

Ordine di demolizione di fabbricati ai fini della successiva bonifica di un sito inquinato

Cons. Stato, Sez. IV 26 maggio 2025, n. 4555 - Gambato Spisani, pres.; Carrano, est. - Edison s.p.a. (avv.ti Villata, Degli Esposti e Troise Mangoni) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Bonifica di alcune aree adiacenti a un sito di interesse nazionale - Ordine di demolizione dei fabbricati ai fini della successiva bonifica del sito.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. – Giunge all'esame del Collegio una complessa vicenda relativa alla bonifica di alcune aree adiacenti al sito di interesse nazionale di Bussi sul Tirino, in particolare di un'area denominata "*comparto Z*" in località Piano d'Orta (c.d. area ex Montecatini), che si inserisce nell'ambito di un più ampio contenzioso che ha visto contrapporsi la società Edison s.p.a., nota industria chimica, e la Moligeon s.r.l., quale attuale proprietaria dell'area inquinata, nonché le rispettive amministrazioni competenti.

2. – Una volta accertata la responsabilità della contaminazione in capo alla società appellante (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2025, n. 642 e 643), viene ora in rilievo l'ulteriore questione relativa alla necessità o meno di demolire gli edifici presenti sull'area inquinata di proprietà della controinteressata al fine di consentire alla società appellante di procedere alle operazioni di bonifica in condizioni di sicurezza.

Su tale questione si sono sovrapposti diversi provvedimenti amministrativi emanati sia dal Ministero dell'ambiente che dal Sindaco del Comune di Bolognano, i quali hanno dato luogo a contenziosi paralleli, sfociati in diverse pronunce giurisdizionali, sia in primo grado che in appello, che si possono sintetizzare come segue.

3. – Con un primo ricorso al T.a.r. (n. 62 del 2018) la società Edison s.p.a. ha proposto una domanda di annullamento del verbale della conferenza di servizi istruttoria del 19 dicembre 2017 e delle successive note ministeriali (prot. 1198 del 19 gennaio 2018, prot. 2587 del 6 febbraio 2018 e prot. 2838 dell'8 febbraio 2018), nonché, con ricorso per motivi aggiunti, delle ulteriori note del medesimo Ministero (prot. 375 del 10 gennaio 2019 e prot. 2359 del 7 febbraio 2019), oltre a chiedere l'annullamento, in base ad un secondo ricorso per motivi aggiunti, dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Bolognano (prot. n. 6762 del 9 dicembre 2019) con cui è stata ordinata alla Moligeon s.r.l. la messa in sicurezza degli immobili e delle strutture pericolanti, la demolizione delle parti in dissesto e lo sgombero del materiale di risulta e delle masserizie.

4. – Con sentenza del T.a.r. Abruzzo-Pescara, del 12 gennaio 2021, n. 11, il giudice di primo grado ha annullato la suddetta ordinanza sindacale ravvisando, per quanto qui interessa, una violazione del principio di proporzionalità non essendo stato specificato quali immobili e quali parti di essi siano da demolire o mettere in sicurezza da parte della Moligeon s.r.l., ordinando quindi all'amministrazione di "*procedere a un sopralluogo congiunto con la proprietaria, proprio al fine di definire e rappresentare, con urgenza ma nel rispetto di una sufficiente istruttoria, gli interventi strettamente necessari per la messa in sicurezza*" (pag. 11 della sentenza n. 11 del 2021).

Con la medesima sentenza, il T.a.r. ha poi ritenuto "superati" i provvedimenti ministeriali, congiuntamente impugnati, alla luce della sopravvenuta ordinanza sindacale.

5. – Il Consiglio di Stato, con sentenze di questa Sezione del 23 dicembre 2021, n. 8546 e del 7 dicembre 2022, n. 10714, ha dapprima respinto l'appello contro la predetta sentenza del T.a.r. e poi ha dichiarato inammissibile la revocazione proposta contro la sentenza d'appello, con conseguente passaggio in giudicato della decisione di primo grado.

6. – Il Sindaco del Comune di Bolognano ha allora adottato una nuova ordinanza di demolizione ai sensi degli artt. 50 e 54 t.u. enti locali, il provvedimento 2 marzo 2021 n.10.

Contro quest'ordinanza, la Moligeon s.r.l. ha proposto il ricorso di primo grado dinanzi al T.a.r. Abruzzo-Pescara (n.141 del 2021).

In questo ricorso, con l'ordinanza 27 aprile 2021, n. 100 (confermata da Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 2021, n. 3739), il T.a.r. ha accolto la domanda cautelare nel senso di imporre, per eseguire l'ordinanza impugnata, la presentazione di un progetto da parte di Moligeon s.r.l. da approvare da parte dell'amministrazione comunale.

Poiché in sintesi ciò non è avvenuto, la Moligeon s.r.l. ha proposto un ulteriore ricorso di primo grado al T.a.r. Abruzzo-Pescara (n. 412 del 2021), per l'ottemperanza all'ordinanza cautelare predetta e la dichiarazione di nullità ovvero annullamento dell'atto emesso dal Comune in dichiarata ottemperanza alla stessa.

Nell'ambito di questo giudizio (n. 412 del 2021), il T.a.r. con ordinanza 4 marzo 2022, n. 37, ha nominato un commissario *ad acta*, il quale, in estrema sintesi, ha presentato una relazione tecnica sul modo migliore di provvedere, ritenendo, in particolare, che il progetto presentato presso il Comune di Bolognano da Moligeon s.r.l. fosse non idoneo ai

fini della messa in sicurezza dei fabbricati, ipotizzando pertanto una serie di interventi da eseguirsi sui fabbricati.

7. – Con la sentenza del T.a.r. per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, 14 maggio 2024, n. 155), il giudice di primo grado ha accolto in parte i due ricorsi predetti, nel senso che il Comune dovrebbe emanare un nuovo ordine di demolizione che tenga conto di quanto affermato nella relazione commissariale.

Tale sentenza è stata impugnata nel parallelo giudizio di appello (n. 4640 del 2024).

8. – Nel frattempo, la società Moligean s.r.l. aveva proposto un ulteriore ricorso dinanzi al medesimo T.a.r. (n. 40 del 2022) chiedendo l'annullamento degli atti di diffida ministeriali (prot. n. 3183 del 12 gennaio 2022; prot. n. 9662 del 27 gennaio 2022) relativi all'ordine di demolizione dei fabbricati ai fini della successiva bonifica del sito, oltre che della nota ministeriale di riscontro sulla gestione dei materiali (prot. n. 7758 del 24 gennaio 2022), nonché della nota di intimazione del medesimo Ministero alla trasmissione di un cronoprogramma relativo agli interventi di demolizione dei fabbricati (prot. n. 54861 del 22 marzo 2024).

9. – Con sentenza del T.a.r. per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, 3 settembre 2024, n. 248, il giudice di primo grado ha accolto il ricorso, annullando i suddetti atti di diffida ministeriali e dichiarando la nullità della successiva nota ministeriale di intimazione (prot. n. 54861 del 22 marzo 2024) per contrasto con il giudicato cautelare.

Tale sentenza è stata impugnata nel presente giudizio dalla Edison s.p.a.

10. – Così riassunta la complessa vicenda giudiziaria, si può passare ora all'esame dell'appello in questione.

11. – Innanzitutto, occorre precisare che con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha annullato le diffide ministeriali (prot. n. 3183 del 12 gennaio 2022; prot. n. 9662 del 27 gennaio 2022) *“perché hanno imposto la totale demolizione degli edifici e interferito con giudizi ancora in itinere, senza attendere l'esito di tutta la vicenda giurisdizionale, poi conclusasi in primo grado con la sentenza 155 del 2024”*, oltre ad essere non più attuali *“in quanto l'attività che Moligean allo stato deve compiere è quella che risulta dalla succitata sentenza 155 del 2024, benché pur sempre a seguito del riesame imposto al Comune”* (pag. 4 della sentenza impugnata), mentre ha dichiarato la nullità della successiva nota di intimazione (prot. n. 54861 del 22 marzo 2024) *“per contrasto con il giudicato cautelare formatosi nel presente giudizio”* (pag. 4 della sentenza impugnata).

12. – Con atto di appello, Edison s.p.a. ha impugnato la suddetta sentenza, chiedendo preliminarmente la riunione con il giudizio connesso n. 4640 del 2024.

12.1. – Con il primo motivo di appello (pag. 9-12), ha dedotto un vizio di difetto di motivazione della sentenza, in quanto il primo giudice non avrebbe chiarito quali sarebbero i motivi di ricorso accolti e i motivi per cui gli atti impugnati avrebbero vanificato la tutela giurisdizionale, oltre a non qualificare giuridicamente il vizio accolto e a non spiegare le ragioni per cui il Ministero avrebbe dovuto tenere conto della pendenza di procedimenti giurisdizionali.

12.2. – Con il secondo motivo di appello (pag. 12-14), ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui avrebbe frainteso i rapporti tra i due procedimenti amministrativi, l'uno di competenza ministeriale e l'altro di competenza sindacale, aventi presupposti e finalità distinte, con la precisazione che la legittimità dei provvedimenti ministeriali è stata confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 8546 del 2021, la cui attualità non è smentita dal passaggio motivazionale contenuto nella sentenza n. 11 del 2021, con cui il T.a.r. ha qualificato tali provvedimenti non rilevanti ai fini del giudizio, in quanto superati dall'ordinanza sindacale oggetto di impugnazione.

12.3. – Con il terzo motivo di appello (pag. 14-15), ha dedotto l'erroneità della declaratoria di nullità per contrasto con il giudicato, non potendo valere a tal fine il c.d. giudicato cautelare.

13. – All'udienza pubblica del 13 febbraio 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

14. – Preliminarmente, il Collegio ritiene di poter trattare congiuntamente i motivi di appello in quanto strettamente connessi.

15. – Innanzitutto, occorre delimitare l'ambito oggettivo del giudicato di cui alla sentenza del T.a.r. Abruzzo-Pescara, 12 gennaio 2021, n. 11 e del Consiglio di Stato del 23 dicembre 2021, n. 8546.

A tal fine, occorre partire dalla domanda originariamente proposta da Moligean s.r.l. (ricorso n. 62 del 2018) e della relativa statuizione del giudice di primo grado (sentenza T.a.r. Abruzzo-Pescara, 12 gennaio 2021, n. 11) e della conseguente decisione di appello (Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2021, n. 8546).

Orbene, con il suddetto giudizio, la società ha proposto una domanda di annullamento del verbale della conferenza di servizi istruttoria del 19 dicembre 2017 e delle successive note ministeriali (prot. 1198 del 19 gennaio 2018, prot. 2587 del 6 febbraio 2018 e prot. 2838 dell'8 febbraio 2018), nonché, con ricorso per motivi aggiunti, delle ulteriori note del medesimo Ministero (prot. 375 del 10 gennaio 2019 e prot. 2359 del 7 febbraio 2019), oltre all'annullamento, in base ad un secondo ricorso per motivi aggiunti, dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Bolognano (prot. n. 6762 del 9 dicembre 2019) con cui è stata ordinata alla Moligean s.r.l. la messa in sicurezza degli immobili e delle strutture pericolanti, la demolizione delle parti in dissesto e lo sgombero del materiale di risulta e delle masserizie.

Con tale sentenza, il T.a.r. ha affermato innanzitutto che *“le questioni poste avverso i provvedimenti ministeriali appaiono superate dall'adozione dell'ordinanza del Comune di Bussi che ha ordinato la demolizione delle parti pericolanti degli edifici presenti sull'area e la rimozione dei rifiuti prodotti da precedenti demolizioni”* (pag. 8-9 della sentenza n. 11 del 2021).

Pertanto, l'ambito del giudizio è stato delimitato alla sola ordinanza sindacale, sia nella parte in cui ingiunge la rimozione

dei rifiuti ex art. 192, d.lgs. n. 152 del 2006 (di seguito, cod. ambiente) e sia nella parte in cui ordina le demolizioni ex art. 54 t.u. enti locali.

15.1. – Con riguardo al primo profilo (obbligo di rimozione dei rifiuti), il T.a.r. ha innanzitutto escluso una illegittimità dell'ordinanza sindacale nella parte in cui pone l'obbligo di rimozione dei rifiuti in capo a Moligean s.r.l., nella qualità di proprietario incolpevole, in quanto se da un lato è vero che la normativa ambientale (artt. 242 e 244, cod. ambiente) fa esclusivo riferimento al responsabile dell'inquinamento, dall'altro lato, è anche vero che tale disciplina trova applicazione *“solo allorché si tratti dei rifiuti che hanno causato la contaminazione ambientale”*, mentre *“gli inerti e gli edifici in esame, viceversa, non rientrano affatto tra gli elementi che hanno causato la contaminazione”*, vertendosi piuttosto *“nella diversa ipotesi di mero abbandono”* (art. 192 cod. ambiente) di residui da demolizione e *“non in quella di contaminazione”* (pag. 9 della sentenza n. 11 del 2021).

Ciò premesso, il T.a.r. ha ritenuto che *“ai fini della verifica degli obblighi in capo al proprietario ex articolo 192 cit., il Collegio rileva che le prove citate dal Comune e dal Ministero dell'Ambiente, circa l'imputabilità alla ricorrente proprietaria del fondo del deposito degli scarti da demolizione, non appaiono dotate di sufficiente univocità, al punto di poter valutare come “più probabile che non” la circostanza che detto deposito sia avvenuto per dolo o colpa della Moligean srl”* (pag. 9-10 della sentenza n. 11 del 2021).

In particolare, ha ritenuto che i documenti prodotti in giudizio *“non provano che quei determinati materiali siano riconducibili in modo inequivoco a una specifica attività della proprietaria, ben potendo essere avvenute demolizioni prima del suo acquisto”* (pag. 10 della sentenza n. 11 del 2021).

Pertanto, ha concluso nel senso di ritenere che *“non avendo fornito la prova certa della responsabilità diretta della proprietaria, l'Amministrazione dovrà rimodulare la propria ordinanza nel senso di consentire al proprietario di provvedere”* ex art. 188 cod. ambiente (pag. 10 della sentenza n. 11 del 2021).

15.2. – Con riguardo al secondo profilo (ordine di demolizione ex art. 54, comma 4, t.u. enti locali), il T.a.r., dopo aver precisato che le attività di demolizione *“esulano dall'attività di bonifica ma sono comunque necessarie solo per far sì che tali operazioni avvengano senza rischio per gli operatori”* (pag. 11 della sentenza n. 11 del 2021), ha ritenuto che *“non vi sono ragioni per imporre le demolizioni e la messa in sicurezza degli immobili stessi a Edison”* in quanto lo *“stato di precarietà degli immobili”* non è determinato dall'esigenza di provvedere alla bonifica (pag. 11 della sentenza n. 11 del 2021).

Tuttavia, ha ravvisato una violazione del principio di proporzionalità da parte dell'ordinanza impugnata *“in quanto non si specifica quali e per quale parti gli immobili debbano essere demoliti o messi in sicurezza, mancando uno studio tecnico dettagliato in tal senso e ispirato*

al succitato criterio di proporzionalità” (pag. 11 della sentenza n. 11 del 2021).

Pertanto, ha concluso nel senso di ritenere che *“l'Amministrazione dovrà procedere a un sopralluogo congiunto con la proprietaria, proprio al fine di definire e rappresentare, con urgenza ma nel rispetto di una sufficiente istruttoria, gli interventi strettamente necessari per la messa in sicurezza”* (pag. 11 della sentenza n. 11 del 2021).

15.3. – Con la sentenza di questo Consiglio di Stato del 23 dicembre 2021, n. 8546 è stato respinto l'appello di Moligean s.r.l. avverso la suddetta sentenza del T.a.r. n. 11 del 2021.

Pertanto, alla luce della sentenza del Consiglio di Stato del 23 dicembre 2021, n. 8546, devono ritenersi coperti dal giudicato i seguenti aspetti:

a) *“la integrale demolizione degli edifici in rovina e rimozione dei residui edilizi”* è *“necessaria per la messa in sicurezza del sito”* e che tale finalità è a sua volta funzionale *“alla esecuzione della caratterizzazione e della bonifica del sito”*, per cui *“il motivo della demolizione è da imputare alla pericolosità delle strutture”* (punto 8.3 della motivazione);

b) la rimozione degli inerti deve essere imputata alla Moligean s.r.l. e non alla Edison s.p.a. (punti 10 e 10.2 della motivazione);

c) è legittima l'ordinanza sindacale (prot. n. 6762 del 9 dicembre 2019) con cui è stata ordinata alla Moligean s.r.l. la demolizione degli edifici pericolanti e lo *“sgombero del materiale di risulta presente e delle masserie, quest'ultimo ordinato anch'esso a cagione dello stato di pericolo rappresentato dai materiali (artt. 50-54, D.Lgs n. 267/2000) nonché in applicazione dell'articolo 192 del D.Lgs n. 152/2006, sul presupposto della (sopra chiarita) imputazione causale circa l'appartenenza dei materiali medesimi al proprietario dell'area”* (punto 10.2 della motivazione);

d) sono *“legittime, sotto il profilo della competenza”* le determinazioni del Ministero dell'ambiente avuto riguardo alle *“procedure finalizzate alla rimozione dei rifiuti da demolizione presenti sull'area”*, atteso che detto Ministero, a mente dell'art. 244, cod. ambiente, ha competenza per la gestione della procedura di bonifica e, quindi, di avvio e gestione del relativo procedimento, incluse le conferenze di servizi e i pertinenti esiti (punto 11 della motivazione).

Più in particolare, questo Consiglio di Stato ha ritenuto che *“una volta appurato, all'esito delle istruttorie condotte dal Ministero e dal Comune, nonché della conferenza di servizi istruttoria, che la integrale demolizione degli edifici in rovina e rimozione dei residui edilizi, già peraltro, parzialmente demoliti, si poneva come necessaria per la messa in sicurezza del sito e che tale finalità, a sua volta, erano funzionali alla esecuzione della caratterizzazione e della bonifica del sito, ne consegue che, giusta rapporto causa ad effetto, il motivo della demolizione è da imputare alla pericolosità delle strutture che non consentirebbero a Edison di provvedere alla bonifica in condizioni di Sicurezza”* (punto 8.3 della

motivazione).

15.4. – In altri termini, deve ritenersi ormai coperto dal giudicato sia l'obbligo di procedere alla demolizione dei fabbricati e sia l'imputabilità di tale obbligo in capo alla Moligean s.r.l.

16. – Da quanto fin qui esposto, inoltre, deriva che l'obbligo di demolizione in capo alla Moligean s.r.l. discende non già dai provvedimenti ministeriali, ma dall'ordinanza sindacale.

In effetti, il verbale della conferenza di servizi del 2017, su cui si fondano i successivi provvedimenti ministeriali non aveva imposto alla Moligean s.r.l. la demolizione diretta, ma solo di presentare una istanza in tal senso attivando le relative procedure amministrative, sul presupposto implicito di dover verificare la concreta fattibilità della demolizione, anche alla luce di eventuali vincoli paesaggistici.

In particolare, nelle conclusioni del verbale della citata conferenza di servizi del 2017 si legge che i partecipanti concordano nel richiedere alla Moligean s.r.l.: (1) di *“avviare immediatamente le procedure finalizzate all'abbattimento degli edifici presenti nell'area di proprietà coinvolgendo direttamente il Comune di Bolognano e la Sovrintendenza ai beni artistici e culturali”* (pag. 12 del verbale), da leggere in base al precedente passaggio secondo cui i partecipanti concordano nel richiedere alla Moligean s.r.l. di provvedere *“a presentare una istanza di demolizione degli edifici al Comune e alla Sovrintendenza”*, aggiungendo che *“Eventuali vincoli saranno evidenziati dagli Enti competenti in sede di riscontro alla istanza”* (pag. 8 del verbale); (2) di *“procedere alla rimozione dei rifiuti da demolizione presenti nell'area di proprietà che saranno indicati puntualmente da ARTA per il tramite di specifica Ordinanza del Sindaco ex art. 192 D.lgs. 152/06”* (pag. 12 del verbale).

Pertanto, la legittimità dell'intervento del Ministero deve ritenersi limitato all'obbligo di rimozione dei rifiuti e all'avvio delle procedure per la demolizione e non già alla diretta demolizione materiale, rispetto alla quale, peraltro, non avrebbe avuto neanche la relativa competenza.

Ne consegue, quindi, che i provvedimenti impugnati in primo grado non sono illegittimi perché non imponevano la diretta demolizione, che discende invece dall'ordinanza comunale. Invero, tali provvedimenti ministeriali, pur facendo riferimento nella loro motivazione all'ordine di demolizione, tuttavia, nella loro parte dispositiva si limitano ad intimare alla società a porre in essere tutte le attività propedeutiche alla bonifica e a dare esecuzione a quanto previsto nella conferenza di servizi del 2017, aggiungendo solamente l'obbligo di inviare un cronoprogramma.

Tale procedimento è stato sostanzialmente avviato, ma si è arrestato per l'insorgere del contenzioso ed è quindi poi proseguito di fatto in sede giurisdizionale con la nomina dei commissari *ad acta*.

17. – In conclusione, quindi, l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

18. – Le spese di lite possono essere compensate in ragione della situazione di oggettiva incertezza in materia, idonea a configurare una delle *“altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni”* rispetto a quelle tipizzate dall'art. 92 c.p.c., che consentono la compensazione integrale delle spese di lite (cfr. Corte cost. n. 77 del 2018).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)