

Individuazione dei soggetti responsabili della contaminazione delle matrici ambientali di un sito industriale (SIN)

T.A.R. Toscana, Sez. II 18 luglio 2024, n. 921 - Cacciari, pres.; Faviere, est. - Asi S.r.l. (avv.ti Burlamacchi e Pasquini) c. Regione Toscana e Provincia di Massa Carrara (avv.ti Bora e Delfino) ed a.

Ambiente - Bonifica dei siti inquinati - Individuazione dei soggetti responsabili della contaminazione delle matrici ambientali di un sito industriale (SIN).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Pende avanti questo Tribunale ricorso avverso i provvedimenti, meglio indicati in epigrafe, con cui il Settore Bonifiche e Siti Orfani PNRR della Regione Toscana, in qualità di “Ufficio Comune per l’esercizio associato delle funzioni delle province e della Città metropolitana in materia di bonifica dei siti inquinati”, previa convalida di atti precedentemente adottati dalla medesima amministrazione regionale (decreto n. 19263 del 11.09.2023), ha individuato i soggetti responsabili della contaminazione delle matrici ambientali del sito industriale ex Italiana Coke S.p.a. (già qualificato come Sito di Bonifica di Interesse Nazionale – S.I.N. e poi inserito, a far data dal 2013, nei Siti di Bonifica di Interesse Regionale – S.I.R.) ubicato nel territorio del comune di Carrara (MS) in località Avenza (decreto 19412 del 12.09.2023). I soggetti individuati sono la Agenzia Sviluppo Industriale - ASI S.r.l. la Eni Rewind S.p.a. (rispettivamente odierne ricorrente e controinteressata). In particolare la ASI S.p.a. viene ritenuta, ai sensi dell’art. 244 del D.Lgs. n. 152/2006, imputabile delle attività di contaminazione in quanto:

- ha sostituito Enirisorse S.p.a., precedente titolare, a seguito di sottoscrizione in data 21.06.1999 di Accordo privato tra le parti per il completamento della bonifica delle aree e delle acque relativi all’area dell’ex Cokeria di Avenza e che, a sua volta, in virtù della sottoscrizione in data 23.02.2000 di Accordo Sostitutivo di provvedimento ex art. 11 L.241/1990 con la Provincia di Massa-Carrara, ARPAT ed il Comune di Carrara, aveva assunto, a partire da tale data, nei confronti delle amministrazioni pubbliche l’onere della messa in sicurezza/bonifica dell’intera area inquinata dell’ex Italiana Coke (come peraltro riconosciuto dalla sentenza del Tribunale di Massa sez. Carrara n.299 del 19.07.2013);

- ha omesso di adottare, a partire dalla data di sottoscrizione del citato accordo sostitutivo, qualunque intervento di messa in sicurezza o di bonifica dei suoli e sottosuoli di alcuni lotti (segnatamente aree ricomprese nei lotti convenzionalmente indicati come Lotto 1 nell’area censita al Fg.99 part. 269 NCT del Comune di Carrara, come Lotto 7/A nell’area censita al Fg. 99 part. 322 NCT del Comune di Carrara e come Lotto 7 nell’area censita al Fg. 99 part. 49 NCT del Comune di Carrara) nonché qualunque intervento di messa in sicurezza o di bonifica delle acque sotterranee di cui era onerata e, infine, ha causato l’ulteriore diffusione della contaminazione nelle acque sotterranee ancora più a valle del sito ex Italiana Coke fino ad arrivare al Fosso Lavello come accertato, per l’ammoniacale, in alcuni pozzi esterni ai confini dell’ex sito industriale, nel 2001 da ARPAT e nel 2018-2019 da Sogesid Spa e ARPAT; pozzi posti ancora più a valle del sito ex Italiana Coke fino ad arrivare al Fosso Lavello.

A tali soggetti viene intimato di provvedere entro 60 giorni alla presentazione del Piano di caratterizzazione, per proseguire poi nell’iter di bonifica dei suoli e sottosuoli nonché, nei 120 giorni dal provvedimento al progetto di bonifica per le acque di falda sottiacenti l’area, tenendo conto del “plume” di contaminazione come definito nella relazione della Sogesid S.p.a. e proseguendo, nell’iter tecnico-amministrativo finalizzato alla bonifica delle acque di falda in correlazione con i contenuti della documentazione approvata con Decreto Direttoriale del MITE n.80 del 22.06.2022 “Interventi di bonifica della falda sottostante al S.I.N. di Massa e Carrara ed aree ex S.I.N. - Progetto Definitivo” (oggi MASE Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica).

2. Avverso i citati decreti è insorta l’interessata con ricorso notificato il 10.11.2023, ritualmente depositato avanti questo Tribunale, con cui lamenta, in sei motivi, incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili.

Per resistere al gravame si sono costituite la Regione Toscana e la Provincia di Massa Carrara (il 28.11.2023), che hanno depositato di memoria congiunta (il 1.12.2023).

Questo Tribunale con ordinanza n. 554/2023 ha respinto l’istanza cautelare.

Si è costituita la Enirewind S.p.a. (il 22.12.2023). Ha fatto seguito il deposito di memoria delle amministrazioni resistenti (il 9.05.2024), della ricorrente (il 10.05.2024) della controinteressata (il 10.05.2024), nonché di memorie di replica delle amministrazioni e della ricorrente (il 21.05.2024).

Alla udienza pubblica del 11.06.2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è infondato.

4. Con il primo e il secondo motivo di ricorso, trattati congiuntamente per ragioni di connessione oggettiva, si lamenta l’illegittimità del decreto n. 19263 del 11.09.2023 per incompetenza assoluta, violazione dell’articolo 21-septies della



legge 241/1990, dell'art. 244 del D.Lgs. n. 152/2004, degli artt. 3, 19 e 30 d.lgs. 267/2000, degli artt. 17, 19, 20 e 21 della LRT n. 68/2011 e si solleva questione di costituzionalità dell'art. 28 *quinquies* della L.R. 25/1998.

In particolare la ricorrente sostiene che il provvedimento sarebbe viziato poiché procede alla convalida di precedenti atti adottati dalla Regione in difetto di attribuzione e non di mera incompetenza relativa in materia di bonifica giacché, ai sensi dell'art. 244 del D.Lgs. n. 152/2006 e giusto il dettato della LRT n. 25/1998 (che attribuiva alla Regione le relative competenze), dichiarata incostituzionale proprio sul punto con sentenza della Corte Costituzionale n. 129/2019, i relativi poteri spettano alle Province.

Tale vizio permarrebbe anche alla luce della norma recata dall'art. 28-*quinquies* della LRT 28/1998, come modificata dall'art. 4 della LRT n. 31/2023, che prevede che le Province subentrano nelle attività istruttorie in corso in materia di bonifica dei siti inquinati e provvedono alla convalida degli atti già posti in essere dalla Regione. Tale norma, proprio perché consentirebbe la convalida di atti nulli, sarebbe incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. p) e s) Cost.

Il provvedimento, inoltre, sarebbe affetto da incompetenza assoluta giacché l'Ufficio Comune per l'esercizio associato delle funzioni delle province e della Città metropolitana in materia di bonifica dei siti inquinati, che lo ha emanato, sarebbe di fatto un organo regionale e a quest'ultima amministrazione, in difetto di attribuzione, sarebbe imputabile l'atto emanato, in violazione dei moduli organizzativi previsti per l'esercizio in forma associata di funzioni per gli enti locali dall'art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000 (nonché dagli artt. 17 e ss. della LRT 68/2011).

Con il secondo motivo di estendono le medesime censure al decreto 19412 del 12.09.2023 per illegittimità derivata.

I motivi sono infondati.

Occorre premettere una breve ricostruzione normativa relativa al passaggio delle competenze alla gestione dei procedimenti di cui all'art. 244 del D.Lgs. n. 152/2006 dalla Regione alle Province.

L'art. 5, comma 1, lettera e) della L.R. 25/1998, come sostituito dall'art. 1 della L.R. 61/2014, attribuiva alla Regione le funzioni relative alle procedure semplificate per il trattamento dei rifiuti di cui agli artt. 213, 214, 215, 216 del D. Lgs. 152/2006 e 3, comma 1, lettera g) del D.P.R. 59/2013.

Con la lettera p) della medesima norma si trasferivano all'ente regionale le funzioni amministrative concernenti la bonifica dei siti inquinati attribuite alle regioni ed alle province ai sensi del titolo V, della parte IV, del D. Lgs. 152/2006, e non riservate ai comuni dalla legge regionale 10 luglio 2006, n. 30.

Con l'art. 2, comma 1, lettera d) n. 1 della L.R. 22/2015, venivano trasferite alla Regione: *«le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 [...] dalla medesima legge attribuite alla competenza della Regione e per il cui effettivo trasferimento si rinviava alla presente legge; nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle province ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e le funzioni concernenti l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 [...]»*.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 129 del 28 maggio 2019, dichiarava incostituzionale il suddetto art. 2, comma 1 lettera d) numero 1, della L.R. 22/2015, e l'art. 5 comma 1 lettere e) e p) della L.R. 25/1998, *“nella parte in cui attribuiscono alla regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate”*; dichiarava invece inammissibile la questione di illegittimità sollevata riguardo alle medesime norme *“nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti, in riferimento all'art. 117 comma 2 lettere p) ed s) della Costituzione”*.

Successivamente l'art. 21, comma 1, della L.R. 51/2020 (recante *«Attuazione sentenza della Corte Costituzionale 129/2019. Modifiche all'articolo 5 della l.r. 25/1998»*) ha abrogato l'art. 5, comma 1 lettere e) e p) della L.R. 25/1998. Il Consiglio di Stato, con parere n. 1875/2022 (reso su ricorso straordinario ex d.P.R. 24.11.1971, n. 1199 con cui era stato impugnato un decreto adottato dal “Settore Bonifiche” della Regione Toscana recante la conclusione di indagini istruttorie finalizzate all'individuazione del responsabile della contaminazione ex art. 244, comma 2, d.lgs. 152/2006), affermava che, mediante la L.R. 51/2020, sarebbe stato implicitamente abrogato anche l'art. 2, comma 1 lettera d) n. 1, della L.R. 22/2015, stante la rubrica della norma e il dichiarato intendimento di dare attuazione alla pronuncia n. 129/2019 del Giudice delle Leggi.

Da ultimo, l'abrogazione dell'art. 2, comma 1 lettera d) n. 1, della L.R. 22/2015 veniva disposta espressamente dall'art. 7, comma 1, della L.R. n. 31 del 31.07.2023.

Quest'ultima legge introduce tuttavia anche una disciplina transitoria, onde far fronte ordinatamente al trasferimento delle competenze, dapprima acquisite dalla Regione, alle province che ne erano originariamente titolari.

Per quanto qui rileva, l'art. 28-*quinquies* della L.R. 25/1998, introdotto dalla L.R. 31/2023, prevede che, fino al 31 dicembre 2024, le funzioni dapprima trasferite alla Regione in materia di bonifica dei siti inquinati e comunque tornate alla provincia per effetto della sentenza n. 129/2019 della Corte Costituzionale, saranno oggetto di subentro da parte delle province le quali, in applicazione del principio di conservazione dell'attività amministrativa, potranno convalidare gli atti

adottati antecedentemente dalla Regione.

Il citato art. 28-*quinqies*, più precisamente, prevede che: «1. *Relativamente alle funzioni di cui all'articolo 6, comma 1 bis, lettere c), d), ed e), le province e la Città metropolitana di Firenze subentrano nei procedimenti in corso e, in applicazione del principio della conservazione dell'attività amministrativa, provvedono alla convalida degli atti già posti in essere dalla Regione, alla data di entrata in vigore della legge regionale 31 luglio 2023, n.31 [...]*».

Nel contempo, l'art. 28-*quater* della L.R. 25/1998 (introdotto dall'art. 3 comma 1 L.R. 31/2023) stabilisce che: «1. *Fino alla data del 31 dicembre 2024, la Regione, le province [...] possono costituire un ufficio comune per l'esercizio associato delle funzioni di cui all'articolo 6, comma 1 bis, lettere c), d), ed e), secondo quanto previsto dall'articolo 19 della legge regionale 27 dicembre 2011, n.68 [...] e dal presente articolo. 2. L'esercizio associato delle funzioni di cui al comma 1 è disciplinato dalla convenzione, allegato B della presente legge, mediante la quale è costituito l'ufficio comune. La Regione individua l'ufficio regionale che opera come ufficio comune e svolge le funzioni individuate dalla convenzione medesima. All'ufficio può essere assegnato personale comandato dalle province [...], previo accordo con gli enti di provenienza, ove sussistano le condizioni previste dalla normativa statale di riferimento. 3. Dalla data di sottoscrizione della convenzione e per le funzioni ivi indicate, l'ufficio comune opera in nome e per conto dell'ente, provincia o Città metropolitana di Firenze, territorialmente competente, e gli atti adottati sono imputati oggettivamente e soggettivamente all'ente medesimo. Gli enti che sottoscrivono la convenzione, per il periodo di vigenza della stessa, si avvalgono del patrocinio e della consulenza dell'Avvocatura regionale, secondo quanto previsto dalla legge regionale 2 dicembre 2005, n. 63 (Disciplina della rappresentanza e difesa in giudizio della Regione Toscana e degli enti dipendenti. Attribuzioni dell'Avvocatura regionale). 4. La convenzione di cui all'allegato B della presente legge, può, qualora necessario, essere modificata mediante deliberazione della Giunta regionale. ».*

L'art. 5, comma 3, dello schema di convenzione allegato alla legge stabilisce inoltre che: «3. *L'ufficio comune opera in nome e per conto dell'ente, provincia o Città metropolitana di Firenze, territorialmente competente, e gli atti adottati sono imputati oggettivamente e soggettivamente all'ente medesimo*»; tale disposizione è effettivamente contenuta nella Convenzione del 24 agosto 2023, stipulata tra la Regione Toscana e la Provincia di Massa Carrara (cfr. doc. n. 23 di parte resistente).

Ciò premesso occorre evidenziare che la ripartizione delle competenze scaturite dalla evoluzione normativa sopra descritta non consente di ravvisare, nel caso di specie, alcun difetto di attribuzione e, quindi, nullità negli atti convalidati e, di conseguenza, alcuna violazione dell'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990 giacché la convalida adottata mediante il primo decreto impugnato provvede a sanare vizi di legittimità derivanti da incompetenza relativa.

Il provvedimento impugnato, infatti, procede alla convalida di atti endoprocedimentali emanati in data anteriore al 24.08.2023 (data di sottoscrizione della convenzione con la Provincia) tra cui la nota del Settore Bonifiche e Siti Orfani PNNR della Regione Toscana (reg. prot. AOOGR/PD n.0062928 del 06/02/2023 e relativi documenti ad essa allegati) avente ad oggetto la comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi degli articoli 7 e 8 della L. n.241/1990 nonché varie note interlocutorie, di gestione del procedimento di accesso agli atti e di proroga dei termini procedurali.

Questo Tribunale ha già avuto modo di statuire che “*affinché possa ravvisarsi il difetto assoluto di attribuzione, è infatti necessario che l'Amministrazione abbia esercitato un potere attinente a materie del tutto estranee al novero degli interessi pubblici la cui cura le viene attribuita dal legislatore. In tal senso, e in termini condivisi dal Collegio, la giurisprudenza ha invero affermato che: «Nell'interpretare la locuzione "difetto assoluto di attribuzione", il Consiglio di Stato ha precisato che la nullità del provvedimento di cui all'art. 21 septies citato ha carattere eccezionale e il difetto assoluto di attribuzione, quale causa di nullità del provvedimento amministrativo, ricorre solo in caso di cosiddetta carenza di potere in astratto, vale a dire quando l'Amministrazione esercita un potere che in realtà nessuna norma le attribuisce, essendo tale vizio configurabile solo nei casi "di scuola" in cui un atto non può essere radicalmente emanato da una autorità amministrativa, che non ha alcun potere nel settore, neppure condividendone la titolarità con un'altra amministrazione, risultando altrimenti un vizio di incompetenza (Cons. Stato, sez. II, 14 gennaio 2022, n. 272). Parallelamente, è opportuno rammentare quanto affermato dalla Corte di Cassazione, secondo la quale il vizio di incompetenza assoluta, che è causa di nullità del provvedimento, rilevabile d'ufficio dal giudice, "ricorre soltanto se l'atto emesso concerne una materia del tutto estranea alla sfera degli interessi pubblici attribuiti alla cura dell'amministrazione cui l'organo emittente appartiene" (Cass. 28108 del 2018; Cass. 12555 del 2012), ossia se "il provvedimento adottato da un certo organo riguarda una materia del tutto estranea all'ambito degli interessi pubblici attribuiti alla cura dell'amministrazione cui l'organo stesso appartiene", mentre si ha incompetenza relativa nel rapporto tra organi od enti nelle cui attribuzioni rientri, sia pure a fini ed in casi diversi, una determinata materia" (Cass. civ., sez. VI, 18 gennaio 2021, n. 17569)» (TAR Veneto, III, 21 febbraio 2023, n. 237); «12.1. Si deve preliminarmente ricordare che la nullità assurge a figura patologica di carattere generale, che, tuttavia, può essere invocata soltanto ove ricorra una delle ipotesi di cui all'art. 21-septies della L. 241 del 1990. In caso contrario, ogni difformità tra il paradigma normativo e la fattispecie concreta dovrà essere considerata, nel silenzio della legge, alla stregua di una illegittimità annullabile, purché si tratti di un vizio realmente invalidante. 12.2. È ormai assodato che la nullità nel diritto amministrativo si pone tra l'inesistenza e l'annullabilità. Sono ben pochi i casi in cui il provvedimento è affetto da un vizio tale da non produrre né annullabilità, né inesistenza. [...] 12.4. Uno dei casi di nullità del provvedimento è quello del difetto assoluto di attribuzione. Esempio paradigmatico*

di nullità per difetto di attribuzione, e quindi di carenza di potere in senso lato, è rappresentato dal vizio di incompetenza, che consiste nella violazione del canone di riparto dell'attribuzione del potere amministrativo. [...] L'incompetenza assoluta ricorre solo qualora il provvedimento sia stato posto in essere da parte di una P.A. che non soltanto non è competente all'adozione di quel provvedimento, ma che non ha alcuna competenza nel settore di riferimento interessato dall'adozione del provvedimento stesso. Sono ricondotte a ipotesi di incompetenza relativa quelle in cui il provvedimento sia stato adottato da un organo incompetente, ma comunque operante in un settore unitariamente ordinato. 12.7. In definitiva, non sussiste nullità alcuna quando l'atto, adottato da ente diverso da quello competente, sia stato adottato nell'esercizio di un'attività riferita a un settore amministrativo omogeneo, in seno al quale i due organi svolgono compiti ripartiti secondo il sistema proprio della divisione delle competenze. 12.8. Ne consegue, afferma la dottrina ormai unanime, una drastica riduzione della sfera di operatività della nullità in favore della categoria dell'annullabilità, alla luce della ripartizione di competenza fra Stato, Regioni ed enti locali realizzata con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Escludere infatti l'incompetenza assoluta quando l'organo che ha adottato l'atto svolga comunque alcune funzioni nel settore interessato, significa ammettere che l'intervento di un diverso livello territoriale di governo costituisce un vizio di incompetenza relativa. 12.9. La ragione è semplice. In ciascun ramo di attività, e la tutela della salute ne è un esempio paradigmatico, è previsto l'intervento congiunto, a vari livelli, dei diversi enti territoriali» (TAR Sardegna, I, 11 ottobre 2021 n. 698) [...] Orbene, il decreto [...], emesso dalla Regione Toscana, interviene a individuare i soggetti responsabili di una contaminazione ambientale, e ad ordinare a questi la bonifica del sito contaminato, ponendosi così in una materia nella quale l'ente regionale (pur avendo in concreto esercitato prerogative specificamente riservate dall'art. 244 comma 2 alla Provincia, e assegnate alla Regione in virtù di norma regionale dichiarata incostituzionale con la richiamata sentenza n. 129/2019) è tutt'altro che spogliato di competenze. Lo stesso primo comma dell'art. 244 D. Lgs. 152/2006 stabilisce invero che l'accertamento della contaminazione, presupposto di adozione dell'ordinanza prevista al secondo comma, deve essere comunicato alla Regione. Inoltre, il medesimo D. Lgs. 152/2006 contiene plurime disposizioni che, in materia di bonifica dei siti contaminati, individuano la Regione quale soggetto competente all'adozione di specifici provvedimenti (art. 196, lettere 'c' e 'h'; art. 242; articoli 250 e 251) [...]. In particolare, l'art. 4 comma 1 della L.R. 31/2023 introduceva, nella L.R. 25/1998, l'art. 28 quinquies che, proprio in attuazione della succitata pronuncia n. 129/2019 della Corte Costituzionale, prevedeva la riacquisizione delle competenze ambientali oggetto di causa da parte della Provincia: «Relativamente alle funzioni di cui all'articolo 6, comma 1 bis, lettere c), d), ed e), le province e la Città metropolitana di Firenze subentrano nei procedimenti in corso» (comma 1); nel contempo, in dichiarata applicazione del principio di conservazione dell'attività amministrativa, le Province medesime: «provvedono alla convalida degli atti già posti in essere dalla Regione, alla data di entrata in vigore della legge regionale 31 luglio 2023, n. 31» (comma 1)» (TAR Toscana, Sez II, 10/04/2024, n. 409).

Estendendo al caso di specie le conclusioni cui perviene tale pronuncia, dalla quale non vi è ragione di discostarsi, la convalida (o se si preferisce la ratifica) degli atti procedurali recata nel decreto impugnato rientra dunque nell'operatività dell'art. 21-nonies della L. n. 241/1990.

L'art. 28-quinquies citato, peraltro, sia al primo che al secondo comma prevede espressamente il potere di convalida degli atti già adottati dalla Regione disgiuntivamente e in aggiunta al subentro nella gestione dei procedimenti in corso. Il primo comma prevede infatti che: «le province [...] subentrano nei procedimenti in corso e [...] provvedono alla convalida degli atti già posti in essere dalla Regione», mentre il secondo comma stabilisce che il tavolo Tecnico ivi contemplato ha il compito di: «a) assicurare il trasferimento dei procedimenti e delle attività in corso per il subentro delle province [...] nonché presidiare e coordinare i procedimenti per la convalida degli atti già compiuti dalla Regione».

Il termine “atti”, nella dogmatica giuridica, è comprensivo sia dei “provvedimenti” emanati al termine del procedimento amministrativo, che degli atti “endoprocedimentali” emessi nell'ambito di procedimenti in corso e non ancora conclusi. L'interpretazione in senso disgiuntivo e additivo (che separa tra loro, e aggiunge l'una all'altra, le attività di subentro e convalida) si impone dunque come necessaria, alla luce del palese significato letterale della norma riportata.

La competenza all'adozione dell'atto, nel periodo transitorio che va dalla stipula della convenzione di cui all'art. 3 della L.R. 31/2023 al 31.12.2024, è demandata, ai sensi del combinato disposto tra l'art. 28-quinquies comma 1 e l'art. 28-quater comma 1 della L.R. 25/1998, all'Ufficio unico regionale individuato con la citata convenzione che ha effettivamente adottato l'atto agendo, nel medesimo periodo transitorio, mediante lo svolgimento di attività imputata oggettivamente e soggettivamente alla Provincia.

Nel caso di specie si tratta della adozione di un modulo organizzativo per la gestione associata di funzioni, di natura transitoria per il progressivo trasferimento operativo dalla Regione alla Provincia della funzione di cui si controverte. L'attività risulta coerente con le disposizioni di cui all'art. 19 della LRT n. 68/2011 (recante *Norme sul sistema delle autonomie locali*), richiamato peraltro proprio dal citato art. 28-quater della LRT 25/1998, secondo il quale “1. La Regione può esercitare funzioni amministrative in forma associata con comuni e province, mediante stipula di convenzione di cui al presente titolo. 2. La convenzione: a) è approvata con deliberazione della Giunta regionale, previo parere favorevole della commissione consiliare competente per materia; b) è sottoscritta dal sindaco del comune e dal presidente della provincia aderenti; c) prevede che l'ente presso il quale opera la struttura amministrativa unica sia la Regione; d) prevede che all'organo di cui di cui all'articolo 20, comma 2, lettera c), partecipi il Presidente della Giunta regionale o l'assessore

delegato, che lo presiede; e) può prevedere che la successione di cui all'articolo 20, comma 2, lettera e), riguardi anche la Regione”.

Il fatto che l'Ufficio sia organizzativamente incardinato presso la Regione è coerente con tale disposizione ma non qualifica, sul piano giuridico, l'imputazione della medesima attività all'ente Regionale, come emerge dalla citata convenzione (adottata in conformità ai successivi artt. 20, 21 e 22 della medesima legge regionale).

Il vizio in cui è incorsa la Regione nell'adozione degli atti convalidati deve dunque essere ricondotto alla fattispecie dell'incompetenza relativa. Il provvedimento impugnato, risultando perciò illegittimo ex art. 21-octies primo comma L. 241/1990, è per conseguenza suscettibile di convalida e/o ratifica, ai sensi dell'art. 21-nonies comma 2 della L. 241/1990. Passando alle censure di incostituzionalità dell'art. 28-quinquies si ritiene la questione presenti profili di manifesta infondatezza.

Parte ricorrente ritiene che siano stati violati l'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. (che attribuisce alla competenza esclusiva statale l'adozione delle norme fondamentali in materia di “tutela dell'ambiente”) e con l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. (che attribuisce alla legge statale la competenza inerente le “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”).

Come evidenziato la Regione ha dettato una disposizione allineata ai contenuti della L. n. 241/1990 ed all'ordinamento amministrativo (sostanziale e processuale).

La scelta regionale risulta altresì conforme e non in contrasto con la citata pronuncia della Corte Costituzionale, secondo cui per le disposizioni organizzative *“il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è infatti previsto dal legislatore, ma in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (sentenza n. 215 del 2018). Tali principi assumono rilevanza fondamentale nell'impianto costituzionale, evidenziando come la cura degli interessi connessi all'ambiente non si limiti alla definizione degli obiettivi di protezione, all'attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio, ma giunga all'individuazione di specifiche competenze amministrative, il cui riparto si presta ad essere inquadrato nell'ambito di una necessaria differenziazione dei diversi attori, i cui rispettivi ruoli vanno coordinati nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell'intervento. Anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei “livelli di tutela uniforme” che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale. Pertanto, esse fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia”* (Corte Cost. n. 129/2019).

Come già evidenziato da questo Tribunale nella pronuncia sopra richiamata *“la normativa regionale in esame - stante la portata transitoria e temporalmente circoscritta a poco più di un anno della relativa efficacia, considerata la base volontaria (necessario consenso provinciale) del subentro dell'ufficio unico regionale, e comunque l'imputazione dell'attività compiuta alla Provincia sotto il profilo oggettivo e soggettivo - non sembra evidenziare profili di contrasto con la Costituzione. Si tratta di un meccanismo atto a governare una situazione di incertezza normativa e, sotto questo profilo, rappresenta attuazione del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione”* (TAR Toscana, Sez II, 10/04/2024, n. 409).

Di conseguenza anche la lamentata violazione dell'art. 117, comma 2, lett p) e s) Cost. non supera il vaglio della non manifesta infondatezza che l'art. 1 della L. Cost. 1/1948 pone quale requisito per sollevare la questione innanzi al giudice delle leggi.

Per quanto precede, quindi, il primo e il secondo motivo del ricorso sono infondati.

5. Con il terzo motivo di ricorso si lamenta violazione dell'art. 11 della L. 241/1990; eccesso di potere per contraddittorietà tra atti, ingiustizia e illogicità manifeste e si eccepisce prescrizione del potere di ordinanza ex art. 244 del D.Lgs. n. 152/2006.

In particolare la ricorrente sostiene che a seguito di accordo sostitutivo del procedimento stipulato con il Comune di Carrara, la Provincia di Massa e Carrara e l'ARPAT, in data 23.02.2000, non vi sarebbe stato accollo degli obblighi di bonifica che sarebbero rimasti in capo a Enirisorse S.p.a. (dante causa della odierna controinteressata), ma solo l'assunzione dell'obbligo di garantire la continuità della fideiussione da quest'ultima prestata.

Si sostiene inoltre l'illegittimità del provvedimento nella parte in cui attribuisce alla ricorrente colpevole omissione per la mancata esecuzione degli interventi di messa in sicurezza e/o di bonifica dei suoli, sottosuoli e delle acque sotterranee, giacché la stessa tra gli anni 2000 e 2006 (anno in cui la proprietà delle aree è stata ceduta a terzi) avrebbe comunque effettuato gli interventi richiesti dalle amministrazioni competenti.

Si contesta, infine, che l'ulteriore diffusione della contaminazione delle acque sotterranee più a valle dell'originario sito contaminato sia avvenuta dopo il 23.02.2000 per omissioni imputabili alla ricorrente, risultando irrilevante il parametro relativo al fattore inquinante ammoniacale che non avrebbe carattere tracciante (essendo presenti più fattori contaminanti) essendo presente in modo diffuso nel sottosuolo dell'intero sito industriale di Massa Carrara. Le analisi effettuate dal 1996 al 2019, inoltre, dimostrerebbero una riduzione del parametro ammoniacale (come risulterebbe dai rapporti della Sogesid S.p.a. che, in una rilevazione del 2018, avrebbe evidenziato, anche se limitatamente ad uno dei pozzi oggetti di indagine, valori nella norma).

Il motivo è infondato.

5.1. Quanto al primo punto non può essere condivisa la tesi secondo cui l'Accordo sostitutivo del 23.02.2000 non abbia fatto sorgere in capo alla ricorrente obblighi di bonifica per i terreni di cui si controverte.

Certo è vero che in tale accordo si legge che viene fatto salvo il precedente accordo sostitutivo del 1997 (di cui era parte sottoscrittrice ed obbligata anche la Enirisorse S.p.a., dante causa della odierna controinteressata) ma è però pacifico che le amministrazioni prendono atto che la ASI S.p.a. *“svincola Enirisorse da ogni obbligo nei confronti degli enti competenti garantendo tale obbligo tramite l'estensione dell'oggetto della fideiussione già rilasciata in favore del Comune di Carrara in data 16 settembre 1999 [...]”* e che la stessa ASI S.p.a. *“garantisce la continuità della fideiussione a favore dell'ente competente già prestata alla Regione Toscana da parte di Enirisorse in quanto unica responsabile dell'onere di completamento delle bonifiche [...]”*. L'accordo, infatti, nelle premesse prende atto di un negozio privato (sottoscritto dalle due Società in data 21.06.1999), di natura transattiva, con cui l'odierna ricorrente manleva la controparte dagli obblighi di bonifica a fronte del pagamento di una somma di denaro (cfr. doc. n. 13 di parte ricorrente). Nello stesso Accordo, infine, di legge che ASI S.p.a. subentra e manleva la Enirisorse S.p.a. nelle opere di completamento della bonifica. Emerge, infatti, in modo palese che la stessa *“con tale accordo [...] assume la titolarità degli obblighi di bonifica nei confronti degli Enti competenti e manleva dall'ottemperare agli obblighi degli accordi citati la società Enirisorse”*; che *“la volontà di Asi s.p.a. è quella di eseguire le operazioni di bonifica con la massima continuità possibile”* e che la *“ASI garantisce la continuità della fideiussione, a favore dell'Ente competente, già prestata alla Regione Toscana da parte di Enirisorse, in quanto unica responsabile dell'onere di completamento della bonifica”* (cfr. doc. n. 14 di parte ricorrente).

Contrariamente alla ricostruzione di parte ricorrente l'accordo sostitutivo ha ad oggetto l'assunzione di precisi impegni alla bonifica dei terreni, anche se al contempo la Enirisorse S.p.a. non poteva dirsi liberata da ogni vincolo in ordine alla effettuazione delle bonifiche stesse (permanendo sulla stessa gli obblighi legali connessi a tali operazioni).

In altri termini con l'atto in parola le parti pubbliche e private si limitano a prendere atto che la ricorrente (allora proprietaria dell'area, acquisita in data 27.12.1990) assumeva su di sé, sebbene in via obbligatoria, gli oneri di bonifica con precisi obblighi nei confronti delle amministrazioni competenti e regolando i rapporti anche di natura finanziaria con la precedente proprietà e con le stesse amministrazioni.

La valenza giuridica di tali obbligazioni è stata chiarita dalla giurisprudenza che ha statuito che *“il principio generale di matrice eurounitaria - sinteticamente espresso nella formula “chi inquina paga” di cui all'art. 191 TFUE e alla Dir. 2004/35/Ce (e recepito nell'ordinamento interno dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. da 239 a 253) - è mitigato, ai sensi dell'art. 245, nell'ipotesi di assunzione volontaria degli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, assunzione che peraltro è avvenuta nel caso in esame nella vigenza del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e del D.M. 25 ottobre 1999, n. 471. In questo caso, il proprietario, seppur non obbligato, assume spontaneamente l'impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica, presumibilmente motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area sub specie di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie”* (Cons. Stato, Sez. IV, 26/07/2021, n. 5542).

In altri termini mediante l'accordo sostitutivo di provvedimento, siglato ai sensi dell'art. 11 della L. n. 241/1990, con il quale il proprietario assume avanti le amministrazioni procedenti specifici obblighi di bonifica, questi ultimi diventano esigibili anche ai fini dell'art. 244 del D.Lgs. n. 244 del D.Lgs. n. 152/2006.

La valenza giuridica dell'accordo sostitutivo, in ogni caso, non esclude che l'amministrazione non abbia il dovere di ricercare comunque il responsabile dell'inquinamento, quantomeno sino a quando chi assume volontariamente gli oneri di bonifica (anche in forza di atti vincolanti) non li abbia realizzati.

5.2. Passando all'ulteriore censura relativa alle omissioni contestate alla ricorrente, la stessa obietta di essersi sempre attivata ed essere intervenuta a più riprese tra il 200 e il 2006 (come sarebbe dimostrato dalla documentazione depositata in atti, cfr. doc. n. 18 e ss. di parte ricorrente).

Sul punto è pacifico e non controverso in atti che la ASI S.p.a. abbia ottenuto la certificazione di bonifica per alcune porzioni di terreno (convenzionalmente individuate nei lotti 6, 7, 12, e 9) mentre per i lotti 1 e 7/A tali certificazioni non sono mai state ottenute e dal rapporto istruttorio emerge che negli anni 2004 e 2016 sono stati rinvenuti (nel lotto 7, 1 e 7/a) contaminazioni dei terreni e delle acque sotterranee.

Per la falda, come la stessa ricorrente ammette, nessun risultato è stato raggiunto e nessuna attività è stata realizzata (ad eccezione della sperimentazione di un impianto pilota durata circa 4 mesi). Risulta infatti che nella istruttoria del provvedimento impugnato, la ARPAT evidenzia che *“la falda idrica sottostante è sempre risultata contaminata, in particolare, da residui delle lavorazioni industriali (Benzene, IPA, Ammoniaca, ecc.) riconducibili, così come si evince dalla ricostruzione storica del presente contributo istruttorio, alle attività svolte negli anni all'interno dello stabilimento da parte della Società Italiana Coke [...] Preme infine segnalare che gli elaborati progettuali di messa in sicurezza della falda nei lotti 1, 7/A e 9 presentati nel corso del tempo da ASI S.p.a. non sono stati mai realizzati”* (cfr. doc. n. 14 di parte resistente).

Non persuadono peraltro le argomentazioni di parte ricorrente (riprese anche nel quarto motivo) sulla imputabilità alle

amministrazioni precedenti (Ministero prima e Regione successivamente) dell'aggravamento delle contaminazioni. Lo scopo del provvedimento impugnato, infatti, è quello di individuare i soggetti obbligati agli interventi di bonifica e solo a valle di tale attività può scattare la responsabilità degli enti pubblici. Per giurisprudenza costante, infatti, *“nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni competenti che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo”* (Cons. Stato, Sez. IV, 07/09/2020, n. 5372).

A fronte di tale quadro istruttorio e fattuale emerge la correttezza della imputazione dei comportamenti omissivi in capo alla ricorrente.

5.3. Quanto alle contestazioni, sul merito tecnico, relative all'uso di specifici parametri (quali l'ammoniaca) per contestare la contaminazione si osserva quanto segue.

Occorre premettere che in materia ambientale alla presenza di valutazioni tecniche complesse e di giudizi che siano espressione di discrezionalità tecnica, il sindacato del giudice amministrativo non mira a sostituirsi a quello dell'amministrazione ma solo a valutarne la legittimità negli stretti limiti in cui la stessa si presenti manifestamente illogica, irrazionale, arbitraria ovvero fondata su un palese e manifesto travisamento dei fatti o sia inficiata da macroscopiche contraddittorietà o incongruenze (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 14/02/2023, n.1555).

Orbene tali vizi non sono rinvenibili nel caso di specie.

E' pacifico agli atti che la contaminazione sia riconducibile sul piano delle imputazione soggettiva e oggettiva alla Italiana Coke S.p.a. ed alla attività industriale che la stessa ha effettuato sino al 1989 nell'area, giacché tale fatto risulta accertato da questo Tribunale nella sentenza n. 414/1994, passata in giudicato, secondo la quale l'inquinamento è riconducibile al ciclo di lavorazione della società ed ai suoi residui e, pertanto, la bonifica dell'area le compete in ragione della produzione dei rifiuti speciali, che sull'area stessa insistono, nell'arco della sua pluridecennale attività industriale.

Nel rapporto istruttorio allegato al provvedimento impugnato (cfr. doc. n. 3 di parte resistente) si dà prova che l'allargamento dell'inquinamento anche nelle aree esterne al sito della Italiana Coke S.p.a. era già rilevabile nel 1996, come ricavabile dalle relazioni della ARPAT (cfr. doc. n. 9-11 e 14 di parte resistente).

Quanto alla presenza della ammoniaca, il rapporto si dilunga sull'esame delle lavorazioni del sito industriale della Italiana Coke S.p.a. Emerge, in modo non contestato dalla ricorrente, che oltre al carbon fossile, si usava come materia prima l'acido solforico, impiegato come reagente nella produzione di solfato di ammonio. Vi si legge che *“l'enorme quantitativo di idrato di ammonio rimanente, fino al 1976, veniva scaricato nel Lavello inquinando le acque sotterranee. Con l'entrata in vigore nel 1976 della Legge Merli (L. n.319/1976) le acque ammoniacali non vennero più scaricate nel fosso Lavello ma nella pioppeta esterna alla cokeria che costeggiava l'autostrada Sestri Levante-Livorno provocando la morte di 1200 piante. Successivamente si scavarono dentro lo stabilimento in terreno sabbioso, fosse profonde e grandi come un campo da calcio per favorire l'assorbimento ed il drenaggio delle acque ammoniacali verso strati più profondi e verso la falda causando l'inquinamento di terreni ed acque sotterranee per un raggio di svariate centinaia di metri intorno alla fabbrica. Le dichiarazioni del suddetto tecnico trovano conferma nella documentazione fornita sia dagli organi tecnico-scientifici della USL e di ARPAT di Massa-Carrara sia dalla Provincia di Massa-Carrara nella quale documentazione il riscontro all'interno del sito ex Italiana Coke di situazioni di inquinamento differenziate in funzione dei lotti considerati, è correlabile alla presenza di differenti cicli produttivi in essi presenti”*. Tra i riscontri evidenziati vi è uno studio del maggio 2003 che riporta tale situazione nella porzione di sito distinta al lotto 7/A oggetto del provvedimento impugnato. Dal rapporto emerge altresì che la composizione chimica dei prodotti (carbon coke, solfato ammonico), dei sottoprodotti (catrame, oli) nonché dei residui di lavorazione (pece) derivanti dagli impianti della Italiana Coke S.p.a. è in prevalenza costituita da Idrocarburi Policiclici Aromatici (antracene, benzo(a)antracene, crisene, pirene, benzo(a)pirene ecc.), COV Composti Organici Volatili di cui i BTEX (benzene, toluene, etilbenzene, xilene) sono la parte dominante e composti ossigenati derivati dagli Idrocarburi Aromatici (fenoli). Tale composizione è stata messa in correlazione diretta con la presenza dei contaminanti accertati negli anni nei suoli e nella falda sottostante l'area ex Italiana Coke S.p.A. ossia IPA, BTEX, fenoli, ammoniaca, cianuri e solfati (cfr. pag. 35 e 161 del rapporto doc. n. 3 di parte resistente).

Anche la citata sentenza n. 414/1994 di questo Tribunale, nel riconoscere l'imputabilità dell'inquinamento alla Italiana Coke S.p.A., tracciava la presenza di sostanza ammoniacali nella produzione industriale, come dimostrato dallo stesso piano di bonifica a suo tempo presentato dalla società stessa.

Il rapporto dà altresì atto degli studi condotti dalla Sogesid S.p.a. (società in house Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - MASE e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - MIT) finalizzati alla progettazione definitiva dell'intervento di bonifica della falda sottostante il sito, in attuazione di un accordo di programma del 01.09.2016, che hanno dimostrato la presenza del contaminante ammoniaca anche a valle del sito ex Italiana Coke. Al punto F del Rapporto vengono esaminati gli esiti dell'elaborato: *“La caratterizzazione ambientale e modellazione del flusso di falda e trasporto degli inquinanti nel SIN/SIR di Massa-Carrara finalizzata alla definizione degli interventi di bonifica”*. Vi si legge che *“per l'Ammoniaca si osserva una distribuzione diffusa del composto..... Le più alte concentrazioni di Ammoniaca sono state rilevate nel Lotto 1 nel periodo di magra nel punto SD068 (17,9 mg/l) ubicato nella porzione nord-ovest del sito a monte idrogeologico [...], contestualmente, procedendo secondo la direzione del flusso di falda, concentrazioni elevate (fino a valori a carattere di hot spot) sono state riscontrate nel periodo di morbida*

nel punto terminale all'interno del sito e, precisamente, nel punto SD402 nel Lotto 7/A (12,2 mg/l) [...] e, ancora, concentrazioni elevate (fino a valori a carattere di hot spot) sono state riscontrate nel punto terminale SD080 posto fuori dal sito ex Italiana Coke a valle idrogeologica lungo il Fosso Lavello sia nel periodo di magra (15,2 mg/l) [...] sia nel periodo di morbida (15,4 mg/l)" (cfr. pag. 124 del rapporto).

Ancora, con riferimento al movimento di tale fattore contaminante di legge che "SOGESID spa infatti, per quanto riguarda l'Ammoniaca, osserva che "E' ben riconoscibile [Fig. 89 plumes di azoto ammoniacale morbida 2019 rif. Allegato 86] la geometria di un plume con dispersione longitudinale e trasversale che a partire dal Lotto 1 posto a monte idrogeologico, si propaga verso il Fosso Lavello [passando dal Lotto 7/A fino al punto terminale SD080 posto fuori dal ex Italiana Coke a valle idrogeologica lungo il Fosso Lavello]. Questo andamento è coerente con la possibile presenza di sorgenti secondarie di entità ridotte ubicate nel Lotto 1 e ciò avrebbe determinato nel corso del tempo, un trasporto progressivo ed un accumulo della massa inquinante verso il recapito ultimo il Fosso Lavello".

Tali considerazioni di fatto rendono non incisive le circostanze evidenziate dalla ricorrente secondo cui gli stessi parametri di ammoniaca negli anni successivi al 2000 dimostrerebbero addirittura una riduzione del parametro, giacché è ragionevole e condivisibile la considerazione della difesa dell'amministrazione che considera riduttivo il confronto dei dati analitici di alcuni singoli pozzi (relativi ai periodi 1996-2001-2018/2019) in periodo di magra, decontestualizzando il tutto dal resto della caratterizzazione dei pozzi ad ampio spettro svolta dalla Sogesid S.p.a.

Il rapporto, quindi, oltre a dare prova della presenza rilevante del fattore contaminante alla produzione tipica della Italiana Coke S.p.a., delle relative dinamiche migratorie in coerenza con l'andamento della falda e del relativo flusso una volta immesso nell'ambiente, circoscrive la sua presenza nell'areale di cui si controverte (richiamando a tale scopo studi ARPAT risalenti al 1996) ed esclude la provenienza da altri siti nei quali è stata rinvenuta ammoniaca in ragione della conformazione geomorfologica dell'area (in particolare per la presenza del fosso Lavello).

Il Collegio ritiene che l'amministrazione abbia fatto corretta applicazione, ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività industriale svolta nell'area e inquinamento della stessa, del canone civilistico del "più probabile che non", alla cui stregua l'individuazione del responsabile può basarsi anche su presunzioni semplici, ex art. 2727 c.c. (cfr. sul punto TAR Lombardia, Brescia, Sez I, 2/8/2022, n. 776; conforme TAR Piemonte, sez II, 3/01/2024, sent. n. 4).

In altri termini, ricorrono elementi indiziari sufficienti a dimostrare, in via presuntiva, in relazione allo stato dei luoghi e alle peculiari caratteristiche delle sostanze chimiche in questione, l'ascrivibilità dell'inquinamento contestato alla ricorrente, che non ha opposto un corredo probatorio idoneo a dimostrare una dinamica degli avvenimenti tale da esonerarla dall'addebito della causazione dell'inquinamento nella misura in cui ha omesso l'adozione (a partire dal 23.02.2000) di interventi di messa in sicurezza, bonifica dei suoli e sottosuoli e delle acque sotterranee di cui era onerata (causando così l'ulteriore diffusione della contaminazione nelle acque sotterranee ancora più a valle del sito).

L'operato dell'amministrazione, quindi, non risulta affetto da quei gravi indizi di irragionevolezza, palese travisamento dei fatti o illogicità manifesta che ne inficerebbero la legittimità dell'operato e del provvedimento impugnato.

Per tali ragioni il terzo motivo di ricorso non è fondato.

6. Con il quarto motivo si lamenta violazione degli artt. 242, 244, 245 e 253 del D.lgs. 152/2006; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria, contraddittorietà manifesta, sviamento sotto ulteriori profili e contraddittorietà.

In particolare si contesta il fatto che il provvedimento impugnato non terrebbe in considerazione la circostanza che dal 2006, la stessa non è più proprietaria delle aree all'interno del sito ex Italiana Coke e che la proprietà delle aree individuate come lotto 1 e lotto 7/a è stata trasferita rispettivamente alla TWS S.p.a. (dal 28.06.2006) e alla Tirrena S.p.a. (dal 17.07.2006) in forza di contratti di compravendita recanti clausole con le quali le due società si sono assunte l'obbligo di realizzare gli interventi di bonifica e di assumerne il costo e con manleva di ASI da ogni responsabilità (cfr. doc. n. 41 e 42 allegati al ricorso).

Tali acquirenti, peraltro, sarebbero stati individuati come destinatari degli obblighi di bonifica (a partire dalla presentazione dei relativi progetti) nel corso delle conferenze di servizi svoltesi il 10.02.2009, il 22.01.2010 e il 5.10.2010, come riportato nel rapporto istruttorio allegato al provvedimento impugnato.

Le doglianze non persuadono.

Fermo restando quanto sopra argomentato circa la vincolatività dell'accordo sostitutivo sottoscritto tra la ricorrente e le amministrazioni precedenti il 23.02.2000, le successive alienazioni non hanno l'effetto di invalidare o rendere inefficaci gli obblighi in esso versati.

L'amministrazione correttamente ha ritenuto tali obblighi ancora vigenti nei confronti degli enti precedenti (in particolare della Provincia), attribuendo alle pattuizioni di manleva ed accollo degli obblighi di bonifica, contenuti nei contratti di compravendita, una efficacia meramente interna ai rapporti tra privati.

Ciò peraltro è già stato giudizialmente accertato dal Tribunale di Massa in una controversia tra la ricorrente Tirrena S.p.a., in una sentenza peraltro citata nel provvedimento impugnato nella parte in cui si individua la ASI S.p.a. come corresponsabile degli obblighi di bonifica. La sentenza n. 299 del 19/07/2013, infatti, accerta la sopravvivenza degli obblighi oggetto dell'accordo sostitutivo ai successivi contratti di compravendita evidenziando che "l'obbligo di

completamento degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza dell'area e quello di assicurare la permanenza della garanzia fideiussoria già rilasciata, espressamente assunti da ASI spa [...] in forza dell'Accordo sostitutivo di provvedimento del 23/02/2000 sottoscritto dalla stessa ASI con la Provincia di Massa-Carrara, il Comune di Carrara e l'ARPAT - giova evidenziarlo - già anteriormente alla alienazione dell'area alla Tirrena spa ed indipendentemente da essa ed in mancanza di pattuizione di condizione risolutiva destinata a fare cessare gli effetti dell'impegno contratto da ASI spa con il suddetto Accordo, nell'ipotesi di un eventuale trasferimento a terzi della proprietà dell'area medesima [...] In tale contesto non assume, quindi, rilievo la sopravvenuta alienazione alla terza chiamata dell'area suddetta o di taluni lotti della stessa, essendo ASI spa comunque titolare dell'obbligo di completamento delle opere di bonifica e di messa in sicurezza del sito inquinato, obbligo dalla stessa convenzionalmente assunto nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche e degli organi di controllo competenti con il suddetto Accordo sostitutivo di provvedimento del 23/02/2000. Né del resto risulta che la Tirrena srl resasi acquirente dell'area de qua abbia - analogamente a quanto invece a suo tempo fatto da ASI spa - assunto a proprio carico in via esclusiva nei confronti del Comune di Carrara e delle altre Amministrazioni competenti, l'obbligo di ultimare gli interventi di bonifica attraverso un Accordo sostitutivo di provvedimento ex art. 11 L. 241/1990, analogo a quanto concluso da ASI spa allorché subentrò ad Enirisorse S.p.a.". Ciò rende non rilevante, ai fini che qui occupano, il fatto che le conferenze dei servizi sopra citate abbiano individuato i nuovi proprietari quali soggetti cui chiedere la messa in opera di misure di messa in sicurezza di emergenza (cfr. pagg. 90 e ss. e 191 del rapporto istruttorio allegato al provvedimento) giacché la diversa valenza giuridica dei due tipi di rapporto obbligatorio non rende irragionevole o contraddittorio l'operato dell'amministrazione che, anche in linea con la citata sentenza del Tribunale di Massa, ha riconosciuto carattere preminente agli obblighi oggetto di accordo sostitutivo.

Per tali ragioni il quarto motivo è infondato.

7. Con il quinto motivo di ricorso si lamenta violazione art. 244 del d.Lgs 244/2006; eccesso di potere per illogicità manifesta e contraddittorietà, per carenza di istruttoria e difetto di motivazione e violazione del principio di proporzionalità.

Il provvedimento, sostiene la ricorrente, sarebbe illegittimo nella misura in cui differenziando le posizioni delle due coobbligate (Enirewind S.p.a. e ASI S.p.a.) onera le stesse a presentare entro 60 e 120 giorni il medesimo piano di caratterizzazione per i terreni e di bonifica per la falda, senza differenziare l'apporto che le stesse sono chiamate a prestare. Il motivo non è fondato.

Costituisce pacifico principio in tema di inquinamento che l'amministrazione procedente ha sempre l'obbligo di individuare il responsabile dell'inquinamento sino a quando chi assume volontariamente gli oneri di bonifica non li ha realizzati. Il dovere di procedere ai sensi dell'art. 244 quindi permane soprattutto nel caso in cui il proprietario che abbia solo in via obbligatoria assunto l'impegno alla realizzazione degli interventi non li abbia poi effettuati.

Sul punto a nulla rileva il fatto che l'amministrazione abbia riconosciuto in via solidale la responsabilità della controinteressata e della ricorrente agli adempimenti ingiunti, pur riconoscendo un diverso grado di imputabilità dell'illecito ambientale.

Come ribadito anche dalla giurisprudenza, qualora l'amministrazione fornisca in giudizio elementi indiziari sufficienti a dimostrare che, sebbene in via presuntiva, l'inquinamento sia imputabile a un determinato soggetto, grava su quest'ultimo l'onere di fornire la prova liberatoria, per la quale non è sufficiente indicare un terzo responsabile o l'incidenza di un evento esterno alla propria attività, essendo necessario provare la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore causativo dell'inquinamento (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4/12/2017, n. 5668).

La giurisprudenza, peraltro, ribadisce che, nell'ingiungere gli obblighi di cui all'art. 244 del D.Lgs. n. 152/2006, "l'amministrazione non invoca rapporti di tipo contrattuale o comunque patrimoniali accessori ad un atto amministrativo di concessione ma una pura e semplice responsabilità da fatto illecito, anche colposo, ..., nell'accertamento dell'illecito, ben può, secondo il diverso paradigma della responsabilità aquiliana, individuare una responsabilità solidale di due soggetti a diverso titolo coinvolti nella gestione dell'attività che ha dato luogo all'inquinamento. Né si pone un problema di effettiva sussidiarietà quanto piuttosto, secondo il paradigma della responsabilità aquiliana, di solidarietà nella responsabilità, che lascia certamente intatte eventuali problematiche di rivalsa interna tra le parti, che restano appunto confinate al rapporto interno tra i gestori e non sono opponibili all'amministrazione, ferma la necessità del riscontro di una responsabilità di tipo aquiliano" (TAR Piemonte, sez II, 3/01/2024, sent. n. 4; conforme Sez. I, 28/11/2022 n. 1044).

Correttamente l'amministrazione evidenzia che, nel caso di specie, le condotte attive e omissive dei destinatari del provvedimento impugnato non hanno in concreto determinato danni ontologicamente distinti, distinguibili e tali da poter essere rimossi con distinte azioni di bonifica. Il decreto impugnato, infatti, ordina la presentazione di un piano di caratterizzazione dei suoli, l'esecuzione dei successivi interventi previsti all'art. 242 del d.lgs. 152/2006 e la presentazione del progetto di bonifica della falda sottostante al sito ex Italiana Coke S.p.a.. Si tratta, a ben vedere, di interventi che devono essere eseguiti in maniera unitaria e ragionevolmente l'amministrazione non li ha frazionati in ragione di quote di responsabilità difficilmente ripartibili.

9. Il ricorso nel suo complesso è infondato e deve essere respinto.

10. Le spese di lite possono essere compensate, in considerazione della peculiarità dei fatti di causa.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it