduce la violazione.

B - L'operatore.

Non ogni attività che produca immissioni nocive per l'ambiente incorre nelle responsabilità stabilite dalla legislazione comunitaria. La direttiva seleziona solo determinate attività già fatte oggetto di apposita disciplina per le loro intrinseche qualità di pericolosità per l'ambiente. Più in particolare, sono assoggettate al regime della direttiva le attività professionali, intese come quelle svolte nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro, il cui svolgimento comporta un rischio potenziale o reale per la salute umana e l'ambiente (art. 2, par. 7; considerando 8). Tali attività (salvo che per quanto riguarda l'estensione a qualsiasi attività professionale in caso di danno alla biodiversità) sono identificate con riferimento alla legislazione ambientale già in vigore a livello comunitario che sottopone il loro svolgimento ad autorizzazione o registrazione ed all'adozione di particolari precauzioni (cfr. All. III alla direttiva).

Per quanto concerne il soggetto responsabile, il d.lgs. n.152/2006 di recepimento fa riferimento all'operatore quale soggetto che deve sostenere "i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale" adottate secondo le disposizioni di cui alla Parte VI del decreto (art. 308, comma 1) e riprende la nozione di 'operatore' prevista dalla direttiva, secondo cui per operatore si deve intendere "qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività" (art. 302, comma 4). Il 2° comma dell'art. 311, rubricato "Azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale", riferendosi a chi arreca danno all'ambiente menziona però un soggetto indifferenziato, usando l'espressione "chiunque".

C - L'esame della fattispecie.

L'Amministrazione nel caso che occupa fa riferimento ad una "concezione sostanzialistica di impresa", menzionando la giurisprudenza e dunque applicando il principio della prevalenza dell'unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva (TAR Abruzzo sez. I, n. 204 del 2014 richiamata dall'Amministrazione).

Con riferimento alla Società ricorrente l'ipotesi assumibile è quella di un'HOPA finanziaria, nel quale, dunque, i rapporti con le partecipate sono di carattere finanziario (ed asseritamente decisorio, con riguardo all'invocato patto parasociale). Dal punto di vista astrattamente teorico, ed in prima approssimazione, dunque, nella specie non si può escludere che si verta in ipotesi di attribuibilità alla ricorrente della qualità di "operatore economico" alla luce della normativa ricostruita sopra quanto al potere decisionale sulle scelte finanziarie da parte della Società nei confronti delle partecipate (a loro volta partecipanti nelle società immediatamente impegnate nell'attività chimica).

In vero, non sembra possa essere contestato il ruolo delle due Caffaro in Amministrazione straordinaria – originariamente impegnate nel progetto di bonifica – quali responsabili dell'attività inquinante (tale argomento dubitativo posto dalla ricorrente non merita altra attenzione).

Tuttavia, nell'esame concreto della vicenda non può non balzare agli occhi che le attività inquinanti per il sito di Brescia sono cessate prima dell'ingresso dell'istante nel Gruppo societario e solo per i siti di Colferro e Torviscosa nel 2005 e 2006 e 2008 (dunque, mentre era in corso la partecipazione dal 1999).

E dunque, seppure si concorda, in linea di massima, con l'interpretazione 'estensiva' e garantista della c.d. 'internalizzazione' del danno ambientale in via teorica, attraverso la quale si giunge ad un'ampia nozione di operatore economico, del resto coerente con il dato letterale della norma, il provvedimento in questione oltre a menzionare le partecipazioni societarie dell'odierna ricorrente e delle altre Società intimate, nulla dice sul particolare, concreto e differenziato ruolo effettivamente svolto dalle stesse a livello decisionale e con specifico riferimento al ramo industriale interessato e 'responsabile' della condotta inquinante.

Sta di fatto, che a fronte di una mancanza di approfondita istruttoria e motivazione sul punto della sussistenza del 'controllo' ai fini della qualificabilità della ricorrente quale operatore economico di cui individuare dunque la specifica responsabilità, nei documenti versati in atti vi sono i provvedimenti dell'Autorità e Garante della Concorrenza e del mercato n. 7614 del 1999 e 10410 del 2002, con cui l'Autorità stessa si è pronunciata sull'operazione di acquisizione del capitale sociale di SNIA da parte di BIOS e sul patto parasociale dei soci di Bios: sul punto l'Autorità ha affermato che "BIOS non è soggetta al controllo, né individuale né congiunto, di alcuno dei suoi azionisti".

Ma vi è di più perché, dai giudizi penali si evince in parte l'estraneità di taluni componenti dell'amministrazione di SNIA da ogni condotta illecita (cfr. la richiesta del PM presso il Tribunale di Milano del 27 febbraio 2014 di archiviazione), mentre la rilevanza sotto il profilo finanziario degli illeciti è al momento del passaggio in decisione della causa ancora sub iudice (tanto che non è stata accolta l'istanza di intervento del Ministero odierno resistente).

Già quanto sin qui evidenziato appare importante ai fini dell'evidenziazione di una carenza istruttoria da parte dell'Amministrazione dal punto di vista dell'individuazione soggettiva della responsabilità, neppure dal punto di vista della presunzione (secondo quanto di seguito precisato).

D – L'ambito di applicazione del Codice dell'Ambiente.

Ancora va precisato per delimitare l'ambito di applicazione della normativa quanto segue:

1 – La carenza nell'individuazione della qualifica di operatore in concreto trova ancora più dimostrazione nel fatto che manca nel provvedimento quella analisi puntuale del nesso causale tra il danno e l'attività della ricorrente, richiesto dalla direttiva europea sopra menzionata (di cui il d.lgs. è attuazione) in caso di danni causati da inquinamenti di carattere diffuso (art. 4, par. 5). Il d.lgs. di recepimento della direttiva, peraltro (art. 303 lett. g), dispone espressamente – e conseguentemente – che esso non si applica al danno in relazione al quale siano trascorsi più di trent'anni dall'emissione, dall'evento o dall'incidente che l'hanno causato. Ne consegue che la Parte VI del Codice, almeno sulla base della carente istruttoria espletata, non poteva essere sic et simpliciter invocata dal Ministero a sostegno della pretesa nei confronti del nuovo soggetto (la ricorrente) individuato ora (per allora) come "operatore". Non poteva dunque farsi riferimento, senza la necessaria personalizzata istruttoria alle misure di cui all'art. 305 comma 1, lett. a): "L'operatore ha inoltre l'obbligo di adottare immediatamente: a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alle misure di prevenzione necessarie da adottare". Né al successivo comma 2.

E – La responsabilità.

Viste le precedenti precisazioni è necessario ora evidenziare, con riferimento alla disciplina della bonifica dei siti inquinati, che si devono enucleare due diverse ipotesi di responsabilità che trovano configurazione nel nostro ordinamento, quella dell'operatore che ha inquinato e quella del proprietario o possessore.

Orbene, sulla 'responsabilità ambientale' fondata sul principio del "chi inquina paga", la giurisprudenza amministrativa ha detto moltissimo, come si è già avuto modo di precisare dalla Sezione.

Tale principio ha fatto ingresso nel nostro ordinamento con l'Atto Unico Europeo del 1986 (artt. 130R e 130T), recepito in Italia con la l. n. 909 del 1986, unitamente al principio di precauzione ed a quello della necessità di porre in essere misure di portata eguale a quelle comunitarie e mai minori.

In ordine a quanto stabilito dall'art. 17, d.lgs. n. 22 del 1997, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che "La responsabilità dell'autore dell'inquinamento...costituisce una forma di responsabilità oggettiva per gli obblighi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale conseguenti alla contaminazione delle aree".

Ciò è desumibile dalla circostanza che l'obbligo di effettuare gli interventi sorge anche in caso di condotta accidentale, ovvero a prescindere da ogni elemento soggettivo doloso o colposo in capo all'autore dell'inquinamento.

In vero, la giurisprudenza ha evidenziato l'esigenza che vi sia pur sempre un nesso di causalità tra azione (o omissione) dell'autore dell'inquinamento ed il superamento – o il pericolo di superamento – dei limiti di contaminazione (art. 17 cit., comma 2).

Differentemente si configura la posizione del proprietario del sito inquinato, (art. 17 cit., commi 10 e 11), rispetto al quale rileva il fatto che, ove questi acquisti la proprietà (o il possesso) dell'area e, dunque, subentri anche negli obblighi connessi all'onere reale, indipendentemente dall'effettiva conoscenza dell'inquinamento.

Con riferimento al proprietario si è, dunque, parlato di una responsabilità "da posizione", non solo svincolata dai profili soggettivi del dolo e della colpa, ma che non richiede neppure l'apporto causale del soggetto.

Tuttavia, gravano sul proprietario unicamente i costi connessi agli interventi di bonifica (dunque, non gli interventi).

In ordine all'applicazione del principio comunitario si è dunque, sostenuto che il dettame "chi inquina paga" non individua una fattispecie di illecito integrata dall'elemento soggettivo e dall'elemento materiale, ma imputa il costo del danno a chi si trova nelle condizioni di controllare i rischi, cioè al soggetto che ha la possibilità della cost-benefit analysis, per cui si trova nella situazione più adeguata per evitare nel modo maggiormente conveniente il danno prima del suo verificarsi (cfr., TAR Liguria, Sez. I, 12 aprile 2007, n. 621).

Di particolare interesse è l'individuazione della ratio della disciplina non in un intento sanzionatorio, ma nella volontà di far sì che i costi derivanti dai danni all'ambiente gravino sui soggetti che assumono il rischio di impresa ad un'attività pericolosa sotto il profilo ambientale.

Si è giunti, pertanto, a parlare di una "responsabilità oggettiva imprenditoriale", in forza della quale "gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto ex se inquinanti, o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono per ciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione, in correlazione causale a tutti indistintamente i fenomeni di compromissione collegatisi alla destinazione industriale del sito, gravato come tale da un vero proprio onere reale a rilevanza pubblica, in quanto finalizzato alla tutela di prevalenti ed indeclinabili interessi dell'intera collettività" (C.g.a. Sicilia, ord. n. 321/2006).

Il sistema sin qui delineato ha una sua coerenza, anche nella successiva disciplina contenuta nel Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), che, peraltro, ha disposto che nel caso in cui non sia possibile individuare un responsabile dell'inquinamento, i costi non rimangano sulla collettività ma siano posti a carico della proprietà.

Inoltre, va rilevato che la stessa Corte di Giustizia, nel caso Erg (Sent. 9 marzo 2010, causa C – 378/08), ha avuto modo di precisare che, in ipotesi di inquinamento ambientale diffuso, la normativa di uno Stato membro può prevedere che l'Autorità competente abbia la facoltà di imporre misure di riparazione del danno ambientale presumendo l'esistenza di un nesso di causalità in base alla vicinanza degli impianti. Si verte in tal caso in fattispecie differente rispetto alla riparazione del danno.

Orbene, seppure l'obbligo di riparazione incombe sugli operatori nella misura corrispondente al contributo di inquinamento, non è escluso il ricorso alla presunzione sia pur sulla base di indizi plausibili.

In particolare la giurisprudenza richiamata ha fatto applicazione degli indicatori della vicinanza degli impianti, del tempo di funzionamento, dell'identità tra sostanze utilizzate ed inquinanti, secondo una regola della 'preponderanza dell'evidenza'.

Tali constatazioni assumono una valenza particolare ai fini della decisione della presente controversia: infatti 1) il MATTM in ogni caso non ha coinvolto la Società istante nel procedimento (ai sensi della legge generale sul procedimento e/o della pur diversa scansione procedimentale di cui all'art. 313 cod. ambiente);

2) la Società potrebbe dunque essere destinataria – in mancanza di evidenze concrete di specifica e precisa responsabilità come già rilevato - di provvedimenti unicamente ove sia chiamata in ogni caso come comproprietaria dell'area interessata (ove sussista in ipotesi tale condizione).

In ogni caso, va ribadito che il MATTM non ha compiuto un'analisi della sussistenza degli indici rilevatori della responsabilità della Società in quanto operatore, al fine di individuarla o escluderla e di indirizzare sulla stessa le pretese economiche, soprattutto, in considerazione della cennata ratio della normativa (nuova), tesa a far rimanere indenne la collettività dai danni e dai costi (avrebbe dovuto al riguardo il Ministero evidenziare quali sono i profili di inquinamento/danno ulteriori con riferimento al periodo in cui la ricorrente ha rivestito il contestato ruolo decisionale, oltre che precisare, come già detto, l'esercizio in concreto del potere).

Con riguardo a tale ultimo aspetto, vale notare che proprio l'ultima pronuncia della Corte di giustizia (n. 534/2015), a seguito della proposizione della questione pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato, lungi dall'affermare l'esonero della responsabilità del proprietario, si è limitata ad affermare la non contrarietà alla direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, di una normativa statale, che, per il caso di impossibilità di individuazione del responsabile dell'inquinamento, non consenta l'imposizione dell'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario del sito, ma solo il rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'Autorità nei limiti del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione degli stessi.



F – Quanto sin qui evidenziato mostra la fondatezza delle censure con riguardo alla lacuna del provvedimento in riferimento alla individuazione soggettiva del responsabile – ulteriore (ove vi sia) rispetto a quelli già determinati e destinatari dei procedimenti già avviati di bonifica dei siti; alla identificazione della normativa applicabile in ragione della natura e della durata dell'inquinamento (seppur permanente come precisato dall'Amministrazione, che non sembra caratterizzato da elementi di novità) e ratione temporis; in ogni caso con riguardo agli strumenti di coinvolgimento partecipativo del soggetto individuato come responsabile e/o proprietario dell'area contaminata e sito industriale. Tali considerazioni sono di per sé sufficienti a determinare l'accoglimento del ricorso ai fini di una riedizione del procedimento amministrativo alla luce delle indicazioni e dei criteri sin qui indicati, al fine di verificare quali strumenti l'Amministrazione possa porre in essere per proseguire l'azione di messa in sicurezza-ripristino-bonifica pur dopo la cessazione dell'attività dell'intervento delle Società in Amministrazione straordinaria (cosa ben diversa rispetto all'azione per danno ambientale che sembrerebbe avviata dall'Amministrazione sia pur in modo contraddittorio). Tuttavia è necessario soffermarsi ulteriormente su ulteriori profili di fondatezza che riguardano le misure intime.

È evidente che nella specie non si versi – nonostante la natura del provvedimento gravato - in ipotesi di interventi d'urgenza, che per loro definizione devono essere attuati tempestivamente a seguito di (NUOVI) incidenti o all'individuazione di una (SOPRAVVENUTA) chiara situazione di pericolo di inquinamento dell'ambiente o di rischio per la salute umana, per rimuovere o isolare le fonti di contaminazione e attuare azioni mitigative per prevenire ed eliminare pericoli immediati verso l'uomo e l'ambiente circostante, stante la risalente (ove anche perdurante) situazione di inquinamento accertata delle aree interessate; né tanto meno in un provvedimento contenente “misure di prevenzione”, le quali sono definite dall'art. 240, comma 1, lett. i), come “le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia”, ed anche nella Parte VI, che qui particolarmente interessa, dall'art. 304, come quella che “l'operatore interessato adotta, entro ventiquattrore” quanto “esiste una minaccia imminente che si verifichi” un danno ambientale.

Infatti, l'evento imminente NON può essere individuato nella comunicazione del Commissario straordinario di non poter mantenere in sicurezza i tre siti produttivi sopra menzionati.

Con i motivi aggiunti la ricorrente ha precisato le incongruenze tra i progetti approvati in sede di Conferenza decisoria (successivamente alla data di entrata in vigore del Codice dell'ambiente) e le misure intime alla ricorrente, che non ha mai avuto la possibilità di partecipare.

Sul punto non appare necessario soffermarsi ulteriormente, se non per evidenziare che esclusa l'applicabilità della parte VI del Codice, nella parte che disciplina il risarcimento del danno ambientale (in forma specifica e per equivalente), l'Amministrazione non può esimersi da un'attenta valutazione della specificità dei differenti ruoli.

A riguardo deve ancora evidenziarsi che la direttiva europea più volte menzionata ha previsto il ruolo sussidiario dell'Autorità nel caso di carenze di mezzi finanziari dell'operatore individuato come responsabile (art. 6 direttiva).

G - Infine, va precisato che il provvedimento appare lacunoso e contraddittorio nel riferimento alla normativa da applicare alla fattispecie, facendo una commistione tra gli istituti di bonifica (parte IV del Codice) e di risarcimento (Parte VI) e usando il riferimento a strumenti di urgenza che appaiono – per quanto detto – ‘anacronistici’. Nella parte IV del Codice in vero è ubicata la procedura per la messa in sicurezza, la bonifica dei siti, le garanzie procedurali per gli interessati (si vedano al riguardo gli artt. 242 e ss. ed in particolare l'art. 242 bis). Nell'ambito di tale disciplina è anche individuata specificamente la responsabilità del proprietario del suolo ed il ruolo sussidiario dell'Amministrazione in via d'urgenza (artt. 244 e 245). Va da ultimo evidenziato che precipuamente con riferimento ai SIN l'art. 252 del Codice stabilisce la partecipazione dei soggetti interessati (responsabili e proprietari) ed ancora l'intervento dell'Amministrazione. L'art. 253 precisa i limiti entro i quali il privilegio e la ripetizione possono essere esercitati e la necessità di adeguata motivazione del provvedimento della P.A..

H – Per quanto sin qui rilevato e ritenuto - assorbite le altre censure, anche specificamente articolate nei motivi aggiunti con riferimento alle carenze di precisazione degli interventi in relazione ai tre SIN e che tuttavia appaiono quali manifestazioni delle lacune procedurali e delle contraddittorietà sin qui esaminate, dal punto di vista prima di tutto della corretta individuazione della disciplina di riferimento e di poi del dispiegarsi dei procedimenti - il ricorso ed i motivi aggiunti appaiono fondati e devono essere accolti, per i profili di violazione di legge e di eccesso di potere nelle varie figure sintomatiche censurate, in relazione alla mancata correttezza di esercizio della funzione da parte del Ministero rispetto all'interesse pubblico perseguito di garantire la prosecuzione delle opere di messa in sicurezza e di bonifica in atto nelle aree, che avrebbe richiesto la doverosa corretta individuazione della disciplina di riferimento, l'esplicitarsi dei corrispondenti procedimenti nel rispetto delle garanzie partecipative, anche al fine di non aggravare ingiustificatamente ed ulteriormente il pubblico erario. Ciò tanto più in contesti di tale delicatezza quali quelli che attengono al patrimonio ambientale ed alla tutela della salute pubblica, che coinvolgono complessità di interessi.

Ancora con particolare riferimento alle dedotte carenze di partecipazione e di contraddittorio procedurali, sembra opportuno al Collegio ribadire e rimarcare la fondatezza di tali profili di censura. Al riguardo, non rileva, nella specie, in senso contrario, l'urgenza in astratto predicabile per le misure (nella specie assunte) ex art. 305 co 2 e 3, d.lgs. n. 152 del 2006 (urgenza cui in effetti fa riferimento anche il 1° comma del successivo art. 306), dato che in concreto, come ampiamente è già stato sopra rilevato, si tratta di misure adottate per fronteggiare una situazione di inquinamento correlata a fattori di inquinamento “datati”, in presenza, addirittura, di procedimenti da tempo avviati per la bonifica dei

siti. Né è specificata, nel provvedimento impugnato, alcuna particolare e sopravvenuta situazione di urgenza qualificata (diversa da quella evidentemente sempre correlata agli inquinamenti di carattere ambientale e dalla comunicazione del marzo 2015 del Commissario straordinario) tale da giustificare l'omissione delle garanzie di preavviso procedimentale e della partecipazione. Si consideri, d'altra parte, in proposito, che lo stesso art. 306 del Cod. amb., nel disciplinare le misure di "ripristino ambientale (nel cui ambito – per collocazione sistematica e definizione dell'art. 305 e per conformazione concreta degli interventi imposti: stante il riferimento, tra l'altro, al di là di alcune enunciazioni formali, ai progetti di bonifica e di ripristino dei luoghi – rientrano almeno in parte quelli di cui trattasi) stabilisce che l'Amministrazione deve decidere le misure di ripristino da attuare. Ed al tal fine può anche addivenire ad accordi con l'operatore interessato ex art. 11, l. n. 241 del 1990. A tale possibilità si richiama, del resto, la stessa Avvocatura dello Stato nelle sue difese scritte. Se è così, come è indubbio che sia, non si vede per quale motivo (in una situazione complessa e articolata come quella di cui si controverte) sia stato omesso l'avviso procedimentale, se non altro, ex art. 7, l. n. 241 del 1990, tenuto conto che lo stesso art. 11, l. n. 241 del 1990 è modulo operativo presupponente l'apporto preventivo del soggetto interessato, anche ex art. 10 della legge stessa, e non osservazioni a posteriori ed a cose ormai fatte.

I – In ragione delle svolte motivazioni, il provvedimento deve essere annullato, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione intenderà assumere e gli atti endoprocedimentali, che – in ragione della loro stessa natura – non hanno portata lesiva nei confronti della ricorrente.

Le spese di lite seguono il criterio della soccombenza e, pertanto, il MATTM è condannato al pagamento a favore della ricorrente della somma che è a tal fine determinata in complessivi euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00). Sono compensate tra le altre parti.

*(Omissis)*