

Sulla bonifica di terreni inquinati da «contaminazioni storiche»

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 28 marzo 2022, n. 298 - Gabbricci, pres.; Limongelli, est. - Edison S.p.A. (avv.ti Villata, Degli Esposti, Troise Mangoni e Ballerini) c. Ministero della transizione ecologica, già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Grave inquinamento - Sito di interesse nazionale - Contaminazioni storiche - Bonifica.

L'applicazione delle norme in materia di bonifica anche a fattispecie di «contaminazioni storiche» non avviene in via retroattiva, sanzionando ora per allora condotte risalenti e lecite al momento della loro commissione, ma pone attuale rimedio alla perdurante condizione di contaminazione dei luoghi, da ritenersi illecita anche se posta in essere in epoca antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 22 del 1997, che per primo ha disciplinato gli obblighi di bonifica.

(Omissis)

FATTO

1. Il Polo chimico di Mantova è un complesso di industrie chimiche e petrolchimiche, esteso per circa 10 km quadrati, che si trova sul lato dei laghi di Mantova opposto all'abitato, è attivo dalla metà degli anni cinquanta del secolo scorso e, per il grave inquinamento che si è verificato, è stato classificato ai fini della sua bonifica e del ripristino ambientale come "sito di interesse nazionale" dall'art. 1, comma 4, lettera p nonies), della l. 9 dicembre 1998, n. 426, e perimetrato con D.M. 7 febbraio 2003.

2. Il presente giudizio riguarda uno stabilimento compreso in questo sito, ovvero l'impianto cd del "cloro-soda", che è stato in funzione dal 1957 al 1991, e produceva cloro e soda caustica. Più nello specifico, l'odierno giudizio riguarda in particolare l'"Area N – Impianto biologico", collocata a sud ovest dello stabilimento, caratterizzata dalla presenza di tre cumuli di materiale risultati inquinati. Sull'area, che costituiva una zona acquitrinosa già utilizzata come discarica o zona di accumulo dei fanghi di dragaggio del canale Sisma, furono abbancati e mescolati materiali derivanti da attività di precollauda e di scavo, propedeutiche alla costruzione dell'impianto di depurazione nell'adiacente area A, realizzata dal gruppo Eni nei primi anni '90.

3. Con ordinanza n. PD/1604 del 27 luglio 2015 (che ha modificato la precedente PD/1392 del 08/06/2015) la Provincia di Mantova concludeva l'iter istruttorio ai sensi dell'art. 244 d.lgs. n. 152 del 2006, individuando una responsabilità "concorrente" (quindi paritaria) per l'inquinamento dei Cumuli di Area N in capo alle società Edison s.p.a. e Syndial s.p.a.; in particolare, ad Edison era imputata la contaminazione dei terreni sottostanti il cumulo; a Syndial la diffusione di tale contaminazione per mescolanza delle precedenti frazioni con l'apporto dei terreni puliti provenienti dal precarico del depuratore. Con lo stesso provvedimento la Provincia, individuati i responsabili della contaminazione, imponeva loro di provvedere in solido alle attività previste dal titolo V, artt. 242 e 244 TU ambiente, presentando entro 30 giorni uno specifico progetto coerente con la documentazione e la progettualità agli atti del Ministero dell'Ambiente, rimandando alla competenza di quest'ultimo ogni determinazione sul merito degli interventi.

4. Entrambe le società impugnavano l'atto provinciale. Il ricorso di Syndial era respinto da questo TAR con sentenza n. 1146 del 25 agosto 2016, sulla quale allo stato pende appello. Gli otto ricorsi presentati da Edison erano riuniti e respinti da questo TAR con sentenza n. 802/2018, confermata in appello con sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 aprile 2020 n. 2195.

5. Il presente giudizio trae origine dall'atto adottato dall'allora Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) a seguito di quest'ultima pronuncia del giudice di appello.

5.1. In particolare, in esito a tale pronuncia, il Ministero dell'Ambiente (Direzione Generale per il risanamento ambientale) ha adottato l'"atto di significazione e diffida" prot. n. 0039099 datato 27 maggio 2020, notificato ad Edison in pari data, con cui, dopo aver richiamato il pregresso provvedimento della Provincia di Mantova PD/1604 del 27 luglio 2015 e le sentenze di primo e secondo grado di questo TAR e del Consiglio di Stato che ne hanno riconosciuto la legittimità (TAR Brescia, I, n. 1146/2016 e Cons. Stato, IV, n. 2195/2020), ha diffidato le società Edison s.p.a. e Eni Rewind s.p.a. (già Syndial s.p.a.), in solido tra loro, "ad ottemperare, entro trenta giorni dalla data di ricevimento della presente, al disposto di cui in sentenza, e segnatamente a:

rimuovere i cumuli in area N e gestire tali materiali secondo la normativa vigente in materia di rifiuti;

eseguire idonea caratterizzazione del terreno sottostante i cumuli, una volta rimossi eventualmente anche ai fini del riutilizzo, al fine di valutare le necessità di intervento;

effettuare un monitoraggio mensile delle acque dei piezometri, DP1, DP2, DP8, DP10, DP11, DP12, ricercando Mercurio, Vanadio, Benzene, Etilbenzene, Cumene, Idrocarburi C_{≤12} e C_>PCDD/PCDF, Dibenzo(a, h)antracene al fine



di identificare le misure di prevenzione/messa in sicurezza necessarie”.

5.2. Detto provvedimento è stato impugnato dinanzi a questo TAR sia da Syndial (con motivi aggiunti proposti nel ricorso già pendente R.G. 391/2019), sia da Edison con il ricorso qui in esame.

Il ricorso di Syndial è stato già deciso da questo TAR con sentenza non definitiva di rigetto n. 523 del 6 luglio 2020 e sentenza definitiva di parziale accoglimento 6.12.2020 n. 1040 (limitatamente alla censura concernente l'eccessiva brevità del termine di 30 giorni per l'esecuzione del provvedimento).

Il ricorso di Edison, oggetto del presente giudizio, è stato introdotto con atto notificato in data 27 luglio 2020 e ritualmente depositato. Ha premesso la ricorrente di aver impugnato la predetta sentenza del Consiglio di Stato n. 2195/2020 sia con ricorso per revocazione dinanzi allo stesso giudice sia con ricorso per Cassazione per profili attinenti alla giurisdizione, motivo per cui, non essendo la predetta pronuncia di appello passata in giudicato, non sarebbe ancora definitivo l'accertamento compiuto dalla Provincia di Mantova con l'ordinanza n° PD/1604 del 27 luglio 2015 in ordine alla responsabilità di Edison nella causazione dei fenomeni di inquinamento riscontrati nel S.I.N. di Mantova.

Ha quindi proposto sia censure di illegittimità derivata, in ragione dell'asserita illegittimità dell'ordinanza provinciale richiamata quale atto presupposto nel provvedimento ministeriale impugnato, sia censure di illegittimità per vizi propri.

5.3. Le numerose e articolate censure di parte ricorrente possono essere così sintetizzate:

I) il provvedimento impugnato sarebbe contrario ai principi di legalità e di irretroattività della legge nella misura in cui pretende di imporre alla ricorrente l'esecuzione di attività di bonifica a fronte di fenomeni di inquinamento “storico” verificatisi in tempi remoti e certamente prima dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 22/1997, che per la prima volta ha introdotto nella legislazione nazionale la previsione di obblighi di carattere rimediabile a carico di titolari di impianti industriali al fine di assicurare il ripristino di siti contaminati, in tal modo connotando innovativamente in termini di illiceità comportamenti che, fino a quel momento, dovevano ritenersi leciti e non sanzionabili;

- in subordine, ove si ritenesse il carattere retroattivo degli obblighi di bonifica introdotti dalla legislazione nazionale, gli artt. 242 e 244 del d. lgs. n. 152 del 2006 – su cui si fonda il provvedimento impugnato – sarebbero costituzionalmente illegittimi perché in contrasto con gli artt. 7 e 1, prot. 1 CEDU, in relazione all'art. 117, c. 1, Cost. nonché in contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione dei principi generali di irretroattività della legge, di certezza giuridica e di legittimo affidamento, nonché con l'art. 41, c. 1, Cost.;

- l'applicazione retroattiva degli obblighi di bonifica previsti dalla legislazione nazionale sarebbe altresì incompatibile con il principio di matrice comunitaria “chi inquina paga” di cui all'art. 191, par. 2 del TFUE - immediatamente applicabile nell'ordinamento nazionale in virtù dell'art. 3-ter del D.Lgs. 152/2006 – dal momento che contrasterebbe con la ratio prettamente preventiva e deterrente di tale principio, oltre che con i principi comunitari di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto;

II) il provvedimento impugnato sarebbe inoltre illegittimo per violazione dell'art. 9 d.m. 471/99, oltre che contraddittorio, illogico e viziato da carenze istruttorie, dal momento che, in presenza della comunicazione rivolta il 30 marzo 2001 da Enichem alle Amministrazioni competenti di volersi attivare per procedere alla bonifica del sito, pur non essendo responsabile della contaminazione, la Provincia non avrebbe avuto alcun motivo di svolgere ulteriori indagini al fine di individuare altri possibili responsabili dell'inquinamento, tra l'altro ritardando l'azione di bonifica;

III) il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo anche nella parte in cui il Ministero ha qualificato come “rifiuti” i cumuli in area N, in contrasto con le precedenti determinazioni della Provincia che li aveva sempre qualificati alla stregua di matrici ambientali contaminate; né risulta che il Ministero abbia condotto una specifica istruttoria al fine di verificare la riconducibilità dei cumuli alla nozione di “rifiuto” o a quella di “fonte di contaminazione”, da cui consegue l'applicazione di diversi regimi normativi;

IV) il provvedimento impugnato non recherebbe alcuna motivazione in ordine alla scelta di prevedere lo smaltimento dei cumuli in discarica, escludendo senz'altro il mantenimento in loco del materiale;

V) il provvedimento impugnato sarebbe altresì illegittimo nella parte in cui richiama a fondamento della diffida la sentenza n. 2195/2020 resa dal Consiglio di Stato, pur essendo tale sentenza ancora sub iudice (alla data di proposizione del ricorso), essendo stati proposti da parte della ricorrente due distinti gravami, uno per revocazione e l'altro in Cassazione, allo stato pendenti;

VI) il provvedimento sarebbe illegittimo per violazione del principio di ragionevolezza nella parte in cui ha assegnato ai soggetti intimati un termine di appena 30 giorni per eseguire l'intervento di bonifica, necessitante di attività complesse e non tutte dipendenti dalla volontà della ricorrente, in contrasto con lo stesso interesse pubblico a che tali attività siano svolte secondo modalità progettuali opportunamente meditate e in grado di realizzare misure efficaci;

VII) il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo anche perché adottato al di fuori della conferenza dei servizi e in violazione delle garanzie procedurali spettanti all'interessata, con particolare riferimento alla mancata comunicazione di avvio del procedimento, in tal modo impedendo ad Edison di far valere le proprie ragioni in seno al procedimento;

VIII) il provvedimento gravato sarebbe illegittimo anche nella parte in cui ha imposto alla ricorrente di effettuare un monitoraggio mensile delle acque in relazione a determinati parametri, senza indicare in motivazione la sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 240, lettera m) e lettera i) del Codice dell'Ambiente, per l'imposizione di “misure di prevenzione e messa in sicurezza” (minaccia imminente per la salute o per l'ambiente);

IX) inoltre, tenuto conto che la sentenza del Consiglio di Stato, IV, n. 2195/2020 non è ancora passata in giudicato (alla data di proposizione del ricorso), la ricorrente ha riproposto i motivi di ricorso già dedotti nel precedente giudizio avverso l'ordinanza provinciale n. PD/1604 del 27 luglio 2015, destinanti a riverberarsi sul decreto ministeriale qui impugnato quali profili di illegittimità derivata;

X) il decreto ministeriale impugnato sarebbe altresì affetto dallo stesso vizio di istruttoria che affliggeva l'ordinanza provinciale richiamata, per aver fatto riferimento a relazioni redatte da soggetti controinteressati (periti del p.m., periti di Enichem e Polimeri);

XI) infine, la ricorrente non sarebbe stata coinvolta nel procedimento amministrativo finalizzato all'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento.

6. Il Ministero dell'Ambiente si è costituito in giudizio con atto di mero stile, senza depositare documentazione e senza svolgere difese nel merito.

7. Si sono costituiti anche la Provincia di Mantova, il Comune di Mantova, Eni Rewind s.p.a. (già Syndial s.p.a.) e Versalis s.p.a., (proprietaria dell'area in questione), resistendo al gravame con atti di stile.

8. In prossimità dell'udienza di merito, le parti hanno integrato la propria documentazione e depositato memorie conclusive (Edison, Provincia, Comune ed Eni Rewind) e di replica (Edison, Provincia ed Eni Rewind) nei termini di rito.

9. All'udienza pubblica del 23 febbraio 2022, dopo la discussione dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato solo in minima parte, limitatamente alla censura di cui al sesto motivo concernente l'eccessiva brevità del termine assegnato dal Ministero per l'esecuzione del provvedimento impugnato, mentre nella parte residua è in gran parte in parte improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse (motivi, 1, 2, 5, 8, 9, 10 e 11) e in parte infondato (motivi 3, 4 e 7), nei termini qui di seguito precisati.

1. È opportuno muovere dalla considerazione che il decreto ministeriale impugnato, nel diffidare Edison s.p.a. e Syndial s.p.a. (oggi Eni Rewind s.p.a.) ad avviare le operazioni preliminari alla bonifica dei terreni risultati contaminati, è atto meramente e dichiaratamente consequenziale rispetto all'ordinanza provinciale PD/1604 del 27 luglio 2015 con cui è stata accertata la responsabilità solidale e paritaria di entrambe le società nella causazione degli accertati fenomeni di inquinamento, nonché rispetto alle sentenze di questo TAR nn. 1146/2018 e 802/2018 e alla sentenza del Consiglio di Stato n. 2195/2020 che hanno riconosciuto concordemente la legittimità di detta ordinanza respingendo i ricorsi proposti dalle due intimiate.

2. Nelle more del presente giudizio, sono intervenute la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 13 marzo 2021 n. 2138, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione proposto da Edison avverso la predetta sentenza dello stesso Consiglio di Stato, sez. IV, 1 aprile 2020 n. 2195; e l'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 26 marzo 2021 n. 8659, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per Cassazione proposto da Edison, per motivi di giurisdizione, avverso la medesima sentenza del Consiglio di Stato n. 2195/2020.

Per effetto di tali pronunce, la sentenza del Consiglio di Stato n. 2195/2020 è passata in giudicato, e ciò comporta che buona parte delle censure proposte dalla parte ricorrente nel presente giudizio, dedotte sull'espreso presupposto del carattere non ancora definitivo della sentenza del Consiglio di Stato n. 2195/2020, devono ritenersi ormai improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse, come giustamente eccepito della difesa delle Amministrazioni resistenti, afferendo a questioni già decise con autorità di giudicato in senso sfavorevole alla parte ricorrente.

3. Va anche precisato, in punto di fatto - alla luce della documentazione versata in atti e delle concordi deduzioni difensive delle parti - che a seguito della sentenza non definitiva n. 523 del 6 luglio 2020 resa da questa Sezione sul parallelo ricorso proposto da Syndial (oggi Eni Rewind) nei confronti del medesimo decreto ministeriale oggetto del presente giudizio, sia Eni Rewind che Edison hanno dato avvio all'esecuzione del provvedimento impugnato, provvedendo alle operazioni di caratterizzazione dei cumuli, all'effettuazione dei monitoraggi dei piezometri e all'avvio dei lavori di rimozione ordinati dal Ministero.

Peraltro, nei propri scritti conclusivi, Edison ha confermato la persistenza del proprio interesse all'accoglimento del ricorso, con particolare riferimento alle eccezioni di incostituzionalità e alla richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, sul presupposto che tali questioni, ove accolte, minerebbero in radice la legittimità del provvedimento impugnato e di quelli ad esso presupposti, incluso il provvedimento provinciale di individuazione dei soggetti responsabili della contaminazione.

4. Fatte queste precisazioni preliminari, si può passare alla disamina dei singoli motivi di ricorso, analizzando in primo luogo le censure che, ad avviso del Collegio, devono ritenersi ormai improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse in quanto coperte da giudicato, alla stregua di quanto sopra esposto. In particolare, devono ritenersi improcedibili per tale motivo tutte le censure che, sotto svariati profili, tendono a rimettere in discussione la legittimità dell'individuazione di Edison quale soggetto responsabile dell'inquinamento: legittimità che, invece, alla luce del giudicato ormai formatosi sul punto, deve ritenersi non più contestabile.



4.1. Ciò vale, in primo luogo, per la censura dedotta con il primo motivo, con il quale la ricorrente ha lamentato l'illegittimità della applicazione "retroattiva" della normativa in materia di obblighi di bonifica, introdotta per la prima volta nel 1997, anche a fattispecie di contaminazioni "storiche" verificatesi in epoche in cui le stesse non erano connotate in termini di illiceità, in mancanza di normative speciali che vietassero comportamenti inquinanti da parte delle imprese.

4.1.1. Al riguardo la sentenza n. 2195/2020 del Consiglio di Stato, richiamando un proprio consolidato orientamento, ha chiarito che l'applicazione delle norme in materia di bonifica anche a fattispecie di "contaminazioni storiche" non avviene in via retroattiva, sanzionando ora per allora condotte risalenti e lecite al momento della loro commissione, ma pone attuale rimedio alla perdurante condizione di contaminazione dei luoghi, da ritenersi illecita anche se posta in essere in epoca antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo numero 22 del 1997, che per primo ha disciplinato gli obblighi di bonifica.

4.1.2. Giova riprodurre uno stralcio della sentenza n. 2195/2020 del Consiglio di Stato, nella parte qui di interesse: "(...) *"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 [...]. (...).*

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. (...)

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 bio-degradabili) 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".

4.1.3. Alla luce di quanto affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza appena richiamata, non venendo in considerazione alcuna applicazione "retroattiva" della normativa in materia di obblighi di bonifica alle fattispecie di "contaminazioni storiche", appaiono manifestamente infondate anche le questioni di legittimità costituzionale e quelle di incompatibilità con i principi comunitari dedotte dalla parte ricorrente con il motivo di ricorso qui in esame, in quanto basate sull'erroneo presupposto che l'imposizione degli obblighi di bonifica anche a fattispecie di inquinamento "storico" implicherebbe una applicazione "retroattiva" della normativa sopravvenuta, il che non è.

4.1.4. Ad ulteriore conforto della infondatezza delle predette questioni, può essere utile riportare alcune ulteriori considerazioni svolte dal giudice di appello nella citata sentenza:

"(...) 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'iscrizione 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”.

Non rileva in senso contrario 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 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”.

4.2. Improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto coperta da giudicato di rigetto, è anche la censura dedotta con il secondo motivo di ricorso, con cui la parte ricorrente ha lamentato la pervicacia delle Amministrazioni competenti nel voler individuare altri possibili responsabili della contaminazione pur disponendo già di un soggetto (Enichem) che, benchè non responsabile della contaminazione, si era tuttavia offerto spontaneamente di procedere alla bonifica del sito con nota del 30 marzo 2001.

Su tale profilo la sentenza n. 2195/2020 del Consiglio di Stato ha osservato (paragr. 8.2.) che *“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)”.*

4.3. Parimenti improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse sono il quinto e il nono motivo di ricorso, in quanto entrambi dedotti sul presupposto del carattere ancora non definitivo (alla data di introduzione del giudizio) della sentenza del Consiglio di Stato n. 2195/2020, viceversa sopravvenuta in corso di causa.

4.4. Improcedibile per analogo motivo è anche la censura dedotta con l’ottavo motivo, con cui la parte ricorrente ha lamentato che il provvedimento gravato sarebbe illegittimo nella parte in cui ha imposto alla ricorrente di effettuare un monitoraggio mensile delle acque in relazione a determinati parametri, senza indicare in motivazione la sussistenza dei presupposti richiesti dall’articolo 240, lettera m) e lettera i) del Codice dell’Ambiente per l’imposizione di *“misure di prevenzione e messa in sicurezza”*, ossia l’esistenza di una minaccia imminente per la salute o per l’ambiente.

Al riguardo, la sentenza n. 2195/2020 del Consiglio di Stato ha così osservato:

“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”.

4.5. Improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, in quanto coperta anch’essa da giudicato, è la censura dedotta con il decimo motivo, con cui la ricorrente ha reiterato nei confronti del provvedimento ministeriale impugnato la medesima censura di difetto di istruttoria originariamente proposta nei confronti dell’ordinanza provinciale di individuazione dei soggetti responsabili dell’inquinamento.

Al riguardo, nella citata sentenza n. 2195/2020 il Consiglio di Stato ha osservato: *“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 le 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”.

4.6. Infine, analoga declaratoria di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse deve essere pronunciata in relazione all'undicesimo motivo, con cui la ricorrente ha lamentato di non essere stata coinvolta nel procedimento amministrativo finalizzato all'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento.

Al riguardo, la sentenza n. 2195/2020 del Consiglio di Stato ha osservato 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”*.

Restano a questo punto da esaminare, nel merito, le censure di cui al terzo, quarto, sesto e settimo motivo.

5. Il terzo e il quarto motivo possono essere esaminati congiuntamente, in quanto attengono a profili connessi; in particolare:

- con il terzo motivo, la parte ricorrente ha lamentato che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo anche nella parte in cui il Ministero ha qualificato immotivatamente come “rifiuti” i cumuli in area N, in assenza di una pregressa attività istruttoria finalizzata a verificare la riconducibilità dei cumuli alla nozione di “rifiuto” o a quella di “fonte di contaminazione”, da cui consegue l'applicazione di diversi regimi normativi;

- con il quarto motivo la parte ricorrente ha lamentato che il provvedimento impugnato non recherebbe alcuna motivazione in ordine alla scelta di prevedere lo smaltimento dei cumuli in discarica, escludendo senz'altro il mantenimento in loco del materiale.

Osserva il Collegio che le questioni poste dalla parte ricorrente sono state già decise da questa Sezione con la sentenza non definitiva n. 523 del 6 luglio 2020, pronunciata sull'analogo ricorso proposto da Syndial spa (oggi Eni Rewind spa) avverso il medesimo provvedimento oggetto del presente giudizio; ha osservato la Sezione che la qualificazione del materiale presente nei cumuli dell'area N come deposito incontrollato di rifiuti è risalente: *“Già la conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013 ha ritenuto che i materiali che formano i cumuli non fossero assimilabili in alcun modo a materiali di riporto in quanto si tratta di terreni scavati ai fini di un successivo trattamento, mai attuato e non utilizzati, e ne ha conseguentemente ordinato la rimozione e la gestione secondo la normativa in materia di discariche controllate. Si tratta di conclusioni ribadite anche dal verbale della conferenza di servizi 28 maggio 2014 (...). Le medesime considerazioni sono contenute poi nel verbale della conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2015, approvato dalla conferenza di servizi decisoria del 14 luglio 2015, che qualifica i cumuli come discarica incontrollata”*.

Gli esiti della conferenza dei servizi del 17 marzo 2015 sono stati espressamente richiamati nella motivazione del provvedimento qui impugnato, e ciò è di per sé sufficiente ad escludere i profili di illegittimità dedotti dalla parte ricorrente.

6. Con il settimo motivo, la parte ricorrente ha lamentato che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo perché adottato al di fuori della conferenza dei servizi e in violazione delle garanzie procedurali spettanti all'interessata, a cui non sarebbe stata inviata alcuna comunicazione di avvio del procedimento, in tal modo impedendole di far valere le proprie ragioni in seno al procedimento.

La censura, osserva il Collegio, è palesemente infondata dal momento che il provvedimento impugnato è atto meramente consequenziale rispetto ai provvedimenti pregressi che hanno individuato la ricorrente quale soggetto responsabile della contaminazione dell'area e alle pronunce giurisdizionali, di primo e secondo grado, che ne hanno riconosciuto la legittimità.

In quanto atto dal contenuto vincolato, la diffida impugnata non necessitava di essere preceduta da uno specifico procedimento nel quale coinvolgere l'intimata.

7. Da ultimo, va esaminato il sesto motivo, con cui la parte ricorrente ha lamentato l'irragionevolezza del termine di 30 giorni assegnato dal Ministero per eseguire l'intervento di bonifica.

La censura, osserva il Collegio, è fondata atteso che, come già rilevato da questa Sezione nella sentenza n. 1040/2021 sull'analogo ricorso Syndial, *“Il Ministero ha qualificato detto termine come perentorio, prevedendo – nel caso di mancato tempestivo adempimento della diffida– la realizzazione delle attività in danno della ricorrente e prefigurandone la conseguente responsabilità penale. Ancorché non risulti in atti che l'amministrazione abbia assunto ulteriori*

provvedimenti in conseguenza del mancato rispetto dei tempi imposti, come previsto nella diffida, va riconosciuto che il prescritto termine - ove inteso come perentorio - risulta del tutto irragionevole ed incongruo rispetto alle attività richieste alla ricorrente che, come dalla stessa documentato, sono state avviate da tempo e richiedono un complesso iter progettuale, autorizzativo e quindi operativo, incompatibile con i previsti trenta giorni”.

8. In conclusione, alla luce di tutte le considerazioni di cui sopra, il ricorso va accolto in minima parte, limitatamente alla censura dedotta con il sesto motivo in relazione all'eccessiva brevità del termine assegnato dall'Amministrazione per l'ottemperanza, mentre nella parte residua il ricorso è in parte improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e in parte infondato, nei termini sopra esposti.

9. Le spese di lite sono poste a carico della parte ricorrente, in quanto soccombente in relazione alla quasi totalità delle censure dedotte, e sono liquidate in favore delle parti resistenti in misura differenziata in relazione al diverso ruolo difensivo e al diverso impegno difensivo profuso nel corso del giudizio.

(Omissis)