

Ordinanza contingibile ed urgente per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza di emergenza di suolo ed acque sotterranee, per la salvaguardia delle fonti di approvvigionamento idrico ad uso umano

Cons. Stato, Sez. V 30 dicembre 2019, n. 8912 - Saltelli, pres.; Perotti, est. - Edison S.p.A. (avv.ti Invernizzi e Sandulli) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Ordinanza contingibile ed urgente per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza di emergenza di suolo ed acque sotterranee, per la salvaguardia delle fonti di approvvigionamento idrico ad uso umano.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con nota del 15 marzo 2007 prot. n. 2461, il Comune di Cerro al Lambro comunicava ad Edison s.p.a. l'avvio di un procedimento per l'emanazione di un'ordinanza contingibile ed urgente per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza di emergenza di suolo ed acque sotterranee, per la salvaguardia delle fonti di approvvigionamento idrico ad uso umano.

Gli interventi di emergenza a tutela della falda acquifera avrebbero riguardato un'area sita nei Comuni di Melegnano e Cerro al Lambro, soggetta a fenomeni di inquinamento, nota come area "*ex Industrie Chimiche Saronio*" (ove aveva svolto per lungo tempo la propria attività un'azienda chimica fondata negli anni venti del secolo scorso dal dott. Piero Saronio). Contro tale comunicazione di avvio del procedimento Edison S.p.A. proponeva ricorso, articolato in sedici motivi, denunciando la violazione della legge n. 241 del 1990, dell'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000, dell'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998, degli artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265 del 1934, nonché l'eccesso di potere sotto vari profili.

2. Con un primo e un secondo ricorso per motivi aggiunti venivano impugnati diversi atti posti in essere, oltre che dal Comune di Melegnano, dal Comune di Cerro al Lambro, dalla Regione Lombardia e dalla Provincia di Milano, variamente inerenti al procedimento avviato con la nota n. 2461 del 2007.

3. Con un terzo ricorso per motivi aggiunti, corredato di istanza cautelare e di accesso in corso di causa *ex art. 25*, comma 5, legge n. 241 del 1990, con il quale veniva impugnata, unitamente a numerosi ulteriori atti endoprocedimentali, l'ordinanza del Comune di Cerro al Lambro n. 6 dell'8 ottobre 2007, con la quale si ordinava alla ricorrente la messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falde sotterranee delle aree denominate "*ex Chimica Saronio*", mediante la predisposizione di idonei sistemi ed impianti atti a evitare la diffusione della contaminazione e a salvaguardare le acque sotterranee dall'inquinamento.

4. Si costituivano in giudizio, oltre ai Comuni di Melegnano e di Cerro al Lambro, la Regione Lombardia, la Provincia di Milano ed il Ministero dell'ambiente, concludendo per la reiezione del gravame.

5. La società Edison s.p.a., dopo la trattazione della domanda cautelare contenuta nel terzo ricorso per motivi aggiunti, proponeva altri sette ricorsi per motivi aggiunti, evidenziando una molteplicità di provvedimenti delle amministrazioni coinvolte, in qualche modo riconducibili al procedimento poi sfociato nell'ordinanza che imponeva la messa in sicurezza dell'area a tutela della sottostante falda acquifera.

6. Con la sentenza segnata in epigrafe il tribunale adito respingeva il ricorso, sul presupposto che, se per un verso la definitiva soluzione dei problemi di inquinamento dell'area sarebbe stata rappresentata dalla bonifica dell'area stessa, bonifica che non avrebbe potuto essere messa in carico ad Edison, non responsabile dell'inquinamento *ex d.lgs. n. 22 del 1997* (ora *d.lgs. n. 152 del 2006*), per altro verso la messa in sicurezza della falda, da effettuarsi attraverso la realizzazione di una barriera idraulica, era cosa del tutto diversa e rappresentava solamente un intervento temporaneo, in attesa della definitiva soluzione del problema. Veniva chiarito (richiamando le conclusioni di cui alla sentenza Cons. Stato, V, n. 6055 del 2008) che nelle ordinanze contingibili ed urgenti gli obblighi di attivazione possono essere imputati anche in base alle regole della c.d. successione economica, che consentono di porre oneri economici a carico del soggetto che, pur non avendo una responsabilità diretta ed immediata a fronte di situazioni di danno o pericolo, ha in ogni caso tratto benefici economici dalla condotta del suo dante causa, a sua volta effettivo responsabile delle situazioni stesse.

7. Avverso tale decisione Edison s.p.a. ha interposto appello, deducendo preliminarmente (pagg. 11-37) una serie di articolate considerazioni volte ad escludere la sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente e reiterando poi tutti i (76) motivi di ricorso spiegati in primo grado (col ricorso introduttivo ed i successivi motivi aggiunti).

8. Hanno resistito al gravame la Regione Lombardia e la Città Metropolitana di Milano, deducendone l'infondatezza e chiedendone il rigetto.



Si è costituito in giudizio anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con mero atto di forma. Le parti hanno poi ulteriormente precisato con apposite memorie le rispettive tesi difensive e all'udienza del 3 ottobre 2019, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. L'appello è infondato.

9.1 Vanno innanzitutto esaminate le questioni preliminari (pagg. 11-37 dell'atto di appello) con cui si lamenta:

- 1) l'erroneità della premessa della sentenza appellata circa la possibilità per il giudice di limitarsi a considerare le questioni principali dedotte in giudizio;
- 2) l'erronea considerazione della assoluta vincolatività delle statuizioni di cui alla richiamata sentenza n. 6055 del 2008, tanto più che parte dei motivi aggiunti erano stati proposti prima della sua pubblicazione;
- 3) l'inconferenza dei richiami ai presupposti di adottabilità delle ordinanze contingibili ed urgenti, con particolare riferimento alla legittimazione passiva del proprietario dell'area, dovendosi escludere che Edison s.p.a. potesse rivestire tale ruolo;
- 4) l'incompatibilità logica e giuridica tra i due diversi poteri amministrativi ex art. 117 d.lgs. n. 112 del 1998 ed art. 217 r.d. n. 1265 del 1934; la pacifica esistenza di rimedi ordinari offerti dall'ordinamento, idonei ad affrontare il pericolo di inquinamento di cui trattasi (tra l'altro, neppure realmente dimostrato nella sua esistenza ed entità); la carenza dei presupposti per l'adozione di una misura contingibile ed urgente;
- 5) l'impossibilità di riconoscere una "continuità economica" tra l'Industria Chimica Saronio s.p.a. ed Edison s.p.a.;
- 6) l'esistenza di strumenti ordinamentali "ordinari" di intervento (*in primis*, gli interventi emergenziali a carico dell'amministrazione, ex art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997 e d.m. n. 471 del 1999, nonché artt. 236ss. del d.lgs. n. 152 del 2006).

Le doglianze così formulate sono infondate.

9.1.1. Non può condividersi la tesi secondo cui la scelta del primo giudice - di sintetizzare le censure dedotte dalla ricorrente, per incentrare la decisione sulle sole questioni principali e determinanti, si tradurrebbe in una violazione del principio di cui all'art. 112 Cod. proc. civ., in arbitraria ed opinabile, soprattutto in ordine alla selezione delle questioni "principali" e di quelle "secondarie".

Deve al riguardo confermarsi il principio (Cons. Stato, IV, 28 marzo 2019, n. 2055) secondo cui nel processo amministrativo l'omessa pronuncia su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile.

E' pertanto possibile - se non doveroso, anche con riferimento ai principi di celerità del processo e di sinteticità degli atti processuali, ex art. 3, c.p.a. (sul punto cfr., Cass. Civ., II, 4 luglio 2012, n. 1199) - che, a fronte di motivi ripetitivi e sovrabbondanti il giudice estrapoli dal novero delle censure formalmente dedotte in giudizio gli aspetti salienti e decisivi della controversia, separandoli da quelli ripetitivi o comunque insuscettibili di definire da soli la controversia, al fine di incentrare solo sui primi la decisione.

9.1.2. Quanto poi alla posizione di Edison s.p.a. rispetto all'originaria titolare dello stabilimento da cui deriva la contaminazione ambientale di cui trattasi (ossia l'Industria Chimica Saronio s.p.a., che secondo l'appellante dovrebbe ritenersi l'unica responsabile dello stato di fatto posto a base dell'ordinanza impugnata), si osserva quanto segue.

Indipendentemente da ogni considerazione circa l'efficacia o meno di giudicato, tra le parti dell'odierno giudizio, del precedente di cui alla citata sentenza della Sezione 5 dicembre 2008, n. 6055, devono ritenersi convincenti e condivisibili le conclusioni ivi raggiunte circa l'assimilabilità "*quoad effectum*" della fusione per incorporazione ad un'ipotesi di successione a titolo universale, in cui la società incorporante acquista i diritti e gli obblighi di quella incorporata (in termini, per le fusioni antecedenti la riforma del diritto societario di cui al d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, Cass. civ. SS.UU. 28 dicembre 2007, n. 27183), con la conseguenza che non può fondatamente dubitarsi della qualità di successore a titolo universale dell'appellante rispetto all'Industria Chimica Saronio s.p.a., in virtù degli intervenuti atti societari di fusione e di trasformazione (fusione per incorporazione di Industria Chimica Saronio s.p.a. in Acna s.p.a., atto notarile Rep. n. 52355, Racc. n. 20097, del 5 settembre 1963; fusione per incorporazione di Acna s.p.a. in Montedipe s.p.a., atto notarile Rep. n. 36029, Racc. n. 5787, del 30 dicembre 1987; mutamento di denominazione di Montedipe s.p.a. in Compart s.p.a., verbale notarile di assemblea straordinaria Rep. n. 39218, Racc. n. 2336, dell'8 settembre 1989; mutamento di denominazione di Compart s.p.a. in Montecatini s.p.a., verbale notarile di assemblea straordinaria, Rep. n. 51640, Racc. n. 7484, del 31 gennaio 1991; fusione per incorporazione di Montecatini s.p.a. in Edison s.p.a., con atto notarile Rep. n. 17727, Racc. n. 5409, del 25 novembre 2003).

Il fenomeno della fusione per incorporazione di una società in un'altra, come correttamente evidenziato dal primo giudice, determina una successione *inter vivos* a titolo universale, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 2504-bis Cod. civ., la società incorporante acquista i diritti e gli obblighi di quella incorporata; in particolare, la successione nei rapporti attivi e passivi, dei quali era titolare la società incorporata si verifica al momento dell'estinzione di quest'ultima ed è, a sua volta, contestualmente determinata dalla produzione degli effetti dell'atto di fusione.

Non meritano favorevole considerazione al riguardo le argomentazioni di Edison s.p.a. secondo cui “erede” ad ogni effetto giuridico ed economico dell’Industria Chimica Saronio s.p.a. dovrebbe ritenersi Eni Enichem s.p.a., in ragione dell’atto di cessione del 30 dicembre 1989 (due anni dopo l’incorporazione di Acna s.p.a. in Montedipe s.p.a.), con cui la stessa Montedipe s.p.a., nell’ambito di un più vasto progetto di ristrutturazione e di concentrazione dell’industria chimica nazionale, avrebbe conferito la propria azienda chimica, comprensiva anche del compendio *ex-Saronio*, in una *newco* controllata per intero da Montedipe s.p.a., poi denominata Montedipe s.r.l. (Montedipe s.p.a. avrebbe in seguito ceduto ad Enimont s.p.a. la partecipazione totalitaria in Montedipe s.r.l.); a partire dal 1990 l’Eni sarebbe poi divenuta la controllante in via totalitaria di Enimont s.p.a. e quest’ultima, nel 1991, avrebbe infine mutato la propria denominazione in Enichem s.p.a.

E’ sufficiente sul punto rilevare che già nel corso del precedente giudizio innanzi a questo Consiglio iscritto a n.r.g. 5731 del 2007 (conclusosi con la sentenza n. 6055 del 1008), la stessa Edison s.p.a. aveva precisato che oggetto del conferimento a Montedipe s.r.l. nel 1989 era stata solamente una “azienda”, ponendo con ciò in essere una successione non a titolo universale, bensì a titolo particolare, trattandosi di alienazione soggetta alle disposizioni degli artt. 2558 ss. cod. civ., così che Montedipe s.p.a., pur avendo conferito a Montedipe s.r.l. un compendio aziendale (cfr. doc. 16 Comune), nondimeno rimaneva successore a titolo universale di Acna s.p.a. e, tramite l’interposizione soggettiva di quest’ultima, anche dell’Industria Chimica Saronio s.p.a.

9.1.3. Le osservazioni svolte consentono anche di respingere le censure dell’appellante in ordine alla “continuità economica” tra Saronio s.p.a. e l’odierna appellante.

9.2. Passando all’esame del merito dell’appello, concernente *in primis* la sussistenza dei presupposti di legge per l’adozione della nota del 15 marzo 2007, n. 2461 e della successiva ordinanza 8 ottobre 2007, n. 6 del Sindaco di Cerro al Lambro), va evidenziato che detti provvedimenti erano stati adottati – il primo – “*per la messa in sicurezza di emergenza di suolo ed acque sotterranee, ai sensi dell’art. 50, commi 5 e 6 del D.Lgs. 267/00, dell’art. 117, comma 1 del D.Lgs. 112/98 e dell’art. 217 del R.D. 1265/34, in relazione a fenomeni di approfondimento degli inquinanti rinvenuti nella falda acquifera dei Comuni di Cerro al Lambro e Melegnano, nell’ambito di contaminazione derivante dall’esercizio delle “ex-Industrie Chimiche Saronio; analogo procedimento viene avviato, per quanto di sua competenza, dal Comune di Melegnano”*”.

A sua volta, l’ordinanza n. 6 del Sindaco di Cerro al Lambro (oggetto della precedente comunicazione di avvio del procedimento), “*visti l’articolo 117 “Interventi d’urgenza” del D.Lgs. n. 112 del 31/03/1998 e l’art. 217 del R.D. n. 1265/34”*, ingiungeva ad Edison s.p.a. “*la messa in sicurezza d’emergenza” delle falde sotterranee delle aree dello stabilimento dell’ex-Chimica Saronio “mediante la predisposizione di idonei sistemi e impianti atti a evitare a diffusione della contaminazione [...] e a salvaguardare le acque sotterranee dall’inquinamento”*”.

Tali provvedimenti non sono stati pertanto adottati ai sensi dell’art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. “*Legge Ronchi*”) nei confronti di Edison s.p.a. in quanto ritenuta responsabile dell’inquinamento (non direttamente, ovviamente, ma quale successore universale della Saronio), bensì nella sua qualità di attuale titolare degli stabilimenti interessati dal pericolo di inquinamento della falda acquifera e, per tale, unico soggetto avente titolo a porre in essere – nelle more – gli interventi di urgenza a protezione della stessa, salvo il successivo intervento di bonifica ad opera dei soggetti competenti.

9.2.1. Le ordinanze in questione non imponevano ad Edison di effettuare una bonifica dei luoghi – onere che certo non le competeva, non avendo essa cagionato il dissesto ambientale – né avevano contenuto sanzionatorio, bensì disponevano un intervento d’urgenza nei confronti di un pericolo di grave ed irreparabile danno per la pubblica incolumità, cui non si poteva far fronte, alla luce dell’istruttoria svolta dall’amministrazione, in modo adeguato con altri ordinari strumenti di legge.

Al riguardo, tenuto conto del quadro normativo applicabile all’epoca dei fatti, va ribadito (*ex multis*, Cons. Stato, V, 7 settembre 2007, n. 4719) che l’ordinanza contingibile e urgente, con cui il Sindaco impone al proprietario di un’area di risolvere una situazione di degrado che attenti alla salute pubblica, non ha carattere sanzionatorio, di tal che non è dipendente dall’individuazione della responsabilità del proprietario in relazione alla situazione inquinante, ma solo ripristinatorio, per essere diretta esclusivamente alla rimozione dello stato di pericolo e prevenire danni alla salute pubblica.

Legittimamente il provvedimento era stato indirizzato al titolare dell’area, ossia “*a chi si trova con questa in rapporto tale da consentirgli di eliminare la riscontrata situazione di pericolo, ancorché tale situazione non possa essergli imputata*”, trattandosi del soggetto avente la concreta disponibilità (e titolarità) dei luoghi, oltre che nella sua veste giuridica di successore a titolo universale di Saronio (in tema, Cons. Stato, V, 16 novembre 2005, n. 6406, secondo cui l’ordinanza contingibile e urgente può essere legittimamente indirizzata all’attuale proprietario dell’area, cioè a colui che si trova con quest’ultima in un rapporto tale da consentirgli di eseguire gli interventi ritenuti necessari al fine di eliminare la riscontrata situazione di pericolo, ancorché quest’ultima sia da imputarsi ad altro soggetto o al precedente proprietario). Quanto alla sussistenza dei presupposti della contingibilità ed urgenza, l’impugnata ordinanza n. 6 richiama l’art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998, a mente del quale “*In caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal Sindaco, quale rappresentante della comunità locale*”, così come l’art. 217 del r.d. n. 1265 del 1934 (*Testo Unico delle leggi sanitarie*), secondo cui, in presenza di emissioni

provenienti da manifatture o fabbriche pericolose o dannose per la salute pubblica, il Sindaco “*prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno e il pericolo e si assicura della loro esecuzione ed efficienza*”.

9.2.2. Precisato che ai fini della legittimità del provvedimento è necessario che esso dia conto delle ragioni che hanno determinato l'amministrazione ad adottarlo, all'esito di adeguata istruttoria, anche con riferimento all'impossibilità di ricorrere agli ordinari rimedi di legge, nel caso di specie i provvedimenti originariamente impugnati sono esenti dalle censure mosse.

In primo luogo, non sussiste incompatibilità fra le due norme richiamate dall'amministrazione comunale nella citata ordinanza n. 6, vale a dire l'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998 e l'art. 217 del r.d. n. 1265 del 1934 (*Testo Unico delle leggi sanitarie*): il richiamo ad entrambe altro non può significare che, a fronte di una situazione di pericolo per la salute pubblica derivato dall'esercizio, anche se attualmente cessato, di una industria insalubre, il Comune può adottare il provvedimento urgente e contingibile più idoneo alla tutela del bene giuridico tutelato.

Si aggiunga ancora che la legittimità del provvedimento impugnato va valutata dal giudice amministrativo tenendo conto non tanto del mero riferimento normativo formale effettuato dall'amministrazione, quanto piuttosto dell'effettiva esistenza, in concreto, dei requisiti sostanziali di legittimità.

In secondo luogo, quanto all'idoneità e alla completezza dell'istruttoria svolta, è sufficiente evidenziare che l'amministrazione comunale ha tenuto conto, richiamandola puntualmente nel provvedimento, innanzitutto della relazione tecnica redatta dal Servizio Centri di Pericolo e Industrie a rischio della Provincia di Milano del 27 settembre 2006 (doc. “D” del Comune), dalla quale si evinceva la situazione di concreto pericolo di inquinamento della falda acquifera da cui è attinta acqua potabile per la popolazione locale, per effetto dell'azione di sostanze cancerogene

Dalla relazione emerge che sull'area della ex Chimica Saronio sussistevano gravi fenomeni di inquinamento nella falda superficiale sospesa e nella prima falda (soprattutto a causa delle ammine aromatiche – cfr. pag. 8), con tendenza della contaminazione ad estendersi anche alle falde sottostanti, da cui è attinta acqua potabile (pp. 15 e 17: “*col tempo si possono verificare passaggi, pur limitati, alle falde sottostanti tradizionalmente captate ad uso idropotabile*”).

E' inoltre pertinente quanto al riguardo evidenziato dal primo giudice, circa la rilevanza di ulteriori relazioni tecniche successive a quella richiamata nell'ordinanza n. 6 del 2007, le quali parimenti confermavano la gravità e l'urgenza del problema di inquinamento della falda acquifera.

In particolare, la relazione formata dall'ASL di Milano 2, di cui alla nota del 16 ottobre 2007 (doc. 5 Provincia), individua a Melegnano (l'area inquinata si estende senza soluzione di continuità al vicino Comune di Cerro al Lambro) la presenza di ammine aromatiche in tre pozzi, due dei quali attivi.

La diffusione dei fenomeni di inquinamento emergeva poi anche dalla lettura di documenti depositati in giudizio dalla stessa Edison s.p.a. (ad esempio, la nota ASL del 24 settembre 2007, *sub* doc. 76; la nota ASL 3 agosto 2007, *sub* doc. 78; la relazione tecnica della Provincia di Milano 16 ottobre 2007, *sub* doc. 82; la nota ASL 26 febbraio 2008, *sub* doc. 93; la nota Arpa 10 aprile 2008, *sub* doc. 95).

Premesso che l'impugnativa a mezzo motivi aggiunti di tali atti doveva evidentemente ritenersi inammissibile, in ragione della loro natura meramente endoprocedimentale, resta il fatto che le contestazioni al riguardo svolte da Edison s.p.a. non inficiano i risultati dei prelievi e delle analisi compiute dagli organi tecnici, non avendo l'odierna appellante dimostrato l'eventuale ricorrenza di errori nell'operato degli stessi, idonei ad invalidarne le conclusioni.

Da quanto sopra emergeva univocamente e chiaramente la situazione di concreto pericolo di inquinamento della falda acquifera, da cui è attinta acqua potabile per la popolazione locale, per effetto dell'azione di sostanze cancerogene.

A fronte di tale quadro istruttorio non può ragionevolmente dubitarsi dell'urgenza di provvedere, non potendo logicamente, ancor prima che giuridicamente ammettersi, che l'intervento sarebbe stato legittimo se si fosse cominciato a realizzare sia pur in minima misura un danno, giacché la stessa *ratio* delle ordinanze contingibili e urgenti verrebbe meno. a misura per scongiurare la realizzazione del pericolo.

Né l'urgenza potrebbe dirsi esclusa dal fatto che, quantomeno all'epoca dei fatti, la falda di acqua potabile non sembrava essere stata ancora contaminata, non potendo la nozione di urgenza essere integrata esclusivamente dalla verifica del danno temuto (*id est*, l'avvelenamento con sostanze cancerogene dell'acqua potabile nel territorio comunale), ben potendo, come nel caso di specie, ravvisarsi la necessità di un intervento urgente a fronte del concreto ed attuale pericolo di contaminazione.

Quanto alla dedotta carenza del requisito della temporaneità, giacché, secondo l'appellante, l'intervento ordinato ad Edison (realizzazione di una barriera idraulica a tutela della falda di acqua potabile) avrebbe il carattere della definitività, è da osservare che quest'ultima è esclusa dall'esame del progetto di messa in sicurezza della falda, fatto redigere dal Comune di Melegnano e dagli altri enti partecipati al gruppo di lavoro, dallo Studio di ingegneria Tedesi di Milano (aprile 2008 – doc. 6 Comune e doc. 92 Edison), oltre che dall'esame della successiva corrispondenza intercorsa fra l'appellante ed il Comune stesso.

Invero, posto che la definitiva soluzione dei problemi di inquinamento dell'area era rappresentata dalla bonifica dell'area stessa, la messa in sicurezza della falda, da effettuarsi innanzitutto attraverso la realizzazione di una barriera idraulica che impedisca ai fattori inquinanti di raggiungerla, rappresentava di per sé solo un intervento temporaneo, in attesa della definitiva soluzione del problema (ossia l'eliminazione stessa delle sostanze inquinanti dal terreno).

Inoltre, se si tiene conto che la barriera, una volta conclusa, sarebbe stata soggetta a gestione e manutenzione presumibilmente per tempi non brevi (essenzialmente gli stessi della bonifica, *a latere* di quest'ultima), il progetto dello Studio Tedesi teneva conto dei costi di gestione per un solo anno (pagg. 119-121 della relazione stessa), nel presupposto che, realizzata la barriera, la manutenzione a carico di Edison avrebbe avuto carattere provvisorio, nelle more dell'implementazione della bonifica e del "passaggio" della gestione della barriera stessa ad altro soggetto.

9.2.3. In conclusione, l'ordinanza impugnata risulta essere stata adottata in presenza dei presupposti di contingibilità ed urgenza previsti dalla legge.

A ciò si aggiunga, come già accennato, che nelle ordinanze contingibili ed urgenti gli obblighi di attivazione possono a rigore essere imputati anche in base alle regole della c.d. "successione economica", che consentono di porre oneri economici a carico del soggetto che, pur non avendo una responsabilità diretta ed immediata a fronte di situazioni di danno o pericolo, ha in ogni caso tratto benefici economici dalla condotta del suo dante causa, a sua volta effettivo responsabile delle situazioni stesse.

Il che è assorbente anche delle considerazioni dell'appellante circa la natura meramente confermativa e/o autonoma delle ordinanze impugnate, rispetto a precedenti ordini ex art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997, già annullati.

9.3. Alla luce dei rilievi svolti vanno dunque ritenute infondate – come già ritenuto dal primo giudice – le censure attraverso le quali, denunciando il presunto eccesso di potere delle amministrazioni interessate oppure la violazione di legge, l'appellante insiste sul fatto di non essere successore universale delle Industrie Chimiche Saronio e che quest'ultima sarebbe l'unica responsabile nell'inquinamento dell'area in questione.

9.4. Parimenti infondate sono le censure con cui si lamenta che nel caso di specie difetterebbe la stessa "ragione giustificatrice" legittimante l'uso dello strumento contingibile ed urgente, ossia l'impossibilità di adottare tempestivamente i normali rimedi offerti dall'ordinamento (tali sarebbero stati, secondo l'appellante, gli ordini ex art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997, a suo tempo annullati per non essere Edison legittimata passiva degli stessi e le stesse previsioni di cui agli artt. 239 ss. del d.lgs. n. 152 del 2006) e che non sarebbero mancati i termini per i necessari approfondimenti istruttori, in ragione della sostanziale invarianza, nel corso del tempo, dello stato delle falde acquifere, come evincibile da molteplici atti processuali.

Al riguardo va in primo luogo ricordato che l'ordinanza di cui si controverte è stata adottata ex art. 217 r.d. n. 1265 del 1934, trattandosi quindi, più correttamente, di provvedimenti necessitati a presupposto tipico, costituito dal pericolo di emergenza sanitaria, ossia il rischio per la salute.

Quest'ultimo, in particolare, consisteva nel rischio che la prima falda, fortemente contaminata, potesse a sua volta determinare la contaminazione di quella, più profonda, destinata alla pubblica alimentazione; pericolo da ritenersi immediato e tuttora perdurante, non riuscendo l'appellante a confutare la tesi che, in difetto degli interventi "tampone" previsti nelle dette ordinanze, la temuta contaminazione si sarebbe prima o poi verificata con certezza.

Non risulta illogica, né palesemente illegittima, la scelta dell'amministrazione di ricorrere all'ordinanza ex art. 217 r.d. n. 1265 del 1934, divenuta anzi necessitata nel momento in cui i precedenti provvedimenti ex legge Ronchi erano stati annullati dal giudice amministrativo per difetto dei presupposti.

Quanto sopra smentisce inoltre l'ulteriore profilo di censura, secondo cui le ordinanze in questione sarebbero a loro volta espressione di un potere *ordinario* dell'amministrazione (*recte*, "*uno dei normali rimedi offerti dall'ordinamento*"), in quanto tale insuscettibile di fondare un ordine contingibile ed urgente.

Né convince l'ulteriore profilo di censura secondo cui non sarebbe stata neppure dimostrata la possibilità di estensione della contaminazione della falda per l'uso idropotabile, potendo opporsi i non irragionevoli rilievi della Città Metropolitana di Milano, secondo cui la bassa permeabilità riscontrata tra la prima e la seconda falda (tradizionalmente destinata alla captazione di pozzi pubblici e privati) indicava una permeabilità che non è nulla e che può quindi consentire il passaggio di contaminazioni presenti nella prima falda.

9.5. Neppure possono trovare accoglimento gli ulteriori profili di censura rivolti avverso l'ordinanza n. 6 per il fatto che essa richiamerebbe nel preambolo anche la procedura di cui all'art. 117 d.lgs. n. 112 del 1998 (di cui agli ordini precedentemente annullati dal giudice amministrativo), con ciò denotando così contraddizione ed incoerenza dei presupposti: fermo quanto già detto in precedenza circa la non contraddittorietà del richiamo ad entrambe le fonti normative, è del tutto evidente che la menzione della procedura prevista dalla c.d. "*Legge Ronchi*" (a quel momento già superata) assumeva un valore prettamente storico.

9.6. Quanto poi alla contestazione circa la mancanza di provvisorietà degli interventi disposti con l'ordinanza n. 6, fermo quanto già in precedenza osservato, può richiamarsi il precedente di Cons. Stato, IV, n. 6186 del 2003, secondo cui "*le ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Sindaco non debbono necessariamente avere sempre il carattere della provvisorietà. Loro connotato essenziale è l'idoneità della misura in relazione al rischio che si intende fronteggiare, in quanto la requisizione è preordinata a ovviare situazioni per le quali non sia altrimenti possibile provvedere con le misure ordinarie, per cui la durata del provvedimento è collegata al permanere, appunto, dello stato di necessità*".

9.7. Infine, quanto alla questione della sussistenza di "strumenti ordinamentali ordinari di intervento", l'appellante rileva come nel sistema regolatorio di cui all'art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997 ed al d.m. n. 471 del 1999 sarebbero previste misure

e tempistiche di intervento ordinarie idonee a tutelare tutte le matrici ambientali eventualmente soggette a pericoli, per quanto imprevedibili e repentini.

Tali norme, in particolare, individuerebbero in colui che cagiona l'evento "ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di esso" il soggetto tenuto a provvedere agli interventi di messa in sicurezza, salva comunque la competenza del Comune (ovvero, in subordine, della Regione) a realizzarli d'ufficio, nel caso in cui il primo non vi abbia dato corso; analoga previsione si rinverrebbe nell'art. 250, comma primo del d.lgs. n. 152 del 2006, il che smentirebbe il presupposto, ritenuto in sentenza, dell'inesistenza di rimedi ordinari con cui far fronte al pericolo di contaminazione delle falde acquifere, tanto più che tali misure erano state inizialmente utilizzate dal Comune (con l'adozione degli ordini *ex art. 17* d.lgs. n. 22 del 1997), sia pure nei confronti di un soggetto (Edison s.p.a.) privo di legittimazione passiva.

Neppure questo motivo può trovare accoglimento.

L'appellante si limita infatti a genericamente indicare il contenuto di alcune disposizioni normative senza però contestualizzare la censura individuando le concrete possibilità di intervento ritenute corrette, laddove per converso è evidente l'impossibilità di chiedere all'autore dell'inquinamento – trattandosi di operatore economico non più esistente – l'adozione delle misure d'urgenza con cui far fronte al pericolo di contaminazione delle falde profonde.

9.8. Le valutazioni che precedono sono assorbenti delle questioni sottese ai 76 motivi di ricorso pedissequamente riproposti in appello, peraltro senza alcuna puntuale confutazione di quanto statuito dal primo giudice.

10. L'appello va in conclusione respinto.

La complessità e la risalenza delle questioni affrontate giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite del grado di giudizio.

(Omissis)

