

Bonifica ambientale: competenza nell'individuazione del responsabile, natura permanente dell'obbligo e responsabilità solidale

Cons, Stato, Sez. IV 15 luglio 2026, n. 5712 - Neri, pres.; Arrivi, est. - Eni Rewind s.p.a. (avv. Marocco) c. Regione Toscana e Provincia di Massa Carrara (avv. Ciari) ed a.

Ambiente - Responsabilità ambientale - Individuazione del responsabile della contaminazione - Indisponibilità dell'obbligo di bonifica - Proprietario dell'area - Solidarietà nella responsabilità ambientale.

(Omissis)

FATTO

1. Gli appelli indicati in epigrafe hanno ad oggetto le sentenze nn. 920 e 921 del 18 luglio 2024, con le quali il T.A.R. Toscana ha respinto i ricorsi, rispettivamente proposti da Eni Rewind s.p.a. e da ASI s.r.l., per l'annullamento dei decreti del Settore bonifiche e siti orfani PNRR della Direzione ambiente ed energia della Regione Toscana n. 19263 dell'11 settembre 2023 e n. 19412 del 12 settembre 2023, adottati nell'ambito del procedimento di individuazione dei responsabili della contaminazione dell'ex sito industriale in Avenza, nel comune di Carrara.

2. Il sito di Avenza ospita una vecchia cokeria, operativa tra il 1947 e il 1989 e ormai in disuso, nella gestione della quale si sono avvicendate diverse società. L'ultima società che ha esercitato attività di impresa nel sito è stata Italiana Coke s.p.a. Questa società è stata, poi, acquisita, per effetto di una serie di operazioni di fusione, da Enirisorse s.p.a., alla quale, infine, è subentrata, sempre in forza svariate fusioni per incorporazione, una delle odierne appellanti, ossia Eni Rewind s.p.a. L'altra appellante, ASI s.r.l., ha poi acquisito la proprietà del sito (già inattivo) da Enirisorse s.p.a. (oggi Eni Rewind s.p.a.).

3. Per una migliore comprensione della vicenda, occorre illustrare anche l'assetto delle competenze amministrative in materia di bonifica dei siti inquinati, per come si è andato a delineare nella legislazione toscana e per come ha influito sul procedimento per cui è causa.

3.1. La l.r. Toscana 25/1998, recante le "norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati", all'art. 5, lett. p), attribuiva alla Regione Toscana «tutte le funzioni amministrative, di pianificazione, di programmazione, di indirizzo e controllo in materia di [...] bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati». Il procedimento di individuazione dei responsabili della contaminazione del sito di Avenza è iniziato nella vigenza di tale legge, perciò è stato avviato e portato avanti, in un primo momento, dalla Regione Toscana.

Nelle more del procedimento, le competenze amministrative in materia di bonifica sono passate in capo alle province, a seguito di un pronunciamento della Corte costituzionale e di un intervento del legislatore regionale. In particolare, con sentenza n. 129 del 29 maggio 2019, la Consulta ha ritenuto incostituzionali varie previsioni della l.r. 25/1998 che attribuivano alla Regione le competenze amministrative in materia di gestione dei rifiuti: ancorché l'oggetto delle questioni di incostituzionalità non afferisse, precipuamente, alla bonifica dei siti inquinati, il dispositivo della sentenza della Corte reca la declaratoria di incostituzionalità anche dell'art. 5, lett. p), l.r. 25/1998, sopra richiamata. Ad ogni modo, la norma è stata espressamente abrogata con l.r. 51/2020, sicché la competenza amministrativa in materia di bonifica è risultata far capo all'amministrazione provinciale (e, nell'area di interesse, alla Provincia di Massa Carrara), in base all'assetto delineato dal legislatore nazionale (art. 244 d.lgs. 152/2006).

Per disciplinare il passaggio alla nuova ripartizione dei poteri, la Regione ha emanato la l.r. 31/2023, con la quale sono state introdotte due disposizioni transitorie nella l.r. 25/1998: l'art. 28-quater, che ha consentito la creazione, mediante convenzione tra Regione e province e Città metropolitana di Firemze, di un ufficio comune per l'esercizio associato delle funzioni in materia di bonifica fino al 31 dicembre 2024 (scadenza successivamente prorogata al 31 dicembre 2026); l'art. 28-quinquies, che ha autorizzato le province e la Città metropolitana (o l'ufficio comune per le bonifiche) a convalidare gli atti posti in essere dalla Regione nel pregresso regime.

Con convenzione del 24 agosto 2023, la Regione, le province e la Città metropolitana di Firenze hanno costituito l'ufficio comune per l'esercizio associato delle funzioni in materia di bonifica, individuandolo nel Settore bonifiche e siti orfani PNRR della Direzione ambiente ed energia della Regione Toscana.

3.2. Con decreto di tale ufficio n. 19263 dell'11 settembre 2023, sono stati convalidati gli atti endoprocedimentali adottati dalla Regione Toscana nella presente vicenda.

3.3. Di seguito, con decreto n. 19412 del 12 settembre 2023 del medesimo ufficio, sono stati individuati i responsabili dell'inquinamento del sito di Avenza. La responsabilità è stata ascrivita:

A) a Eni Rewind s.p.a., che, per effetto di consecutive operazioni societarie di fusione per incorporazione, è succeduta a titolo universale (ed è quindi subentrata in tutti i rapporti giuridici, ivi inclusi quelli derivanti da responsabilità ambientale) a:

- Italiana Coke s.p.a., già individuata, con delibera di giunta regionale n. 10301 del 17 dicembre 1992, quale responsabile della contaminazione storica del sito per aver gestito la cokeria;

- Enirisorse s.p.a., succeduta a titolo universale a Italiana Coke s.p.a., responsabile anche della diffusione dell'inquinamento al di fuori del sito, per non aver completato la bonifica dei suoli e dei sottosuoli e per aver omesso la bonifica delle acque di falda, operazioni alle quali si era appositamente impegnata con due accordi sostitutivi di provvedimento sottoscritti con la Regione il 13 giugno 1995 e il 7 novembre 1997;

B) ad ASI s.r.l., che, divenuta proprietaria dell'area industriale, con accordo sostitutivo di provvedimento del 23 febbraio 2000, si era assunta gli obblighi di bonifica già facenti capo a Enirisorse s.p.a., parimenti omettendo di attuarli e cagionando, perciò, l'ulteriore diffusione dell'inquinamento anche al di fuori del sito.

Il provvedimento constata la persistente contaminazione, nei suoli e nelle acque sotterranee, dei lotti 1, 7 e 7/a della vecchia cokeria, nonché la diffusione della contaminazione da ammoniaca, attraverso la falda acquifera, nelle aree al di fuori dello stabilimento.

4. I provvedimenti sono stati impugnati da Eni Rewind s.p.a. e da ASI s.r.l. con due distinti ricorsi al T.A.R. Toscana, entrambi respinti con le sentenze appellate.

5. Per quanto concerne la posizione di Eni Rewind s.p.a., in primo grado, essa ha contestato la legittimità dei provvedimenti per sette motivi di diritto, sintetizzabili come segue:

- con il primo e il secondo motivo, ha lamentato l'illegittimità del decreto di convalida n. 19263 del 2023 (e l'invalidità derivata del decreto di individuazione dei responsabili n. 19412 del 2023), perché con esso sarebbe stato sanato un vizio di incompetenza, non relativa, ma assoluta dei precedenti atti endoprocedimentali adottati dalla Regione, come tale determinante la nullità di tali atti e l'inammissibilità della convalida; in subordine, ha lamentato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28-quinquies l.r. 25/1998, attributivo del suddetto potere di convalida, per contrasto con gli artt. 113 e 136 Cost. (perché la norma conterrebbe una legge provvedimento finalizzata a sanare un vizio di incompetenza assoluta della Regione, già censurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 2019) e con l'art. 117, co. 2, lett. l), Cost. (perché la norma andrebbe a invadere la materia della "giustizia amministrativa", oggetto di legislazione statale esclusiva);
- con il terzo motivo, la ricorrente ha fatto valere, in relazione al decreto n. 19412 del 2023, la violazione dell'art. 244 d.lgs. 152/2006 sotto il profilo procedimentale, in ragione del mancato coinvolgimento del Comune di Carrara nell'iter preordinato all'individuazione dei responsabili dell'inquinamento;
- con il quarto e il quinto motivo, Eni Rewind s.p.a. ha negato la propria responsabilità nella contaminazione, deducendo che, con l'accordo sostitutivo del 23 febbraio 2000, ASI s.r.l. abbia assunto a suo esclusivo carico l'obbligo di bonifica del sito di Avenza con effetto liberatorio per Enirisorse s.p.a. (oggi Eni Rewind s.p.a.); in subordine, la società ha contestato l'imputazione di una responsabilità in solido con ASI s.r.l., visto che diversi sono i titoli delle rispettive responsabilità; ha inoltre rilevato che, in ogni caso, il potere di individuazione del responsabile della contaminazione da omessa attuazione dell'accordo del 2000 si fosse estinto nei suoi confronti, stante il decorso di un lunghissimo lasso di tempo (23 anni) senza che le amministrazioni abbiano mai rivolto richieste o contestazioni a Enirisorse s.p.a. o a Eni Rewind s.p.a.;
- con il sesto motivo, la ricorrente ha contestato l'accertamento di una diffusione della contaminazione al di fuori e a valle dell'ex sito industriale, perché l'ammoniaca, utilizzato quale parametro di riferimento, non avrebbe validità tracciante;
- con il settimo motivo, ha dedotto l'eccessiva brevità del termine (di 120 giorni) assegnato per predisporre il progetto di bonifica delle acque di falda.

5.1. Con la sentenza n. 920 del 2024, il T.A.R. Toscana ha respinto il ricorso con la seguente motivazione.

Con riferimento al decreto di convalida, il giudice ha escluso che esso andasse a sanare un vizio di nullità sub specie incompetenza assoluta, non potendosi ritenere che le regioni siano enti completamente estranei all'esercizio di poteri in materia ambientale. Di seguito, il giudice ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28-quinquies l.r. 25/1998.

In relazione al decreto di attribuzione della responsabilità ambientale, il T.A.R. ha ritenuto che l'amministrazione avesse osservato la procedura, anche richiedendo il parere del Comune di Carrara con la nota regionale del 6 febbraio 2023, e avesse correttamente ascritto la responsabilità a Eni Rewind s.p.a., poiché:

- l'accordo del 23 febbraio 2000 non avrebbe avuto effetto liberatorio per Eni Rewind s.p.a., comunque responsabile ex lege in quanto successore universale dell'autore della contaminazione storica, mai completamente rimossa;
- la responsabilità ambientale avrebbe carattere solidale, quando unico è il danno conseguenza e il discendente obbligo ripristinatorio;
- né potrebbe rilevare il tempo decorso, perché l'illecito ambientale ha carattere permanente e così è imprescrittibile anche il potere di individuare il responsabile della contaminazione.

In base all'analisi del rapporto istruttorio allegato al decreto n. 19412 del 2023, il T.A.R. ha ritenuto anche corretto, nei limiti del sindacato non sostitutivo sulla discrezionalità tecnica, il rinvenimento di una diffusione dell'inquinamento al di fuori dell'ex stabilimento, attraverso le acque di falda, derivante dall'ex cokeria. L'ammoniaca viene ritenuta un tracciante significativo della estensione della contaminazione, in quanto compatibile con l'attività produttiva dello stabilimento (che generava quantitativi ingenti di acque ammoniacali, che venivano scaricate in apposite fosse scavate nel terreno), in quanto il suo rinvenimento è coerente con i meccanismi di migrazione della sostanza lungo la falda acquifera: il giudice

ha rilevato che è stato rinvenuto 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». Inoltre, la contaminazione da ammoniaca non potrebbe provenire da altri stabilimenti, vista la conformazione geomorfologica dell'area: il Fosso Lavello convoglierebbe solo le acque sotterranee alla sua destra, per cui non potrebbe essere stato contaminato dall'ammoniaca proveniente dagli altri stabilimenti, che si trovano alla sua sinistra.

Infine, il giudice ha dichiarato inammissibile, per difetto di interesse, l'ultima censura del ricorso, visto che Eni Rewind s.p.a. aveva tempestivamente presentato il proprio progetto di bonifica.

5.2. Con l'appello (iscritto al n. R.G. 1556/2025), Eni Rewind s.p.a. contesta, nel seguente ordine, le statuizioni del giudice di primo grado.

I. «Error in iudicando: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11 della L. 241/1990. Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti e ingiustizia manifesta».

L'appellante censura la sentenza, laddove ha escluso che l'accordo sostitutivo del 23 febbraio 2000, tra ASI s.r.l. e le amministrazioni, abbia avuto effetto liberatorio nei suoi riguardi. Il T.A.R. avrebbe erroneamente attribuito a tale accordo portata esclusivamente interna ai rapporti tra le due società, quando lo stesso prevede, espressamente, l'assunzione dell'obbligo di bonifica a esclusivo carico di ASI s.r.l., con liberazione di Enirisorse s.p.a. (quindi di Eni Rewind s.p.a.) anche nei confronti delle amministrazioni, che, difatti, da tale accordo in poi non hanno più avanzato alcuna pretesa nei suoi riguardi. La circostanza che l'obbligo di bonifica faccia capo solo ad ASI s.r.l. in base all'accordo del 2000 sarebbe stato accertato anche dal Tribunale di Massa Carrara nella sentenza n. 299 del 19 luglio 2013, relativa a un contenzioso tra ASI s.r.l. e un sub-acquirente di alcuni lotti dell'ex stabilimento. Pertanto, in perdurante efficacia dell'accordo, le amministrazioni, in luogo di individuare i responsabili della contaminazione, avrebbero dovuto prima agire per l'esecuzione degli obblighi convenzionali verso ASI s.r.l. e, poi, escutere la fideiussione collegata all'accordo. In subordine Eni Rewind s.p.a. avrebbe dovuto essere considerata responsabile sussidiaria rispetto ad ASI s.r.l., a cui farebbe innanzitutto carico l'obbligo di bonifica e a cui, principalmente (se non esclusivamente), sarebbe imputabile la diffusione della contaminazione a causa dell'inattuazione dell'accordo.

II. «Error in iudicando: eccesso di potere per ingiustizia e illogicità manifesta. Eccezione di prescrizione».

L'appellante critica la sentenza, laddove ha ritenuto imprescrittibile la responsabilità ambientale. Oltre a ribadire di essere stata liberata da ogni obbligo di bonifica con l'accordo del 23 febbraio 2000, l'appellante evidenzia come, a prescindere dall'istituto della prescrizione, l'amministrazione avrebbe manifestato la volontà di non perseguire più Eni Rewind s.p.a. (rectius, la sua dante causa), perché per 23 anni (dall'accordo all'avvio del procedimento) mai avrebbe fatto valere pretese nei suoi confronti.

III. «Error in iudicando: eccesso di potere per insufficiente istruttoria».

L'appellante insiste per l'inattendibilità dell'accertamento di una diffusione della contaminazione dallo stabilimento a valle. Il giudice si sarebbe trincerato dietro la discrezionalità tecnica, omettendo il vaglio di attendibilità scientifica delle valutazioni, alla luce delle puntuali critiche mosse ad esse da Eni Rewind s.p.a. nel procedimento e in giudizio. In particolare, non sarebbe credibile il rinvenimento di un "plume" di contaminazione dallo stabilimento al Fosso Lavello, in quanto non è dato capire perché esso contenga solo ammoniaca e non anche gli altri contaminanti (IPA, fenoli, BTEX, cianuri e solfati), che invece non si sono estesi oltre il sito industriale: ad avviso dell'appellante, «[i]n presenza di una falda contaminata da diverse sostanze alcune delle quali, tra l'altro, con un comportamento simile all'Ammoniaca non è proprio sostenibile non solo tecnicamente, ma ancor prima logicamente, che quella falda si sposti perdendo per strada tutte le altre sostanze mantenendo, invece, le stesse concentrazioni di Ammoniaca senza alcun fenomeno di dispersione». Secondo la società, l'amministrazione avrebbe preso in considerazione l'ammoniaca solo perché era l'unico contaminante rinvenuto in aree esterne allo stabilimento e avrebbe preteso di utilizzarlo come tracciante della contaminazione derivante dalla cokeria, quando, invece, l'ammoniaca si rinviene in maniera diffusa in altre aree della zona, per esempio quelle a sinistra del Fosso Lavello, ove sono presenti stabilimenti industriali che ne fanno intenso utilizzo.

IV. «Error in iudicando: violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 244 del D. Lgs. 152/2006».

L'appellante censura l'omesso accoglimento del motivo relativo alla mancata acquisizione del parere comunale, in quanto la nota regionale del 6 febbraio 2023 sarebbe un mero avviso dell'avvio del procedimento, mentre il parere al comune interessato va richiesto, a norma dell'art. 244, co. 2, cod. amb., dopo l'istruttoria provinciale.

V. «Error in iudicando: violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 21-nonies della L. 241/1990. Vizio di motivazione in merito all'eccezione di incostituzionalità dell'articolo 28 quinquies della L. R. 25/1998».

Con questo motivo, la società si duole del rigetto del primo motivo di ricorso, relativo al potere di convalida ex art. 28-quinquies l.r. 25/1998. Il T.A.R. avrebbe ristretto eccessivamente il perimetro dell'incompetenza assoluta (ai casi in cui l'ente non ha alcuna competenza nella materia in cui il provvedimento si inserisce), così svincolando la portata dell'art. 21-septies l. 241/1990, che sarebbe relegato a mere ipotesi di scuola. A fondare l'incompetenza assoluta basterebbe, al contrario, che le regioni non abbiano poteri in materia di accertamento dei responsabili della contaminazione (poteri riservati

alle province) e la sussistenza di tale vizio sarebbe rafforzata dal fatto che la Corte costituzionale aveva censurato la norma della legge regionale che attribuiva alle regioni funzioni in materia di rifiuti. In subordine, il T.A.R. avrebbe dovuto comunque sollevare questione di legittimità costituzionale della legge regionale.

VI. «Error in iudicando: violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 21-nonies della L. 241/1990. Vizio di motivazione in merito all'eccezione di incostituzionalità dell'articolo 28 quinquies della L. R. 25/1998».

Si ripropone il secondo motivo di ricorso, con cui si era lamentata la illegittimità derivata del provvedimento di individuazione del responsabile dall'atto di convalida.

VII. «Error in iudicando: violazione art. 242 del D. Lgs. 152/2006. Eccesso di potere per illogicità manifesta».

In relazione al termine assegnato per la presentazione del piano di bonifica della falda, l'appellante evidenzia che comunque tale termine non fosse sufficiente, tant'è che l'amministrazione ha richiesto integrazioni documentali sul piano presentato dalla società il 2 gennaio 2024.

6. Con autonomo ricorso in primo grado, ASI s.r.l. ha impugnato i provvedimenti per i seguenti motivi:

- con i primi due, ha lamentato l'incompetenza assoluta della Regione Toscana ad adottare atti del procedimento di individuazione del responsabile, con la conseguente illegittimità del decreto di convalida n. 19263 del 2023 e l'invalidità derivata del decreto n. 19412 del 2023; la società ha sostenuto l'incompetenza assoluta anche dell'ufficio comune per le bonifiche, istituito ai sensi dell'art. 28-quater l.r. 25/1998, perché incardinato presso un dipartimento regionale, con conseguente illegittimità costituzionale della norma per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. p) e s), Cost.;

- con il terzo motivo, ASI s.r.l. ha sostenuto che l'accordo sostitutivo di provvedimento del 23 febbraio 2000 non abbia dato luogo a un accollo, a suo carico, degli obblighi di bonifica, bensì soltanto all'assunzione, da parte di ASI s.r.l., dell'obbligo di garantire la continuità della fideiussione prestata (nei precedenti accordi del 1995 e del 1997) da Enirisorse s.p.a., che quindi rimarrebbe l'unica tenuta alla bonifica; la ricorrente ha, altresì, dedotto di aver eseguito (in via spontanea) varie attività di bonifica tra il 2000 e il 2006 e che la continuazione dell'attività non è stata possibile per causa ad essa non imputabile: l'ostacolo alla continuazione delle operazioni deriverebbe dal fatto che l'area è stata inserita in un sito di interesse nazionale (SIN), per il quale il Ministero dell'ambiente avrebbe imposto una bonifica unitaria dell'intera falda acquifera sottostante; ASI s.r.l. ha negato che l'ulteriore diffusione della contaminazione nelle acque sotterranee a valle dello stabilimento sia avvenuta dopo il 23 febbraio 2000 per omissioni a essa imputabili, risultando irrilevante il parametro dell'ammoniaca, privo di capacità tracciante; tra l'altro, i campionamenti effettuati dal 1996 al 2019 dimostrerebbero una riduzione del parametro ammoniaca;

- con il quarto motivo, la ricorrente ha dedotto che l'amministrazione non abbia considerato che, dal 2006, ASI s.r.l. non è più proprietaria dei lotti 1 e 7/a, trasferiti rispettivamente a TWS s.p.a. (il 28 giugno 2006) e a Tirrenia s.p.a. (il 17 luglio 2006), in forza di contratti recanti clausole di accollo dell'obbligo di bonifica, con liberazione della venditrice da ogni responsabilità; tali acquirenti, infatti, sarebbero stati individuati quali destinatari degli obblighi di bonifica (a partire dalla presentazione dei relativi progetti) nel corso delle conferenze di servizi svoltesi il 10 febbraio 2009, il 22 gennaio 2010 e il 5 ottobre 2010, come riportato nel rapporto istruttorio allegato al provvedimento impugnato;

- la ricorrente ha, infine, lamentato l'illegittimità del provvedimento perché non ha differenziato le responsabilità e gli obblighi di bonifica in base al diverso grado di imputabilità dell'illecito a Eni Rewind s.p.a. e ad ASI s.r.l.

6.1. Con la sentenza n. 921 del 2024, il T.A.R. ha respinto il gravame per ragioni analoghe a quelle espresse nella sentenza n. 920 del 2024, salvi i seguenti punti differenziali.

In relazione ai primi due motivi del ricorso di ASI s.r.l., il giudice ha ritenuto manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 28-quater l.r. 25/1998, istitutiva dell'ufficio comune per le bonifiche, visto che, a prescindere da dove quell'ufficio sia incardinato, esso adotta atti ex lege imputati alle province, con conseguente rispetto dei principi legislativi nazionali in materia di riparto delle competenze ambientali.

Con riferimento alla specifica posizione di ASI s.r.l., il T.A.R. ha statuito che con l'accordo del 23 febbraio 2000, questa si sia fatta carico dell'obbligo di bonifica del sito nei confronti delle amministrazioni, liberando Enirisorse s.p.a. dal (solo) obbligo convenzionale che si era assunta con gli accordi del 1995 e del 1997. Pertanto, ASI s.r.l. avrebbe dovuto completare la bonifica, che, invece, è rimasta incompiuta per i lotti 1, 7 e 7/a, risultati contaminati nei terreni e nelle acque sotterranee, e per la falda acquifera, ove nessuna attività è stata realizzata (ad eccezione della sperimentazione di un impianto pilota, durata circa 4 mesi). Il giudice ha escluso che le iniziative ministeriali (in relazione al SIN) abbiano fatto venir meno l'obbligo di proseguire la bonifica, dal momento che la bonifica d'ufficio scatta solo in caso di mancata individuazione dei responsabili.

Il T.A.R. ha, inoltre, osservato che il trasferimento della proprietà delle aree (da ASI s.r.l. a TWS s.p.a. e a Tirrenia s.p.a.) non libera il precedente proprietario dall'obbligo di proseguire la bonifica spontaneamente iniziata e che le clausole di accollo degli obblighi di bonifica, contenute nei contratti di compravendita dei terreni, hanno effetti solo inter partes, come, del resto, già accertato dal Tribunale di Massa Carrara con sentenza n. 299 del 19 luglio 2013, all'esito di una controversia tra ASI s.r.l. e Tirrenia s.p.a. (sentenza citata nel provvedimento impugnato).

6.2. L'appello di ASI s.r.l. (iscritto al n. R.G. 1747/2025) è articolato nei seguenti motivi.

I. «Error in iudicando in relazione al capo di sentenza che ha respinto la censura di incompetenza assoluta promossa con il primo e il secondo motivo del ricorso introduttivo: carenza e contraddittorietà della motivazione — violazione e falsa

applicazione degli artt. 21-septies e 21-nonies della legge 241/90».

Con il primo motivo, la società impugna il capo della sentenza che ha escluso il vizio di incompetenza assoluta degli atti convalidati. Ad avviso dell'appellante, il T.A.R. non avrebbe tenuto in considerazione che il decreto n. 19263 del ha sanato atti adottati dalla Regione nel 2022, ossia quanto l'art. 5, lett. p), l.r. 25/1998 era stato già dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 2019 e, in ogni caso, era stato già abrogato con l'art. 21 della l.r. 51/2020, con la conseguenza che «[g]li atti oggetto di (pretesa) convalida sono stati quindi adottati quando nell'ordinamento regionale non era più presente la norma giuridica che, secondo controparte, sarebbe stata idonea ad attribuire alla Regione Toscana una competenza in materia di bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati».

II. «Error in iudicando in relazione al capo di sentenza che ha respinto le ulteriori censure promosse con il primo e il secondo motivo del ricorso introduttivo: carenza e contraddittorietà della motivazione — violazione dell'art. 244 d.lgs. 152/2006 e degli artt. 3, 19 e 30 d.lgs. 267/2000 — illegittimità costituzionale dell'art. 28-quater, commi 1, 2, 3 e 4 l. reg. 25/1998 per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. p) e s) della Costituzione».

La sentenza viene poi censurata nella parte in cui ha escluso il vizio di incompetenza assoluta dell'ufficio comune per le bonifiche. Secondo l'appellante, l'art. 28-quater l.r. 25/1998 avrebbe attuato un ennesimo trasferimento delle funzioni ex art. 244, co. 2, d.lgs. 152/2006 alla Regione Toscana, perché ciò che la norma definisce "ufficio comune" altro non è che un dipartimento regionale, né la norma si potrebbe definire una disposizione transitoria, visto che, con l.r. 54/2024, ne è stata prorogata la vigenza fino al 31 dicembre 2026.

III. «Error in iudicando in relazione all'omessa pronuncia di una censura avanzata con il secondo motivo del ricorso introduttivo».

Si deduce che il T.A.R. abbia omesso di pronunciarsi sulla censura, inserita nel secondo motivo del ricorso di primo grado, con cui si era lamentata l'omessa acquisizione del parere del Comune di Carrara ex art. 244, co. 2, cod. amb.

IV. «Error in iudicando in relazione al capo di sentenza che ha respinto il terzo motivo del ricorso introduttivo: carenza ed erroneità della motivazione — Errore di fatto - Violazione e falsa applicazione dell'art. 244 d.lgs. 152/2006».

L'appellante contesta il rigetto del terzo motivo del ricorso di primo grado, ribadendo che l'accordo del 23 febbraio 2000 l'abbia obbligata solo a garantire la continuità della fideiussione prestata da Enirisorse s.p.a. Inoltre, il T.A.R. avrebbe omesso di prendere in considerazione l'attività successivamente svolta da ASI s.r.l. (tra il 2000 e il 2006) e l'atteggiamento ondivago delle amministrazioni, che avrebbero impedito il completamento dell'attività di bonifica. L'appellante contesta, infine, l'attendibilità della valutazione delle cause della diffusione esterna dell'inquinamento, basata sul rinvenimento di ammoniaca nelle acque sotterranee esterne allo stabilimento: «il solo "parametro ammoniaca" non può assurgere a tracciante di una contaminazione da attività di cokeria della falda idrica esterna al sito ex Italiana Coke, dato che tale contaminazione, internamente al sito, è caratterizzata e comprovata dalla compresenza di molteplici contaminanti»; inoltre, «l'ammoniaca è pacificamente presente in tutta la falda idrica sottostante all'intero sito industriale di Massa Carrara, per cui la presenza della (sola) ammoniaca nei pozzi oggetto dei campionamenti riportati nel rapporto istruttorio allegato al decreto 12.9.2023 non può provare alcuna "diffusione della contaminazione" derivante dal sito ex Italiana Coke, né tantomeno, quindi, può essere attribuita ad una "condotta omissiva" di ASI»; inoltre, non sussisterebbe il rilevato plume di contaminazione, dal momento che (nuovamente) l'accertamento si fonda sul tracciamento della sola ammoniaca e, soprattutto, in quanto i valori di ammoniaca sono risultati più elevati nei pozzi a monte e meno elevati nei pozzi a valle, in contraddizione con la natura diffusivo-dispersiva del plume; infine, dai rilievi dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) emergerebbe che dal 2001 la presenza di ammoniaca è progressivamente diminuita fino ad assumere un valore nella norma.

V. «Error in iudicando in relazione al capo di sentenza che ha respinto il quarto motivo del ricorso introduttivo: contraddittorietà della motivazione — Violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 244, 245 e 253 d.lgs. 152/2006».

Con il quinto motivo, l'appellante ribadisce che la cessione dei lotti a società terze abbia avuto efficacia liberatoria nei suoi confronti. In ogni caso, anche TWS s.p.a. e Tirrenia s.p.a. dovrebbero essere responsabili della diffusione dell'inquinamento, in quanto non hanno ottemperato alla richiesta di esecuzione di misure di messa in sicurezza di emergenza, avanzata in esito alle conferenze di servizi del 10 febbraio 2009, del 22 gennaio 2010 e del 5 ottobre 2010 (misure alle quali sarebbero comunque tenute quali proprietarie del sito).

VI. «Error in iudicando in relazione al capo di sentenza che ha respinto il quinto motivo del ricorso introduttivo: Ulteriore violazione art. 244 d.lgs. 152/2006 - Violazione del principio di proporzionalità».

L'appellante contesta l'affermazione di solidarietà delle obbligazioni facenti capo a Eni Rewind s.p.a. e ASI s.r.l.: posto che è pacifico che il soggetto che ha causato l'inquinamento del sito è Italiana Coke s.p.a. (oggi Eni Rewind s.p.a.), la responsabilità attribuita ad ASI s.r.l. sarebbe del tutto residuale e sarebbe illogico che alla stessa siano ordinate (in solido) attività identiche a quelle di Eni Rewind s.p.a.

7. In entrambi i giudizi di appello si sono costituiti:

- la Regione Toscana e la Provincia di Massa Carrara (con difesa unica), deducendo l'infondatezza dei gravami;
- il Comune di Carrara, aderendo alle difese delle altre amministrazioni.

Inoltre, ciascuna società si è costituita nell'appello proposto dall'altra, insistendo nelle proprie difese (specialmente, in relazione all'interpretazione dell'accordo sostitutivo del 23 febbraio 2000).

Eni Rewind s.p.a. ha anche proposto appello incidentale alla sentenza n. 921 del 2024, nella parte in cui, invero per obiter dictum, ha affermato la persistenza dell'obbligo di bonifica in capo a tale società anche dopo la conclusione dell'accordo sostitutivo di provvedimento del 23 febbraio 2000. Nell'unico motivo dell'appello incidentale, Eni Rewind s.p.a. ribadisce la portata liberatoria dell'accordo sostitutivo nei suoi confronti e l'estinzione del potere amministrativo in ragione del lungo lasso di tempo trascorso senza che venissero avanzate pretese nei suoi riguardi.

8. Le cause sono passate in decisione all'udienza pubblica del 23 aprile 2026.

DIRITTO

9. Preliminarmente, si procede alla riunione degli appelli, vista la loro connessione soggettiva e oggettiva.

10. Nel merito, essi sono infondati.

11. In primo luogo, occorre analizzare le doglianze relative alla convalida degli atti regionali (quinto e sesto motivo dell'appello di Eni Rewind s.p.a.; primo e secondo motivo dell'appello di ASI s.r.l.), perché con essi si fa valere un vizio di incompetenza (tra l'altro, assoluta), potenzialmente assorbente l'intera controversia (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5).

11.1. Come già esposto, l'art. 5, co. 1, lett. p), l.r. 25/1998, che attribuiva alla Regione Toscana tutte le funzioni in materia di bonifica dei siti inquinati, è stato abrogato con l'art. 21 l.r. 51/2020, introdotto dopo che la Corte costituzionale, con sentenza n. 129 del 2019, aveva censurato la l.r. 25/1998 laddove conferiva competenze ambientali all'ente regionale: come già precisato, le questioni di illegittimità costituzionale erano indirizzate alle norme attributive di competenze in materia di rifiuti, ma nel dispositivo della sentenza viene testualmente dichiarata l'incostituzionalità anche della lett. p) dell'art. 5, sulla bonifica. Da quel momento, la competenza a individuare il responsabile di un evento inquinante fa capo alle province (o alle città metropolitane) in base all'art. 244 d.lgs. 152/2006.

Con l.r. 31/2023, la Regione Toscana si è premurata di disciplinare, con alcune disposizioni transitorie, il passaggio di funzioni alle province. L'art. 28-quinquies, co. 1, l.r. 25/1998 (introdotto con l'art. 4 l.r. 31/2023) prevede che «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». Inoltre, l'art. 28-quater l.r. 25/1998 (introdotto con l'art. 3 l.r. 31/2023) prevede che la Regione e le province (oltre alla Città metropolitana di Firenze) possono costituire, con apposita convenzione, un ufficio comune per l'esercizio associato delle funzioni trasferite alle province. Come già anticipato, l'art. 28-quater l.r. 25/1998 è stato attuato con la convenzione del 24 agosto 2023, la quale prevede che l'ufficio comune è incardinato presso il Settore bonifiche e siti orfani PNRR della Direzione ambiente ed energia della Regione Toscana. Questa è, in sintesi, la genesi del decreto n. 19263 del 2023, con il quale il Settore bonifiche e siti orfani PNRR della Direzione ambiente ed energia della Regione Toscana ha convalidato tutti gli atti assunti dalla Regione nel procedimento a quo. Il medesimo ufficio ha, poi, adottato il decreto n. 19412 del 2023, di individuazione dei responsabili della contaminazione all'interno e al di fuori dell'ex cokeria di Avenza.

La tesi avanzata dalle società appellanti è che, dal momento che, nell'assetto delle competenze delineato dal legislatore nazionale all'art. 244 d.lgs. 152/2006 (assetto che, in base a quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 2019, è inderogabile dalla Regione Toscana), il potere di individuare il responsabile dell'inquinamento spetta alla Provincia di Massa Carrara, gli atti endoprocedimentali adottati dalla Regione Toscana sono affetti da incompetenza assoluta, la quale determina, a valle del procedimento, la nullità provvedimentale per difetto assoluto di attribuzione, ex art. 21-septies l. 241/1990. Infatti, l'annullabilità del provvedimento per incompetenza (art. 21-octies, co. 1, l. 241/1990) sarebbe circoscritta alla sola incompetenza relativa, ossia al caso dell'assunzione dell'atto da parte di un organo incompetente all'interno della medesima amministrazione, mentre le ipotesi di incompetenza intersoggettiva, tra diverse amministrazioni, genererebbero nullità provvedimentale. Le appellanti rilevano, quindi, che la nullità provvedimentale non è suscettibile di convalida, spendibile solo per l'annullabilità (art. 21-nonies, co. 2, l. 241/1990), con conseguente invalidità del decreto n. 19263 del 2023 e, per derivazione, del decreto n. 19412 del 2023.

11.2. La tesi non è condivisibile, in quanto, come correttamente messo in luce dal T.A.R., l'incompetenza relativa, quale causa di annullabilità del provvedimento, ricorre non solo quando il potere è esercitato da un diverso organo della medesima amministrazione, ma anche quando esso promana da un'altra amministrazione, purché questa non sia del tutto estranea al settore a cui l'atto appartiene. La cosiddetta incompetenza assoluta, invece riconducibile alla nullità provvedimentale sub specie difetto assoluto di attribuzione, può configurarsi solo se l'atto emesso concerne una materia completamente avulsa dalla sfera degli interessi pubblici attribuiti alla cura dell'amministrazione agente, perché soltanto in tale ipotesi è possibile predicare una, per l'appunto, assoluta carenza del potere amministrativo. Infatti, avuto riguardo al carattere eccezionale della nullità provvedimentale ex art. 21-septies l. 241/1990, il difetto assoluto di attribuzione consiste nella cosiddetta carenza di potere in astratto, vale a dire nell'ipotesi in cui l'amministrazione esercita un potere che in realtà nessuna norma le attribuisce, sicché tale vizio è configurabile solo nei casi in cui un atto non può essere radicalmente emanato da un'autorità amministrativa, che non ha alcun potere nel settore, neppure condividendone la titolarità con un'altra amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5266; Id., Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5671;



Id., 17 novembre 2015, n. 5228; Id., Sez. V, 10 gennaio 2017, n. 45; Id., Sez. II, 14 gennaio 2022, n. 272). Ne consegue che l'erroneo intervento di un ente territoriale in una materia in cui le funzioni amministrative sono distribuite tra i vari livelli territoriali di governo – come, tra l'altro, è sempre più frequente dopo la riforma del titolo V della Costituzione – costituisce un vizio di incompetenza (relativa). L'eventualità che tale interpretazione del concetto di difetto assoluto di attribuzione riduca l'operatività di questa fattispecie di nullità provvedimento a "casi di scuola" non è rilevante, perché non compromette alcun interesse meritevole di tutela del privato, che può comunque efficacemente impugnare l'atto mediante l'azione di annullamento.

L'ente regionale non è un'amministrazione estranea alla materia ambientale e, specificamente, alla bonifica dei siti inquinati. Al contrario, il d.lgs. 152/2006 le attribuisce varie funzioni in merito, a partire dalla circostanza che l'art. 244 impone di dare anche alla regione la comunicazione dell'accertato superamento dei livelli di contaminazione dei siti, oltre al fatto che, a norma dell'art. 250, la regione è annoverata tra gli enti incaricati della bonifica d'ufficio e che, ai sensi dell'art. 251, la regione è tenuta a curare l'anagrafe dei siti oggetto di procedimento di bonifica.

Pertanto, il provvedimento di convalida assunto con il decreto n. 19263 del 2023 ha sanato un vizio di incompetenza (relativa) degli atti endoprocedimentali emessi dalla Regione Toscana, il quale si sarebbe potuto riflettere, a valle, sul provvedimento di individuazione del responsabile dell'inquinamento.

Il decreto di convalida trova una adeguata base giuridica già nell'art. 21-nonies, co. 2, l. 241/1990, con la conseguenza che diviene irrilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28-quinquies l.r. 25/1998. Ad ogni modo, come già messo in luce dal T.A.R., la questione è anche manifestamente infondata, dal momento che, essendo la norma regionale coerente con la disposizione nazionale, non vi è alcuna invasione di campo, da parte del legislatore toscano, nelle potestà legislative riservate allo Stato ex art. 117, co. 2, Cost., né può prospettarsi un contrasto con gli artt. 113 e 136 Cost., giacché – come già evidenziato – l'art. 28-quinquies l.r. 25/1998 non mira a superare un difetto assoluto di attribuzioni della Regione censurato dalla Consulta.

11.3. Deve essere disattesa anche la censura, formulata da ASI s.r.l., con la quale si lamenta l'incompetenza (parimenti assoluta) del Settore bonifiche e siti orfani PNRR della Regione Toscana ad adottare tanto il provvedimento di convalida quanto il provvedimento di individuazione del responsabile dell'inquinamento. La doglianza poggia sul fatto che tale ufficio è incardinato presso la Regione Toscana e asseritamente composto da funzionari regionali, di tal che esso non sarebbe un ufficio comune a Regione e Provincia, ma un ufficio regionale e, pertanto, con l'art. 28-quater l.r. 25/1988 (di cui si lamenta l'incostituzionalità) e con la convenzione istitutiva del 24 agosto 2023, si sarebbe riattribuita alla Regione una competenza avulsa dalla sua sfera di intervento, in contrasto con quanto stabilito dalla Corte costituzionale. In senso contrario si osserva che, a prescindere dalla collocazione fisica dell'ufficio e dalla sua composizione, l'art. 28-quater, co. 3, l.r. 25/1998 stabilisce che «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». L'imputazione degli atti dell'ufficio alla Provincia di Massa Carrara è sufficiente a escludere una elusione del quadro di ripartizione delle competenze fissato dal legislatore statale, perché il Settore bonifiche e siti orfani PNRR della Regione Toscana è, giuridicamente, un organo della Provincia di Massa Carrara, la quale è anche responsabile per eventuali danni e illegittimità commessi dal personale dell'ufficio. La disposizione di cui all'art. 28-quater l.r. 25/1998 non attua un improprio ritrasferimento della funzione amministrativa alla Regione, ma semplicemente disciplina l'esercizio associato di funzioni, permettendo alla Provincia di avvalersi di un ufficio incardinato nella Regione, in ragione della carenza di personale e mezzi della struttura provinciale rispetto all'allargamento delle proprie competenze.

12. Seguendo l'ordine logico delle censure, occorre verificare la sussistenza di un vizio procedurale, consistente nell'omesso coinvolgimento del Comune di Carrara, come lamentato da Eni Rewind s.p.a. nel quarto motivo di appello e da ASI s.r.l. nel terzo motivo.

L'art. 244, co. 2, d.lgs. 152/2006 prevede che la provincia, ricevuta la comunicazione di un evento inquinante, «dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento, con oneri a carico del medesimo, e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo». Pertanto, nella prospettazione delle appellanti, la richiesta di parere comunale deve essere presentata non all'avvio del procedimento, ma dopo che l'ente provinciale ha eseguito delle indagini sull'esistenza e sull'entità della potenziale comunicazione. Diversamente, nella fattispecie in esame, la Provincia di Massa Carrara (che si è assunta la titolarità dell'atto a seguito della convalida) avrebbe inviato al Comune di Carrara solo la comunicazione di avvio del procedimento.

La doglianza è infondata, perché la nota regionale n. 62928 del 6 febbraio 2023, intitolata "comunicazione di avvio del procedimento di individuazione del soggetto responsabile della contaminazione a seguito dello svolgimento delle indagini istruttorie" è stata inviata al Comune di Carrara (oltre che ad altri enti) dopo l'esecuzione di indagini, sintetizzate in apposita relazione istruttoria allegata all'atto.

13. Procedendo all'analisi delle censure "sostanziali", si principia dalla doglianza con cui le appellanti contestano l'accertamento di una diffusione dell'inquinamento al di fuori del sito (terzo motivo dell'appello di Eni Rewind s.p.a. e quarto motivo dell'appello di ASI s.r.l.).

Che l'ex stabilimento industriale sia ancora inquinato non è in discussione: è difatti persistente la presenza di contaminanti

di vario tipo nei suoli e nei sotto-suoli dei lotti 1, 7 e 7/a. Ciò che, invece, le società negano è che la contaminazione si sia propagata oltre il sito, essendo trasmigrata all'interno della falda acquifera e avendo raggiunto le acque a valle dello stabilimento, all'altezza del Fosso Lavello.

13.1. La doglianza è infondata.

La diffusione della contaminazione dallo stabilimento alle acque a valle è approfonditamente illustrata nel rapporto istruttorio allegato al decreto n. 19412 del 2023, il quale, a sua volta, è stato redatto sulla scorta delle indagini svolte dall'ARPAT, nonché di uno studio di Sogesid s.p.a., società in house del Ministero dell'ambiente, la quale aveva svolto indagini sulla contaminazione della falda acquifera nel periodo in cui l'area era stata collocata in un SIN. Contrariamente a quanto sostenuto dalle appellanti, dall'analisi di tale documento non emergono elementi tali da far dubitare dell'attendibilità scientifica delle valutazioni in esso contenute. Inoltre, a differenza di quanto sostenuto da Eni Rewind s.p.a., il rapporto istruttorio smentisce le allegazioni difensive che la società aveva addotto nel procedimento, mediante il deposito di una relazione istruttoria (v. rapporto istruttorio allegato sub doc. 3 del fascicolo della Regione e della Provincia in primo grado, pag. 136 e ss.).

La falda acquifera risulta contaminata dall'ammoniaca, che è una delle sostanze che residuavano dal ciclo di lavorazione della ex cokeria. Infatti, come riportato nel rapporto istruttorio (pag. 140 e ss.), accanto alla produzione di coke, l'impianto utilizzava acido solforico per la produzione di solfato di ammonio e generava ingenti quantitativi di acque ammoniacali, quale sottoprodotto della distillazione del carbone. Risulta, inoltre, che, per anni, tali acque ammoniacali sono state scaricate, in un primo momento, nel Fosso Lavello e, successivamente (dopo l'entrata in vigore della l. 319/1976, recante norme a tutela delle acque dall'inquinamento), sono state disperse nel terreno del sito industriale con sistemi "a perdere", ossia scavando grandi e profonde fosse per favorire l'assorbimento e il drenaggio delle acque ammoniacali verso strati più profondi e verso la falda.

Già nel 1997, del resto, l'ARPAT aveva rilevato fenomeni di contaminazione localizzati e riconducibili a perdite di tubazioni collegate al reparto del solfato ammonico e, nel 1996, aveva accertato la presenza di ammoniaca in un pozzo a valle del perimetro dell'area, osservando che l'inquinamento, di origine interna, stava iniziando a diffondersi verso l'esterno. Le indagini svolte dall'ARPAT nel 2001 hanno, poi, confermato la presenza di ammoniaca anche in altri pozzi esterni al sito.

Ulteriore comprova dell'origine interna della contaminazione a valle è data dallo studio di Sogesid s.p.a., che, analizzando la dinamica migratoria dell'ammoniaca, ha rinvenuto un plume di contaminazione ammoniacale della falda nel lotto 1 (a monte idrogeologico), poi nel lotto 7/a (ove era collocata la vasca di decantazione delle acque ammoniacali) e, infine, nel punto SD080, posto fuori dal perimetro del sito, lungo il Fosso Lavello, il tutto in coerenza con il flusso di falda. Tra l'altro, come sopra esposto, nei lotti 1 e 7/a vi sono fonti di inquinamento ancora attive, il che è sintomatico della perdurante immissione in falda del contaminante.

Le circostanze sopra evidenziate sono indizi gravi, precisi e concordanti della provenienza della contaminazione di ammoniaca a valle dal sito industriale e sono idonei a fondare il giudizio di responsabilità ex art. 244 d.lgs. 152/2006, tenuto conto che, per costante giurisprudenza, il riscontro del nesso causale tra una determinata attività industriale e l'inquinamento segue il parametro probatorio del "più probabile che non", perciò può fondarsi su prove indiziarie, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668; Id., 22 luglio 2024, n. 6596).

L'efficacia probatoria di tali elementi non è confutata dalle argomentazioni difensive delle appellanti.

In particolare, il mancato rinvenimento, a valle, di altre sostanze inquinanti provenienti dal ciclo produttivo e persistenti nei lotti 1, 7 e 7/a non è sintomatico di alcuna incongruenza, vista la diversa composizione chimica e mobilità dei vari inquinanti, nonché la loro differente distribuzione all'interno dello stabilimento: a tal fine, è degno di nota il fatto che proprio le acque ammoniacali sono state per anni, direttamente e (dal 1976) indirettamente, riversate in falda. Dunque, il fatto che la falda non sia contaminata da altre sostanze di origine interna non smentisce che l'inquinamento da ammoniaca provenga dall'ex stabilimento.

È priva di adeguato sostegno probatorio anche la tesi per cui la contaminazione da ammoniaca della falda provenga da altri stabilimenti industriali, posti a sinistra del Fosso Lavello. Infatti, come riportato nel rapporto istruttorio, lo studio Sogesid s.p.a., evidenzia, sulla base delle analisi delle carte piezometriche, che il Fosso Lavello delimita il confine idrogeologico tra le aree a destra e quelle a sinistra, con la conseguenza che il plume di ammoniaca che deriva dalla cokeria, a destra del Fosso, non può mescolarsi all'ammoniaca eventualmente sversata da altri stabilimenti, a sinistra del Fosso. Rimane fermo che, quand'anche l'ammoniaca che contamina la falda provenisse anche da altre imprese, ciò darebbe luogo a una corresponsabilità di terzi, ma non avrebbe alcuna efficacia escludente della responsabilità di Eni Rewind s.p.a. e ad ASI s.r.l.

Inoltre, come spiegato nel rapporto istruttorio, il nesso causale non è escluso dalla circostanza che le concentrazioni di ammoniaca sono risultate, talvolta, più elevate nei pozzi a valle (come il pozzo SD080) che in quelli a monte (come il pozzo SD068 nel lotto 1), perché quell'andamento è coerente con la possibile presenza di sorgenti inquinanti secondarie lungo il lotto 1.

Parimenti non convincente è l'allegazione di ASI s.r.l., secondo la quale la contaminazione da ammoniaca si sia ridotta nel tempo, perché essa poggia sul confronto isolato di alcuni valori (in base a campionamenti avvenuti nel 1996, nel 2001, nel 2018 e 2019), del tutto decontestualizzati dalle diverse condizioni stagionali di monitoraggio.

In definitiva, a fronte di un quadro probatorio chiaro, fornito dall'amministrazione, le società appellanti non hanno addotto elementi in grado di confutare, con pari efficacia dimostrativa, la validità dell'accertamento di una diffusione della contaminazione da ammoniaca dal sito industriale alla falda acquifera e alle acque a valle.

14. In relazione all'imputazione soggettiva della responsabilità (primo motivo di appello di Eni Rewind s.p.a. e quarto motivo di appello di ASI s.r.l.), le prospettazioni delle appellanti si differenziano, perché ciascuna fornisce una diversa lettura dell'accordo sostitutivo di provvedimento sottoscritto tra ASI s.r.l. e le amministrazioni il 23 febbraio 2000: per Eni Rewind s.p.a., con tale accordo ASI s.r.l., frattanto divenuta proprietaria dell'area, avrebbe liberato, anche nei confronti delle amministrazioni, la sua dante causa Enirisorse s.p.a. dagli obblighi di bonifica assunti con i precedenti accordi sostitutivi del 13 giugno 1995 e del 7 novembre 1997; per ASI s.r.l., invece, l'accordo non avrebbe determinato la sostituzione dell'obbligo a eseguire la bonifica, perché ASI s.r.l. si sarebbe solo impegnata a estendere la fideiussione prestata da Enirisorse s.p.a., che sarebbe rimasta l'unica obbligata a eseguire la bonifica.

14.1. Le doglianze di entrambe le appellanti sono infondate.

14.2. Eni Rewind s.p.a. è responsabile dell'inquinamento quale successore a titolo universale di Italiana Coke s.p.a. (poi incorporata da Enirisorse s.p.a.), che è l'autrice della contaminazione storica del sito industriale. Per via delle plurime operazioni societarie di fusione descritte nel decreto n. 19412 del 2023 e nel rapporto istruttorio a esso allegato, Eni Rewind s.p.a. è subentrata in ogni rapporto attivo e passivo di Italiana Coke s.p.a., ivi inclusi gli obblighi di bonifica del sito (cfr., per tutte, Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10). Si noti, tra l'altro, che l'imputazione della contaminazione storica a Italiana Coke s.p.a. è stata cristallizzata nella delibera di giunta regionale n. 10301 del 17 dicembre 1992, la cui legittimità è stata confermata con sentenza del T.A.R. Toscana n. 414 dell'8 febbraio 1994, passata in giudicato: il provvedimento, mai rimosso neppure in autotutela, dispiega ancora oggi i propri effetti e si impone – come anche il giudicato su di esso formatosi – anche ai successori a titolo universale di Italiana Coke s.p.a.

Da tale responsabilità Eni Rewind s.p.a. non è stata mai liberata, né avrebbe potuto esserlo, in quanto, come condivisibilmente stabilito dal T.A.R., la posizione del responsabile dell'inquinamento è indisponibile. L'obbligo dell'autore della contaminazione di procedere alla bonifica e al ripristino del sito inquinato discende dal basilare principio "chi inquina paga" e non può essere, pertanto, superato, né per effetto di contratti tra privati, dispieganti efficacia solo inter partes, né attraverso accordi amministrativi, che non potrebbero sollevare l'autore dell'inquinamento dagli obblighi legali su di esso gravanti, pena la violazione del menzionato principio.

Un siffatto effetto liberatorio non è, comunque, ricavabile dall'interpretazione delle varie convenzioni concluse nel tempo nella presente vicenda.

Con gli accordi sostituiti di provvedimento stipulati da Enirisorse s.p.a. e dalle amministrazioni il 13 giugno 1995 e il 7 novembre 1997, sono state soltanto disciplinate le modalità operative e le tempistiche della bonifica ed è stata costituita una fideiussione a garanzia dell'adempimento dell'obbligazione legale gravante su Enirisorse s.p.a. (subentrata a Italiana Coke s.p.a.).

Dopo l'acquisto dell'area da parte di ASI s.r.l., questa società ha concluso con Enirisorse s.p.a., in data 21 giugno 1999, una transazione, in forza della quale Enirisorse s.p.a. veniva sollevata dagli obblighi di bonifica a fronte del pagamento di un corrispettivo pecuniario ad ASI s.r.l., ma è evidente che tale contratto non fosse opponibile alle amministrazioni (art. 1372 cod. civ.), sicché la pattuita liberazione valeva quale accollo interno, con effetti inter partes.

L'accordo sostitutivo del 23 febbraio 2000, sottoscritto tra ASI s.r.l. e le amministrazioni, richiama la transazione del 1999 e prende atto (nelle premesse) che «ASI s.p.a. è subentrata alla società Enirisorse s.p.a., in virtù di un accordo privato tra le parti nelle opere di completamento della bonifica delle aree e delle acque del comparto in oggetto. Con tale accordo la società ASI assume la titolarità degli obblighi nei confronti degli Enti competenti e manleva dall'ottemperare agli obblighi degli accordi citati la società Enirisorse». Nell'accordo viene poi preso ulteriormente atto che «Enirisorse s.p.a., società responsabile della bonifica del comparto in oggetto e garante dell'intervento nel suo complesso, con nota del 21/06/1999 chiedeva alla Regione Toscana lo svincolo della fideiussione bancaria sopra citata a fronte del subentro della società Asi s.p.a. per la bonifica dell'area; La volontà di Asi s.p.a. è quella di eseguire le operazioni di bonifica con la massima continuità possibile; La società Asi s.p.a. si dichiara disponibile, ove necessario, a mettere a disposizione l'area necessaria alla costruzione dell'impianto di depurazione della falda della zona industriale di Massa e Carrara e ad effettuare la progettazione dell'impianto di depurazione della falda della zona industriale di Massa e Carrara». Di seguito, si conviene di «procedere ad una nuova definizione dei termini temporali e tecnico operativi, già stabiliti nel precedente accordo sostitutivo del 07/11/1997, parte integrante del presente accordo» e che «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, svincola Enirisorse da ogni obbligo nei confronti degli Enti competenti garantendo tale obbligo tramite l'estensione dell'oggetto della fideiussione già rilasciata a favore del Comune di Carrara in data 16 settembre 1999, mantenendo invariato l'importo di 2.593.000.000 di lire, fino a certificazione dell'intero processo di bonifica. La Provincia conseguentemente assume l'impegno di comunicare alla Regione Toscana il nulla osta allo

svincolo della precedente fideiussione rilasciata da Enirisorse s.p.a. a favore della Regione Toscana». Dall'analisi sistematica dell'accordo non emerge la volontà delle amministrazioni di acconsentire alla liberazione di Enirisorse s.p.a. dalla sua obbligazione legale, né tale conclusione potrebbe essere tratta riferendo ad ASI s.r.l. la frase «in quanto unica responsabile dell'onere di completamento della bonifica», trattandosi di un mero inciso, che non può essere letto isolatamente dal testo complessivo dell'accordo. In definitiva, con l'accordo sostitutivo del 2000, ci si limita a prendere atto dell'accollo interno convenuto tra ASI s.r.l. ed Enirisorse s.p.a. e, di conseguenza, ad assumere ASI s.r.l. quale (ulteriore) referente per l'espletazione della bonifica concordata nei precedenti accordi del 1995 e 1997, così svincolando Enirisorse s.p.a. dalla sola obbligazione fideiussoria, della quale si fa carico ASI s.r.l.

14.3. L'accordo sostitutivo appena riportato è, invece, la base giuridica dell'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica in capo ad ASI s.r.l. Dalla lettura complessiva del testo, del quale le premesse e le prese d'atto innanzi riportate formano parte integrante, si evince che ASI s.r.l. si è impegnata non solo a garantire la continuità della fideiussione già prestata da Enirisorse s.r.l., ma anche a portare avanti la bonifica secondo le modalità e le tempistiche definite nei precedenti accordi del 1995 e del 1997 e revisionate nella nuova convenzione. La conclusione è coerente con il recepimento della transazione del 1999 e con la logica, visto che, se l'accordo del 2000 non estendesse l'obbligo di bonifica ad ASI s.r.l., sarebbe stato del tutto inutile ridefinire le tempistiche di tale bonifica in una convenzione di cui è parte privata esclusivamente ASI s.r.l. È, quindi, corretta l'ascrizione di una responsabilità ambientale anche ad ASI s.r.l., posto che, per consolidato insegnamento giurisprudenziale, colui che, pur non essendovi tenuto ex lege, ha volontariamente assunto l'obbligo di bonifica o ha spontaneamente avviato le relative operazioni, deve portarle a compimento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 26 luglio 2021, n. 5542; Id., 2 febbraio 2024, n. 1110). In ragione dell'indisponibilità della posizione del responsabile dell'inquinamento, neppure l'obbligo convenzionale facente capo ad ASI s.r.l. dispiega effetto liberatorio nei confronti di Enirisorse s.p.a. (ora Eni Rewind s.p.a.), la giurisprudenza avendo chiarito che l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario dell'area non esclude il potere/dovere dell'amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244, co. 2, d.lgs. 152/2006 né elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195; Id., Sez. VI, 4 agosto 2021, n. 5742).

Il fatto che ASI s.r.l. abbia eseguito alcune attività di bonifica tra il 2000 e il 2006 non la solleva dalla responsabilità per le operazioni rimaste incompiute né per la propagazione dell'inquinamento dall'ex stabilimento industriale nella falda. Né ha valore esimente la circostanza che, per un certo periodo, la bonifica della falda acquifera sia stata attenzionata dal Ministero dell'ambiente a seguito dell'inserimento dell'area in un SIN: al di là del fatto che non emerge che l'attività intrapresa dal Ministero abbia reso temporaneamente impossibile la prosecuzione delle operazioni di bonifica del sito, l'iniziativa di ASI s.r.l. avrebbe comunque dovuto riprendere quando l'asserito impedimento è venuto meno, perché – come evidenziato dal giudice di primo grado – l'intervento ufficiale degli enti pubblici ha carattere residuale, per il caso di mancanza individuazione o inerzia del responsabile oppure per l'ipotesi di mancata attivazione spontanea del proprietario (art. 250 cod. civ.), perciò l'assunzione di iniziative da parte di questi non esonera il proprietario, che si è già assunto l'obbligo di bonifica, di portarlo a termine.

15. Procedendo all'analisi delle restanti doglianze, è infondato il secondo motivo dell'appello proposto da Eni Rewind s.p.a., con il quale la società adduce una estinzione della propria obbligazione in ragione del lungo lasso temporale trascorso tra l'accordo del 2000 e l'avvio del procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione, senza che, nel frattempo, le amministrazioni abbiano mai avanzato pretese nei suoi confronti. L'appellante sembrerebbe invocare un'estinzione della responsabilità non tanto per prescrizione, quanto per il divieto di venire contra factum proprium, al quale l'amministrazione sarebbe contravvenuta riattivandosi dopo 23 anni di inerzia. Senonché, né la prescrizione né il dovere di buona fede (dal quale trae fondamento il divieto di venire contra factum proprium) possono assumere valenza esimente. Quanto al primo aspetto, il potere amministrativo non si estingue per il decorso del tempo (fatta eccezione per il caso di decadenze legali, non previste nella materia de qua), posto che la prescrizione è causa estintiva dei soli diritti soggettivi. Quanto al secondo profilo, fintanto che perdura la contaminazione di un sito, l'amministrazione è tenuta, in base al già citato principio chi inquina paga, a individuare i responsabili della stessa e il carattere doveroso del potere di cui all'art. 244, co. 2, cod. amb. priva di qualsivoglia efficacia invalidante eventuali comportamenti di disinteresse precedentemente manifestati nei confronti del responsabile.

16. Deve essere, poi, disattesa la doglianza con cui ASI s.r.l. sostiene di essere stata liberata dell'obbligo di bonifica dopo la cessione dei lotti a terzi, viste le clausole di manleva convenute nelle compravendite (quinto motivo dell'appello di ASI s.r.l.). Sul punto, è sufficiente ribadire che l'inizio volontario dell'attività di bonifica impone all'assuntore dell'iniziativa di portarla a compimento, anche se, nel frattempo, ha ceduto la proprietà dell'area: l'impossibilità materiale di continuare a operare su un terreno di cui si è alienata la proprietà non fa che emergere un inadempimento imputabile allo stesso alienante. Né rilevano le clausole contenute negli atti di compravendita, poiché – come anche accertato dal Tribunale di Massa Carrara nella sentenza n. 299 del 2013, pronunciata a definizione della controversia civile tra ASI s.r.l. e Tirrenia s.p.a. – tali clausole contrattuali hanno efficacia solo tra le parti (art. 1372 cod. civ.) e non sono opponibili alle amministrazioni terze. È, infine, priva di rilievo l'allegazione per cui TWS s.p.a. e Tirrenia s.p.a. siano a loro volta responsabili per la mancata esecuzione di misure di sicurezza di emergenza, perché ASI s.r.l. non ha interesse a dedurre una possibile estensione della responsabilità ambientale ad altri soggetti.

17. Sono infondate anche le censure, contenute nel primo motivo di appello di Eni Rewind s.p.a. e nel sesto motivo di appello di ASI s.r.l., con le quali si lamenta l'illegittimità di una responsabilità solidale a entrambe le società.

Come la Sezione ha più volte chiarito, quando non è possibile stabilire o riconoscere gli effetti conseguenti alle singole condotte causative dell'inquinamento, allora l'attività di bonifica non può che tradursi in un'unica azione e gravare in modo solidale su tutti i responsabili: non si tratta, in questa ipotesi, di aggirare o di voler evitare l'accertamento del nesso di causalità, bensì di valorizzare l'elevata possibilità che, proprio in base a tutti i concreti dati raccolti nel corso dell'istruttoria, tutti i responsabili abbiano effettivamente concorso a determinare l'inquinamento (Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172; Id., 10 marzo 2025, n. 1969).

Nel caso di specie, la contaminazione storica e il mancato completamento delle operazioni di bonifica, a cui Eni Rewind s.p.a. è legalmente tenuta e alle quali ASI s.r.l. si è volontariamente impegnata, hanno assieme e inscindibilmente determinato la perdurante contaminazione dei lotti 1, 7 e 7/a del sito e la sua propagazione nella falda, di modo che l'azione di correzione dell'inquinamento e di ripristino dello status quo deve essere unitaria e gravare, in solido, su entrambe le società.

18. Deve essere, infine, disatteso l'ultimo motivo dell'appello promosso da Eni Rewind s.r.l., sull'asserita inadeguatezza del termine assegnato con il decreto n. 19412 del 2023 per presentare il progetto di bonifica della falda. L'appellante ha ommesso di formulare una specifica critica al ragionamento logico seguito dal T.A.R. nel dichiarare tale censura inammissibile per difetto di interesse. Ad ogni modo, la motivazione della sentenza è condivisibile, alla luce della tempestività con cui, comunque, Eni Rewind s.p.a. ha ottemperato alla prescrizione. Né rileva che l'amministrazione abbia successivamente chiesto delle integrazioni a tale progetto, in quanto, al di là del fatto che procedure complesse come quelle per cui è causa normalmente richiedono più passaggi istruttori, non emerge quale sia la lesione subita da Eni Rewind s.p.a. per l'assegnazione di un termine per la presentazione del progetto, al quale ha fatto seguito un'attribuzione di un ulteriore termine per integrazioni documentali.

19. In conclusione, gli appelli devono essere respinti, con conseguente conferma delle sentenze impugnate.

20. Le spese del secondo grado di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza nei rapporti tra ciascuna appellante e la difesa unica della Regione Toscana e della Provincia di Massa Carrara.

Le spese vengono, invece, compensate, nei riguardi del Comune di Carrara, stante la natura formale della sua costituzione in giudizio, nonché nei rapporti tra Eni Rewind s.p.a. e ASI s.r.l., vista la loro reciproca soccombenza.

(Omissis)