

Contaminazione di un Sito di bonifica di interesse nazionale

Cons. Stato, Sez. IV 28 gennaio 2025, n. 642 - Mastrandrea, pres.; Gambato Spisani, est. - Edison S.p.a. (avv.ti Degli Esposti, Troise Mangoni e Villata) c. Provincia di Pescara (avv. Di Tonno) ed a.

Ambiente - Sito di bonifica di interesse nazionale - Contaminazione - Responsabile della contaminazione - Ordine di bonifica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente appellante, nota industria chimica, contesta gli atti meglio descritti in epigrafe, con i quali le è stato imposto, in qualità di presunta responsabile della contaminazione, di eseguire interventi di bonifica su alcune aree comprese nel sito di interesse nazionale – SIN di Bussi sul Tirino, in particolare su aree in località Piano d’Orta già di proprietà della Montecatini S.p.a.

2. Come si ricorda per migliore comprensione, il sito di Bussi sul Tirino appartiene per così dire alla storia dell’industria chimica italiana, dato che a partire dal 1901 ha ospitato numerose attività del settore, in particolare stabilimenti di produzione di fertilizzanti azotati e di acido solforico, in funzione sino alla loro chiusura avvenuta nel 1965 (fatti localmente noti). I rifiuti generati da queste attività, all’epoca non smaltiti con la necessaria attenzione, hanno creato la situazione di inquinamento attuale, per cui come si è detto l’area è classificata quale sito di bonifica di interesse nazionale.

3. I fatti di causa, non controversi quanto al dato storico, si riassumono nei loro tratti essenziali così come segue.

3.1 La vicenda per cui è direttamente processo s’inizia con l’ordinanza 23 settembre 2015 prot. n.U-2015-0314828 (doc. 1 ricorso I grado, p. 3 del file relativo), con la quale la Provincia di Pescara, intimata appellata, ha ingiunto “*al gruppo societario Edison S.p.a.*” di provvedere entro un breve termine alla bonifica dell’area in questione “*ai sensi del Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. 152/2006 ed in particolare ai sensi dell’art. 242, comma 1 e seguenti del decreto stesso*”, salve le ulteriori “*misure di prevenzione, di riparazione, e di messa in sicurezza di emergenza, di cui alle lettere i), l), ed m) dell’art. 240 del d.lgs. 152/2006, descritte nell’Allegato 3 al Titolo V della Parte Quarta del Decreto stesso*” ritenute necessarie.

3.1.1. La Provincia provvede in questo senso sulla base dell’inquinamento riscontrato sull’area, che si trova in Comune di Bolognano, è estesa per circa 35 mila metri quadri, ha registrato valori anche di molto superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione – CSC per composti inorganici contenenti arsenico, piombo, mercurio, berillio, rame, vanadio, zinco e selenio, che avrebbero raggiunto anche la falda freatica, e conterrebbe rifiuti interrati “*senza alcun riguardo per le conseguenze alle persone ed all’ambiente*” per circa centomila metri cubi (doc. 1 ricorso I grado, pp. 3 e 5 del file).

3.1.2. Va subito precisato che la Edison non è attualmente proprietaria del sito, a suo tempo ceduto, come si vedrà, ad altra società, dante causa della Moligean attuale controinteressata appellata (doc. 1 ricorso I grado, p. 9 del file).

3.1.3. La Provincia nell’ordinanza in questione ha invece individuato la Edison quale responsabile della contaminazione attraverso un’indagine storico archivistica, dalla quale è emerso, quanto alla vicenda storica, che la fabbrica dal 1902, anno di apertura, sino al 1904 è stata gestita da certa Società Anonima per Azioni Elettrochimica Italiana Volta, successivamente denominata Società Italiana Elettrochimica -S.I.E. – e produceva acido solforico; dal 1904 al 1924 è stata gestita da certa Società Italiana per la Fabbricazione di Prodotti Azotati e di altre sostanze per l’Agricoltura -S.I.P.A., società satellite della S.I.E., e produceva acido solforico, solfato di rame e perfosfato; dal 1924 al 1929 è stata gestita da una controllata della Montecatini S.p.a, la Società Marchigiana di Concimi e Prodotti Chimici di Roma, con la produzione appena descritta produzione di acido solforico, di solfato di rame e di perfosfato; dal 1929 al 1966 è stata gestita dalla Montecatini stessa, sempre con la produzione descritta, cui ha aggiunto quella di fluosilicato di sodio, solfato di alluminio, glicerina, concimi chimici e prodotti anticrittogamici.

3.1.4. Sempre secondo l’indagine della Provincia, dopo la chiusura della fabbrica, avvenuta nel 1965, a partire dal 1966, si costituì la Montecatini Edison S.p.a., dal 1969 denominata Montedison e dal 2002 confluita appunto in Edison S.p.a. Già nel 1978, peraltro, la Montedison aveva ceduto il sito a certo Angelo Anelli, titolare della Angelo Anelli S.a.s. di Federica Ederle & C, dante causa della Moligean S.r.l.

3.1.5. Su queste premesse, la Provincia ritiene “*confermata, un’attività inquinante risalente e protratta nel tempo, più precisamente avvenuta durante un arco temporale di circa sessant’anni (dal 1902 al 1965)*”, ascrivita “*a due gruppi societari principali: a) S.I.E. - SIPA società satellite dal 1902 ai 1924, responsabile dell’attività produttiva per ventidue anni, b) Montecatini (divenuta, dopo la chiusura dello stabilimento, nelle varie denominazioni e organizzazioni Edison spa) dal 1924 al 1965, responsabile dell’attività produttiva per quarantuno anni*”. In merito, la Provincia precisa che “*a partire dal 1924, la Montecatini rileva la Società S.I.P.A. attraverso una società controllata denominata “Società Marchigiana di Concimi e Prodotti Chimici di Roma”: da ciò deriva che anche le attività svolte dalla Società S.I.P.A dal 1902, di fatto,*



sono riconducibili alla Montecatini”.

3.1.6. Tanto premesso, la Provincia ritiene di “stabilire la riconducibilità nel tempo della responsabilità di tutte le attività svolte nello stabilimento di Piano d'Orta alla società Edison S.p.a., in quanto ripercorrendo i vari passaggi societari risulta che: Edison Spa ha incorporato dall'anno 2002 la società Montedison Spa, così denominata dal 1969 per la fusione della Montecatini e della Edison spa a partire dalla Montecatini Edison Spa costituita nel 1966 per incorporazione della Montecatini; quest'ultima assume la gestione diretta dello stabilimento produttivo dal 1928. In precedenza, a partire dal 1924, l'attività era svolta da una società controllata dalla stessa Montecatini, cioè la Società Marchigiana di Concimi e Prodotti Chimici di Roma che aveva incorporato la società S.I.P.A. che fino ad allora e a partire dal 1904 eserciva nel polo chimico come società satellite della S.I.E., la quale, nel 1901, diede vita allo stabilimento produttivo di Bolognano” (cfr. sempre doc. 1 ricorso I grado).

3.2 Contro quest'ordinanza, la società ha proposto il ricorso principale di I grado.

3.3 Contestualmente però la società, per una propria dichiarata politica di attenzione verso le tematiche ambientali, ha ritenuto di attivarsi spontaneamente presso le autorità competenti per procedere comunque alla bonifica del sito, ed ha inviato una serie di comunicazioni in merito – note 16 settembre e 22 novembre 2016 e 17 febbraio 2017 (doc. ti 12-14 ricorso I grado, pp. 3, 7 e 31 del file depositato 24 febbraio 2017)- in particolare al Ministero dell'ambiente, al Comune di Bolognano, alla Regione e all'ARTA-Agenzia regionale tutela ambiente dell'Abruzzo.

3.3.1 Rileva in particolare la comunicazione 22 novembre 2016, con la quale da un lato l'impresa trasmette un documento integrativo per eseguire il piano di caratterizzazione, dall'altro dichiara che “quanto esposto non deve essere interpretato alla tregua di manifestazione di acquiescenza ai provvedimenti impugnati o ad altri atti presupposti, connessi e consequenziali, né atto di rinuncia al ricorso pendente innanzi al T.a.r. Abruzzo, Pescara (n. r.g. 326/2015)” (doc. 13 ricorso I grado p. 8 file citato).

3.4 Da ultimo, l'impresa ha predisposto il 12 ottobre 2017 un progetto di interventi (doc. 19 ricorso I grado), che però, come da verbale 19 dicembre 2017 (doc. 16 ricorso I grado) la competente conferenza di servizi presso il Ministero dell'ambiente non ha approvato, in particolare ritenendo necessaria la rimozione dei rifiuti al posto del semplice *capping*, ovvero della realizzazione di una copertura impermeabile, proposto nel progetto.

3.5 Contro questo verbale, l'impresa ha proposto il primo ricorso per motivi aggiunti di I grado.

3.6 Successivamente, il Ministero, con decreto 6 agosto 2018 n.404 (doc. 26 ricorso I grado) ha approvato l'intervento di rimozione dei rifiuti trasmesso successivamente dall'impresa, con una nota 20 febbraio 2018, con la prescrizione per cui “a seguito della rimozione dei rifiuti, si procederà ai sensi dell'articolo 239 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, mediante caratterizzazione del fondo e delle pareti degli scavi e prosecuzione della bonifica (applicazione dell'Analisi di rischio sito specifica ove possibile)”; non ha invece approvato l'analisi di rischio e l'intervento di rimozione dei terreni contaminati.

3.7 Contro questo decreto, l'impresa ha proposto il secondo ricorso per motivi aggiunti di I grado.

3.8 Ancora successivamente, il Ministero, con decreto 9 luglio 2020 n.76 (doc. 12 Provincia in I grado) ha approvato con una serie di prescrizioni aggiuntive un progetto di bonifica ulteriore trasmesso dalla Edison il 13 maggio 2019, dopo i fatti appena descritti.

3.9 Questo decreto non consta sia stato impugnato.

4. Con la sentenza meglio indicate in epigrafe, il T.a.r. ha dichiarato improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse sia il ricorso principale, sia i motivi aggiunti.

4.1 In motivazione, ha ritenuto, in sintesi estrema, che il decreto ministeriale non impugnato 9 luglio 2020 n.76 sia atto consequenziale a quelli impugnati in questo processo, perché come questi presuppone, nell'approvare il progetto di bonifica, che la ricorrente sia responsabile della contaminazione.

4.2 In altri termini, secondo il T.a.r. “il succitato provvedimento, rimasto inoppugnato, postula la responsabilità di Edison, detta delle misure di caratterizzazione integrativa, contiene disposizioni di dettaglio dettate dall'Autorità in ordine a tutti gli interventi di bonifica da effettuare sul sito; il medesimo, pertanto, supera e assorbe tutte le questioni sollevate nel presente giudizio, anche sul piano della lesione della posizione azionata” (motivazione, p. 6 in fine).

4.3 Sempre secondo il T.a.r., questo risultato non è impedito dalla riserva formulata, nei termini sopra descritti, nella comunicazione in data 22 novembre 2016 di presentazione del progetto di bonifica in ottica collaborativa, dal momento che “la dichiarazione di non prestare acquiescenza cioè non impedisce gli effetti processuali derivanti dalla omessa impugnazione di un atto autonomamente lesivo, non potendo risolversi in uno strumento di riserva di impugnazione o di interruzione dei termini di impugnazione, non previsto dal sistema” (motivazione, p. 6).

5. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene due motivi.

5.1 Con il primo di essi, critica la decisione di improcedibilità contenuta nella sentenza impugnata e sostiene, in sintesi estrema, che l'annullamento degli atti qui impugnati avrebbe efficacia immediatamente caducante, e non solo viziante, nei confronti del decreto direttoriale 9 luglio 2020, n. 76, non impugnato, e che quindi l'impugnazione di essa non sarebbe stata necessaria.

5.2 Con il secondo motivo, ha dedotto propriamente violazione ovvero falsa applicazione degli artt. 242 e 244 del d. lgs. 152/2006; in proposito, premette che la contaminazione del sito, ove sussistente, risalirebbe comunque ad epoca anteriore

al 1965, ovvero alla cessazione delle attività produttive nel sito. Per questa ragione, non potrebbe essere ritenuta responsabile di una condotta verificatasi in epoca anteriore all'entrata in vigore del cd. decreto Ronchi, ovvero del d.lgs. 5 febbraio 1997 n.22, che per primo ha previsto la responsabilità per la bonifica dell'autore dell'inquinamento. Una diversa interpretazione, ancorché fatta propria dalla giurisprudenza anche di questo Consiglio, si tradurrebbe nel risultato, non ammissibile, di conferire efficacia retroattiva ad una norma sanzionatoria. Per queste ragioni, chiede al Giudice di sollevare la questione di illegittimità costituzionale della norma così interpretata, ovvero di disporre sul punto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per contrarietà della stessa al diritto europeo, sotto diversi parametri che puntualmente elenca.

6. Hanno resistito le amministrazioni statali, con atto 24 gennaio 2024, la Provincia, con atto 27 febbraio 2023, e la controinteressata, con atto 13 marzo 2023, ed hanno chiesto che l'appello sia respinto.

7. Con memorie 14 ottobre 2024 per il Ministero dell'ambiente e 11 novembre 2024 per la Provincia, la controinteressata e l'appellante, e con repliche 21 novembre 2024 per queste ultime tre, le parti hanno insistito sulle rispettive asserite ragioni.

8. Alla pubblica udienza del giorno 12 dicembre 2024, la Sezione ha trattenuto la causa in decisione.

9. L'appello è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito esposte.

10. È infondato il primo motivo, che critica la decisione di improcedibilità contenuta nella sentenza di I grado.

10.1 È pacifico, e infatti nessuna delle parti lo contesta, che fra gli atti impugnati in questa sede e il successivo decreto ministeriale non impugnato, ovvero il decreto 9 luglio 2020 n.76, che approva il progetto di bonifica ulteriore, esiste un nesso di consequenzialità: questo è conseguenza di quelli, dal momento che riguarda la stessa situazione di fatto, l'inquinamento riscontrato nel sito, e ritiene, in tesi, di affrontarlo in modo maggiormente efficace rispetto a quanto avessero fatto gli atti antecedenti.

10.2 Secondo il Giudice di I grado, come si è detto, dal rapporto di consequenzialità fra questi atti deriverebbe una cd. invalidità viziante dei primi, ipotizzati illegittimi, sul secondo, nel senso che il vizio degli atti antecedenti si ripercuoterebbe effettivamente su quello conseguente, ma per esser fatto valere richiederebbe la tempestiva impugnazione di quest'ultimo.

10.3 Come si è detto, la tesi della parte appellante è opposta, dato che essa ritiene trattarsi di invalidità cd. caducante, che importa appunto la caducazione automatica dell'atto conseguente, senza bisogno che esso venga impugnato.

10.4 Ad avviso del Collegio, quest'ultima tesi non è condivisibile, ed è invece corretta la conclusione cui è giunto il Giudice di I grado.

10.5 In termini generali, è infatti noto che l'invalidità viziante appena descritta rappresenta la regola generale, perché non comporta deroghe al principio per cui gli atti amministrativi illegittimi vanno impugnati tempestivamente a pena di decadenza. L'invalidità caducante di cui pure si è detto rappresenta invece un'eccezione alla regola, e pertanto è ammessa in giurisprudenza in base a presupposti molto restrittivi: si richiede che gli atti consequenziali siano conseguenza necessaria dell'atto caducato e siano ad esso strettamente connessi, nel senso di far parte della medesima serie procedimentale: così la costante giurisprudenza, per tutte C.d.S. sez. IV 21 giugno 2021 n.4773 e sez. VI 23 dicembre 2008 n.6520.

10.6 Ciò posto, va escluso che l'illegittimità degli atti impugnati con il ricorso di I grado possa avere efficacia automaticamente caducante, e non soltanto viziante, sugli atti ad essi consequenziali, non fosse altro perché si tratta di atti adottati da autorità diverse – Provincia e Ministero- che quindi non si possono considerare, in mancanza di previsioni espresse di legge in questo senso, come parte della stessa serie procedimentale.

10.7 È quindi corretto affermare che l'omessa impugnazione del decreto 9 luglio 2020 n.76 comporta l'improcedibilità del ricorso ritenuta in I grado, perché dal suo accoglimento nessun effetto utile potrebbe derivare alla parte, obbligata comunque a procedere alla bonifica sulla base del decreto stesso.

11. Dall'infondatezza del primo motivo discende l'improcedibilità del secondo motivo di appello, che presuppone, come risulta a semplice lettura, l'esame del merito della causa.

11.1 Di conseguenza, le questioni di legittimità costituzionale e di conformità alla normativa dell'Unione dedotte nel motivo stesso vanno dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza, dato che delle norme sostanziali con esse denunciate non si deve fare nel giudizio alcuna concreta applicazione.

12. L'appello va quindi respinto; la particolarità della questione, così come la si è descritta, è giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese del giudizio.

(Omissis)