

Publicato il 01/04/2020

N. 02195/2020REG.PROV.COLL.
N. 08689/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8689 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Edison s.p.a., in persona del legale rappresentante **pro tempore**, rappresentato e difeso dagli avvocati Andreina Degli Esposti, Wladimir Francesco Troise Mangoni e Riccardo Villata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Riccardo Villata in Roma, via G. Caccini, n. 1;

contro

Provincia di Mantova, in persona del legale rappresentante **pro tempore**, rappresentato e difeso dagli avvocati Eloisa Persegati Ruggerini e Lucia Salemi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro **pro tempore**, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato **ex lege** in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente - Arpa Lombardia, non costituito in giudizio;

nei confronti

Ministero della Salute, Ministero dello Sviluppo Economico, in persona dei rispettivi Ministri **pro tempore**, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati **ex lege** in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Comune di Mantova, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Gianolio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Orlando Sivieri in Roma, via Cosseria, n. 5;

Syndial s.p.a., Versalis s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano Grassi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Barberini, n. 12;

Regione Lombardia, Eni s.p.a., Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Mantova, Comune di San Giorgio di Mantova, Comune di Borgo Virgilio, Parco del Mincio, Ats Val Padana, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia, Sezione Seconda, n. 802 del 9 agosto 2018, resa tra le parti, concernente i provvedimenti della Provincia di Mantova di individuazione del soggetto responsabile della contaminazione di alcune aree incluse all'interno del Sito di Interesse Nazionale "Laghi di Mantova e Polo Chimico", con contestuale ordine di adempiere a tutte le attività previste dalla Parte IV – Titolo V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Visti il ricorso in appello, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimete, di Syndial s.p.a. e di Versalis s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2020 il Cons. Luca Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Riccardo Villata, Eloisa Persegati Ruggerini e Stefano Grassi, nonché l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r. per la Lombardia – Sezione staccata di Brescia ha deciso, previa riunione ex art. 70 c.p.a., otto distinti ricorsi proposti da Edison s.p.a., aventi ad oggetto altrettanti provvedimenti della Provincia di Mantova con cui è stato individuato in Edison s.p.a. il soggetto responsabile della contaminazione di alcune aree industriali incluse all'interno del Sito di Interesse Nazionale “Laghi di Mantova e Polo Chimico” (istituito nel 2002 e perimetrato nel 2003), con contestuale ordine di adempiere a tutte le attività previste dalla Parte IV – Titolo V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto codice dell'ambiente).

1.1. Le ordinanze attengono, in particolare, alle seguenti aree dello stabilimento (attivo dal 1957 al 1991 e gestito dall'inizio della produzione sino al 1989 da società del gruppo Edison, dal 1989 al 1990 da una **joint-venture** fra il gruppo Edison ed il gruppo Eni, dal 1990 al 1991 da una società del gruppo Eni, subentrata alla cennata **joint-venture**):

- sala celle dell'ex impianto “cloro-soda”;
- discarica in area L;
- area situata fra il canale di presa dello stabilimento ed il fornace di Formigosa;
- discarica in area B+I;
- discarica in area N;
- canale Sisma;
- discarica in area R1;
- discarica in area R2.

2. Il T.a.r. ha respinto sette degli otto ricorsi, accogliendo soltanto quello relativo al canale Sisma.

3. Edison s.p.a. ha interposto appello, contestando, sotto vari profili, la decisione di rigetto adottata in prime cure e riproponendo due doglianze non trattate dal Tribunale.

3.1. In particolare, Edison ha svolto le seguenti censure:

A) incompetenza della Provincia, giacché, ai sensi dell'art. 252 d.lgs. n. 152 del 2006, per quanto concerne i S.I.N. tutti i poteri afferenti alla bonifica, ivi incluso quello di individuare il soggetto responsabile (art. 244 del codice), si radicherebbero in capo al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; di converso, non sarebbe possibile una delega, difettando un'apposita previsione che la consenta;

B) carattere non retroattivo del d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. "decreto Ronchi"), normativa di portata in tesi innovativa e "**foriera di conseguenze pregiudizievoli per il destinatario**" (cfr. ricorso, pag. 30), dunque non riferibile a condotte pregresse, anche per evidenti esigenze di tutela "**del'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica**" (cfr. ricorso, pag. 23);

C) erronea individuazione in Edison del responsabile dell'inquinamento, questo dovendosi, di contro, indicare esclusivamente in Eni s.p.a., nel cui gruppo societario, da ultimo, sarebbe confluita la società del gruppo Edison che, sino ad allora, gestiva il sito;

D) contrasto della sentenza impugnata con l'accordo transattivo stipulato fra Edison s.p.a. ed il Ministero dell'Ambiente in data 19 ottobre 2005;

E) violazione delle garanzie procedurali e carenza delle condizioni richieste dall'art. 240, lettera m), codice ambiente per l'emanazione delle ordinanze ex art. 244 del medesimo codice;

F) erronea individuazione di un nesso di causalità tra l'attività industriale svolta **in situ** da Edison s.p.a. ed il riscontrato inquinamento, in quanto basata esclusivamente su atti "di parte", ossia sulla relazione tecnica redatta dai consulenti del P.M. nell'ambito di un parallelo giudizio penale a carico di alcuni esponenti apicali di Edison e su "scritti" di periti di fiducia di Syndial; comunque, tali studi non avrebbero un'evidenza scientifica tale da "**ascrivere indiscutibilmente la contaminazione del sito ad attività derivanti dalla gestione**" di Edison (cfr. ricorso, pag. 51);

G) illegittimità dell'imposizione di eseguire un progetto di bonifica redatto da terzi e, comunque, difetto di istruttoria circa la specifica riconducibilità

all'attività industriale svolta da Edison s.p.a. dell'inquinamento riscontrato in ciascuno dei siti oggetto delle gravate ordinanze.

3.2. Edison ha, inoltre, riproposto le censure di difetto del presupposto (le ordinanze sarebbero state emanate in presenza del mero superamento delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione – CSC) ed eccesso di potere (il termine di 30 giorni indicato dalle ordinanze sarebbe troppo breve) non affrontate in prime cure.

3.3. Edison ha, infine, riproposto la richiesta istruttoria, già formulata in primo grado, tesa all'acquisizione di tutta la documentazione valutata dalla Provincia per l'emanazione delle gravate ordinanze (relativa, in particolare, alle indagini svolte **in situ** ed ai progetti di bonifica elaborati da soggetti pubblici e privati).

3.4. Si sono costituiti in resistenza la Provincia di Mantova, il Comune di Mantova, Syndial s.p.a. e Versalis s.p.a. (società del gruppo Eni, quest'ultima attuale proprietaria del sito ove, a suo tempo, sorgeva l'impianto di Edison, poi dismesso e smantellato) ed i Ministeri dell'Ambiente, della Salute e dello Sviluppo Economico.

3.5. Nel corso del giudizio Edison ha, quindi, svolto ricorso per motivi aggiunti, fondato sulla sopravvenuta conoscenza, a seguito di separato giudizio di accesso, di un documento del 30 marzo 2001, con cui Enichem s.p.a. (precedente denominazione di Syndial) si sarebbe assunta l'onere della bonifica del sito “**per la parte ad esso applicabile**”, ai sensi dell'allora vigente art. 17, comma 13-**bis**, d.lgs. n. 22 del 1997.

3.6. Parti resistenti hanno, in proposito, eccepito:

- l'irricevibilità, per tardività della proposizione del gravame rispetto al giorno di assunta conoscenza del documento;
- l'inammissibilità, giacché il documento in questione avrebbe potuto essere acquisito in epoca anteriore, posto che l'intenzione di Enichem di procedere alla bonifica sarebbe stata già in precedenza nota;

- l'infondatezza nel merito, giacché l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica non escluderebbe il potere/dovere della Pubblica Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, **a fortiori**, eliderebbe il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso.

3.7. In vista della trattazione del ricorso le parti hanno versato in atti difese scritte.

3.8. Dopo un rinvio disposto, a causa della presentazione dei cennati motivi aggiunti, alla pubblica udienza del 30 maggio 2019, il ricorso è stato, quindi, discusso alla pubblica udienza del 27 febbraio 2020 e, all'esito, trattenuto in decisione.

4. Il ricorso non è fondato.

5. Si premette che la complessità della materia e la voluminosità delle produzioni documentali delle parti, oltretutto in parte risalenti, impongono al Collegio, al fine di rispettare il dovere di sinteticità e, soprattutto, di chiarezza di cui all'art. 3 c.p.a., di focalizzare la trattazione sui soli elementi decisivi ai fini della delibazione della controversia.

6. Con riferimento all'ordine delle censure formulate da Edison, il Collegio rileva quanto segue.

A) Con nota del 22 luglio 2011 il Ministero dell'Ambiente invitava espressamente la Provincia **“a voler attivare ... le procedure previste dall'art. 244, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152/06 (avvio e conclusione del procedimento volto ad identificare l'eventuale responsabile dell'inquinamento nonché diffida dell'eventuale responsabile a provvedere)”**.

Il Ministero, dunque, riconosceva l'originaria competenza provinciale in materia e sollecitava l'Ente alla spendita dei poteri istituzionali.

Ciò, peraltro, è pienamente conforme al dettato legislativo.

L'articolo 252, comma 4, del codice dell'ambiente attribuisce alla competenza esclusiva del Ministero dell'Ambiente, sentito il Ministero dello Sviluppo Economico, **“le procedure di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale”**, ordinariamente di spettanza regionale.

Non è, dunque, operato alcuno specifico riferimento alle distinte competenze enucleate dall'art. 244 del codice, che dunque, nel silenzio della disciplina derogatoria, devono ritenersi implicitamente confermate in capo all'Ente provinciale, cui, appunto, spettano in via ordinaria (cfr., sul punto, Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2011, n. 2249; Sez. IV, 18 dicembre 2018, n. 7121).

Più in particolare, l'articolo 242 del codice pone a carico del soggetto responsabile dell'inquinamento, **“al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito”**, l'adozione delle **“misure necessarie di prevenzione”** (da comunicare tempestivamente a Comune, Provincia e Regione) e, quindi, lo svolgimento di **“un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento”**, seguita, a seconda dell'esito dell'indagine, dal **“ripristino della zona contaminata”** (**“ove il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione non sia stato superato”**), ovvero, in caso contrario, dalla **“presentazione di un piano di caratterizzazione”**, la cui approvazione compete ad una conferenza di servizi convocata dalla Regione.

In deroga a tale disciplina generale, l'art. 252 dispone che, nell'ambito dei S.I.N., l'approvazione del piano di caratterizzazione e tutti i conseguenti adempimenti, nonché l'eventuale svolgimento di interventi sostitutivi, siano accentrati presso il Ministero dell'Ambiente.

La **ratio** sottesa all'art. 252 è, dunque, finalizzata esclusivamente alla centralizzazione della competenza in ordine allo svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica (ossia, in termini più tecnico-giuridici, al procedimento di bonifica), altrimenti ripartita su scala regionale.

E', quindi, estranea alla **ratio** di tale disposizione la fase ontologicamente e giuridicamente preliminare alla bonifica (disciplinata, appunto, dall'articolo 244, comma 2, del codice), afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ed alla conseguente diffida **“a provvedere ai sensi del presente Titolo”**.

Il mantenimento della competenza provinciale in proposito risponde, del resto, a concrete ragioni, posto che l'Ente di prossimità territoriale, proprio

per tale sua natura, risulta strutturalmente meglio in grado, rispetto al Ministero, di individuare il responsabile dell'inquinamento.

In conclusione, la Regione o, nel caso dei S.I.N., il Ministero curano la fase di autorizzazione, controllo e supervisione degli interventi di bonifica, mentre la Provincia interviene a monte, individuando **“con ordinanza motivata”** il soggetto responsabile e diffidandolo **“a provvedere ai sensi del presente titolo”**.

In altra prospettiva ricostruttiva, la Provincia avvia d'ufficio il procedimento di bonifica disciplinato dall'art. 242, allorché il soggetto responsabile non si sia attivato autonomamente (cfr. la richiamata Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2011, n. 2249, relativa ad un S.I.N.).

Non è, di converso e a ben vedere, di ausilio alle prospettazioni defensionali della ricorrente il parere n. 1762 reso dalla Seconda Sezione di questo Consiglio in data 9 luglio 2018 (citato da Edison nella memoria del 29 aprile 2019): in tale parere, per quanto qui di interesse, si sostiene infatti che **“la ratio del rapporto tra la disposizione dell'art. 244 e dell'art. 252 è assicurare che l'ente più vicino al luogo della contaminazione possa agire tempestivamente, non quella di sottrarre al Ministero dell'Ambiente la competenza ad agire attribuendola alla provincia. Il fondamento della disposizione dell'art. 244 d.lgs. 152/06 è dunque attributivo di poteri alla provincia non sottrattivo di poteri al Ministero”**.

Con specifico riferimento alle ordinanze impugnate nella specie, il Collegio osserva, poi, che la Provincia ha ordinato ad Edison, quale soggetto responsabile, di adempiere alle prescrizioni del Titolo V della Parte IV del codice, presentando al Ministero dell'Ambiente uno specifico progetto o, in alternativa, eseguendo i progetti già agli atti.

E', dunque, viepiù evidente che la Provincia si è limitata ad individuare il responsabile e ad imporgli di attivarsi mediante la presentazione al Ministero (competente per l'approvazione) di uno specifico progetto di bonifica, ovvero eseguendo (sotto il controllo e la supervisione ministeriale) progetti già validati dal Ministero stesso: non si è verificata, quindi, alcuna invasione di competenze ministeriali da parte della Provincia.

B) In linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza di questo Consiglio (Cons. Stato, Sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225; Sez. IV, 8 ottobre 2018, n. 5761; Sez. IV, 7 maggio 2019, n. 2926; da ultimo, Adunanza Plenaria, 22 ottobre 2019, n. 10) e della stessa Corte di Cassazione (cfr. Cass. civ., Sez. III, 10 dicembre 2019, n. 32142), le norme in materia di obblighi di bonifica **“non sanzionano ora per allora, la (risalente) condotta di inquinamento, ma pongono attuale rimedio alla (perdurante) condizione di contaminazione dei luoghi, per cui l’epoca di verifica della contaminazione è, ai fini in discorso, del tutto indifferente [...]**. Del resto, la risalenza dell’evento generatore dell’inquinamento funge da fattore di esclusione dell’applicazione della normativa del d.lgs. n. 152 del 2006 con esclusivo riferimento agli istituti delineati dalla Parte VI, mentre gli articoli 242 e 244 sono dettati nell’ambito della Parte IV (cfr., in proposito, l’art. 303, lett. f) e g), del decreto n. 152); inoltre, l’art. 242 **menziona espressamente i casi di contaminazioni cosiddette “storiche” (cfr. i commi 1 e 11)**” (così la richiamata Cons. Stato, Sez. IV, 8 ottobre 2018, n. 5761).

In proposito, deve ribadirsi che l’articolo 242, comma 1, del codice dell’ambiente, nel fare riferimento specifico anche alle **“contaminazioni storiche”**, ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatasi (**recte**, conclusasi) in momenti storici passati, non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di **“aggravamento della situazione”** sia ancora attuale.

Il riferimento alle **“contaminazioni storiche”** è, del resto, indistinto, cosicché sarebbe arbitrario limitare l’applicazione della norma alle sole contaminazioni che si siano verificate dopo l’entrata in vigore del codice dell’ambiente o dopo l’entrata in vigore del decreto legislativo numero 22 del 1997, che per primo disciplinò gli obblighi di bonifica; in senso contrario può, anzi, osservarsi che l’aggettivo **“storiche”** rimanda, anche da un punto di vista semantico, a contaminazioni verificatesi in epoca remota, tali appunto da appartenere non all’attualità, ma alla storia del Paese.

Su un piano più generale, poi, risulta ragionevole porre l’obbligo di eseguire le opere di bonifica a carico del soggetto che tale contaminazione ebbe in

passato a cagionare, avendo questi beneficiato, di converso, dei corrispondenti vantaggi economici (**sub specie**, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti).

Invero, il rilascio nell'ambiente di sostanze inquinanti nell'esercizio di attività industriali configurava già all'epoca un illecito: il consapevole svolgimento di un'attività per sua natura pericolosa, quale la produzione su scala industriale di prodotti di tipo chimico (art. 2050 c.c.), rende, infatti, il relativo autore responsabile della lesione, compromissione, degradazione o, comunque, messa in pericolo del bene ambiente che ne sia conseguita, salva la prova liberatoria di aver, già all'epoca, posto in essere ogni esigibile accorgimento idoneo a prevenire in radice tale contaminazione.

Del resto, l'ambiente è oggetto di protezione costituzionale diretta (art. 9) ed indiretta (art. 32), in virtù di norme non meramente programmatiche, ma precettive, che, pertanto, impongono l'ascrizione all'area dell'illecito giuridico di ogni condotta lesiva del bene protetto, tanto più se posta in essere:

- nello svolgimento di attività già per loro natura intrinsecamente pericolose;
- nell'ambito di un'iniziativa imprenditoriale, che, in quanto costituzionalmente conformata dal canone del rispetto della “**utilità sociale**” (art. 41), è **inter alia** vincolata alla salvaguardia della salubrità dell'ambiente, la cui compromissione è evidentemente contraria alla “**utilità sociale**”.

Ne consegue che il danno all'ambiente (inteso quale diminuzione della relativa integrità, anche mediante l'immissione, il rilascio o l'abbandono di sostanze non bio-degradabili) era **ab imis** ed **ab origine** ingiusto (cfr. la richiamata pronuncia dell'Adunanza Plenaria 22 ottobre 2019, n. 10).

Si osserva, in proposito, che la fattispecie di responsabilità civile ha nel nostro ordinamento, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, un carattere “aperto” e non chiuso, tipizzato, tassativo.

L'obbligo di bonifica stabilito per la prima volta dal d.lgs. n. 22 del 1997, dunque, andava semplicemente a completare, integrare e precisare il regime e

le forme della responsabilità conseguente alla commissione di condotte che già, comunque, erano **ab origine contra jus**.

Ciò è tanto più vero con riguardo all'inquinamento derivante dalla dispersione nell'ambiente di mercurio, sostanza già da tempo riconosciuta come pericolosa e gravemente nociva per la salute.

In senso contrario non rilevano:

- né il fatto che le direttive europee in materia di obblighi di bonifica disciplinino solo fatti commessi dopo la rispettiva entrata in vigore, in quanto il diritto dell'Unione non esclude la possibilità per i legislatori nazionali di introdurre regimi di maggior tutela dell'ambiente, correlando obblighi di bonifica anche a contaminazioni storiche;

- né la giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di responsabilità penale per contaminazioni ambientali, in quanto in materia penale i principi di irretroattività del reato e della pena si impongono in termini assoluti e stringenti, mentre gli obblighi di bonifica previsti dal Titolo IV del Codice dell'ambiente non hanno finalità sanzionatoria di una condotta pregressa, bensì natura riparatoria e ripristinatoria in relazione ad una situazione di (ancora) attuale inquinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668);

- né il generale principio di tutela dell'affidamento, che, invero, è da riferirsi all'affidamento incolpevole, chiaramente non predicabile con riferimento al soggetto che, a suo tempo, abbia consapevolmente posto in essere, nell'esercizio di attività giuridicamente qualificabili come pericolose, condotte che, a prescindere da specifiche disposizioni di settore all'epoca in vigore, avevano un'oggettiva, intrinseca ed evidente capacità, quanto meno potenziale, di determinare, aggravare o, comunque, agevolare la contaminazione dell'ambiente.

C) In linea con numerosi precedenti di questo Consiglio (Cons. Stato, Sez. V, 5 dicembre 2008, n. 6055; Sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225; Sez. IV, 7 maggio 2019, n. 2926), la cessione di ramo di azienda, ancorché intervenuta

prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997, non elide gli obblighi di bonifica della società cedente per fenomeni di contaminazione che si siano verificati in epoca antecedente alla cessione.

In proposito, occorre anzitutto ribadire che al principio “**di inquina paga**”, sotteso alla disciplina nazionale dettata in tema di distribuzione degli oneri conseguenti alla contaminazione di aree (si tratta, in particolare, della Parte IV - Titolo V del codice dell'ambiente, ossia gli articoli 240 e ss.), deve essere riconosciuta, anche in ragione della derivazione euro-unitaria del principio medesimo (articoli 191 e 192 del TFUE), valenza inderogabile di normativa di ordine pubblico, in quanto tale insuscettibile di deroghe di carattere pattizio (Cons. Stato, Sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225).

Non hanno, dunque, in radice alcun rilievo né le previsioni contenute nel contratto di cessione di ramo d'azienda a suo tempo stipulato, né l'accordo transattivo, di natura novativa, successivamente intercorso (nel 2003) fra Eni ed Edison, peraltro, a quanto consta, afferente alla più ampia questione del regolamento delle conseguenze economiche del fallito tentativo di integrazione delle rispettive attività industriali nel settore chimico.

Ciò premesso, il Collegio osserva, in linea generale, che la cessione del ramo di azienda non determina una vicenda estintiva né a livello soggettivo, né a livello oggettivo: invero, il cedente, quale soggetto di diritto, permane pur dopo la cessione; specularmente, rimangono in capo al cedente le obbligazioni già gravanti sul medesimo prima della cessione.

Si ponga mente, in proposito, all'art. 2560, comma 1, c.c., a tenore del quale il cedente, anche dopo la cessione, rimane **ex lege** titolare degli obblighi (e, più in generale, delle posizioni di responsabilità) rivenienti dalla gestione del ramo di azienda precedente alla cessione.

Nella specie, per di più, non consta l'assenso del creditore (individuabile nel Ministero dell'Ambiente, quale Ente esponentiale dell'interesse della collettività nazionale alla salubrità ed all'integrità ambientale) alla liberazione del cedente, cui fa riferimento l'art. 2560 c.c.; peraltro, trattandosi di lesione ad

un bene di primaria rilevanza costituzionale, siffatto assenso – in disparte ogni considerazione in ordine alla relativa ammissibilità – avrebbe dovuto essere chiaro, espresso ed inequivoco.

E', poi, pressoché superfluo osservare che Edison ha continuato - giuridicamente, economicamente ed operativamente - ad esistere, pur dopo la cessione.

Oltretutto, nella materia ambientale vige la disciplina speciale (emanata in epoca posteriore al codice civile) di cui alla Parte IV - Titolo V del codice dell'ambiente, che assegna decisivo ed esclusivo rilievo, ai fini dell'imputazione degli obblighi di bonifica, all'individuazione dello specifico soggetto che ha causato **illo tempore** l'inquinamento.

Alla stregua di tale speciale disciplina, quindi, il soggetto individuato quale responsabile dell'inquinamento è (e resta) senz'altro tenuto ad eseguire la bonifica, pur se, in epoca successiva agli episodi di contaminazione, abbia ceduto a terzi il ramo di azienda.

Il fenomeno della traslazione dell'obbligo di bonifica a carico del successore, cui fa cenno il ricorrente, si ha, invece, soltanto nel diverso e particolare caso di successione a titolo universale, ossia allorché si sia verificata l'estinzione soggettiva del cedente (si pensi all'incorporazione): in tali ipotesi, la responsabilità per l'inquinamento e, quindi, il connesso dovere di bonifica passano in capo al successore **in universum jus** (cfr. la richiamata sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 22 ottobre 2019; v. anche Cons. Stato, Sez. V, 23 dicembre 2019, n. 8720 e 30 dicembre 2019, n. 8912).

D) Il Collegio premette che nella transazione fra Edison e Ministero stipulata in data 19 ottobre 2005 “**a tacitazione di ogni pretesa di risarcimento del danno ambientale di cui all'art. 18 della legge 349/1986**”:

- si fa esplicito riferimento allo “**scarico di reflui nel corpo idrico costituito dal canale ex Sisma per tutto il periodo dall'inizio dell'attività fino alla data del 2 giugno 1989**”;
- si precisa che le somme pattuite saranno utilizzate dal Ministero “**per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 18, comma 9-bis, l. n. 349 del 1986 nel sito**

inquinato”;

- si aggiunge che il Ministero rinuncia “**ad ogni pretesa, diritto, ragione e azione di danno, indennizzo o ripristinatoria per qualsiasi causale o titolo, in relazione all’inquinamento prodotto dagli scarichi idrici sopra menzionati**”.

Siffatti scarichi, a quanto consta, hanno inquinato non solo il canale Sisma, ma anche, a causa del flusso delle acque, i corpi idrici a valle sino al fornice di Formigosa.

Secondo Edison, la transazione aveva riguardo a tutto il sito, non solo al canale Sisma, o, quanto meno, non poteva non coprire anche l’inquinamento dei canali a valle del punto di immissione nel Sisma, sino, appunto, al fornice di Formigosa.

E’ sufficiente evidenziare, in senso contrario alle prospettazioni della ricorrente, che la transazione è specificamente riferita a quello specifico danno ambientale geograficamente individuato e perimetrato, rappresentato appunto dalla contaminazione del canale Sisma, cui, del resto, ineriva il procedimento penale nei confronti di soggetti apicali del gruppo Edison (poi condannati in via definitiva), nell’ambito del quale era stato altresì accertato, nell’**an**, il diritto del Ministero al risarcimento del danno ambientale, da liquidarsi in separato giudizio.

Anche in relazione a tale puntuale delimitazione del pregiudizio ambientale ed alla somma necessaria per porvi rimedio, del resto, sono stati pattiziamente fissati, nell’accordo transattivo **de quo**, gli importi da corrispondere al Ministero.

Ne consegue che, ferma l’inesistenza di alcun elemento testuale o logico-sistematico che induca a ritenere la transazione riferita a tutto il sito **de quo**, non può neppure sostenersi che la transazione copra anche l’inquinamento dei corpi idrici a valle del canale Sisma, sino al fornice di Formigosa: l’oggetto del contratto, infatti, è puntualmente indicato e, dunque, non ne è possibile alcuna estensione, che veicolerebbe una sostanziale violazione della volontà negoziale

manifestata dalle parti, testualmente riferita al solo canale Sisma singolarmente considerato.

Del resto, le parti non hanno utilizzato espressioni potenzialmente polisense o, comunque, tali da consentire interpretazioni più ampie dell'oggetto dell'accordo, viceversa palesemente riferito (**in daris non fit interpretatio**) all'inquinamento del solo canale Sisma.

Correttamente, dunque, il T.a.r. ha escluso dall'oggetto della transazione:

- sia i danni ambientali verificatisi in altre parti del sito industriale;
- sia i danni ambientali conseguenti alla contaminazione di corpi d'acqua diversi dal canale Sisma, pur se ad esso fisicamente connessi.

E) Il Collegio premette che l'Amministrazione provinciale ha ritualmente inviato alla ricorrente, in tutti i casi, la prescritta comunicazione di avvio del procedimento: il contraddittorio procedimentale, dunque, risulta **per tabulas** essere stato **ab initio** garantito.

Quanto, poi, alla lamentata assenza delle condizioni di cui all'art. 240 del codice, i seguenti profili, unitariamente considerati, lumeggiano l'infondatezza della censura:

- **in primis**, la risalenza dell'inquinamento ed il carattere diffuso, persistente e pervasivo della contaminazione delle matrici ambientali, circostanze che già di per sé rendono tutt'altro che improbabili fenomeni di ulteriore aggravamento della contaminazione (quali, ad esempio, una più profonda penetrazione nella falda, nel suolo o nel sottosuolo; un coinvolgimento della flora e della fauna; un'aggressione diretta alla salute umana);
- la notoria, particolare pericolosità del mercurio;
- la natura primaria del bene giuridico ambiente, tutelato dalla Costituzione in via sia diretta (l'integrità ambientale come valore in sé, quale patrimonio della Nazione), sia indiretta (l'integrità ambientale come presidio avanzato a difesa della salute umana);
- la necessaria tensione preventiva e precauzionale che deve guidare l'Amministrazione nell'applicazione delle disposizioni in tema di tutela

ambientale, la cui funzione primaria consiste, del resto, proprio nell'evitare a monte fenomeni di ulteriore aggravamento della contaminazione di matrici ambientali già compromesse.

F) Il Collegio premette che, secondo canoni giurisprudenziali oramai consolidati (cfr., **ex multis** e da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668 e 18 dicembre 2018, n. 7121), l'individuazione della responsabilità per l'inquinamento di un sito si basa sul criterio causale del “**più probabile che non**”.

In sostanza, è sufficiente che l'effettiva esistenza del nesso ipotizzato dall'Amministrazione sia più probabile della sua negazione: è, in altre parole, sufficiente che la validità dell'ipotesi eziologica formulata dall'Amministrazione sia superiore al cinquanta per cento.

Orbene, nella specie tale (relativa) solidità euristica è stata attinta dalla Provincia nelle ordinanze gravate, ove si consideri che:

- il sito è stato gestito per decenni da società del gruppo Edison;
- il sito è risultato contaminato da mercurio in pressoché tutte le matrici ambientali (suolo, sottosuolo, acque di superficie, acque di falda);
- i processi produttivi adottati dalle società del gruppo Edison che hanno operato **in situ** si sono basati a lungo proprio sull'utilizzo del mercurio;
- l'assunto secondo cui altre società del settore utilizzavano, all'epoca, le stesse tecnologie adoperate da Edison, in disparte ogni considerazione in ordine alla sufficienza della documentazione prodotta a sostegno dell'affermazione, non elide la specifica responsabilità di Edison per le conseguenze ambientali delle metodologie produttive che questa ha, a suo tempo, liberamente scelto di adottare;
- Edison non ha indicato una concreta e credibile soluzione eziologica alternativa, che non si riduca alla formulazione di mere ipotesi non suffragate da alcun apprezzabile riscontro oggettivo;
- la relazione peritale dei consulenti del P.M. (che, comunque, non costituisce l'unico fondamento motivazionale delle ordinanze) è stata posta a base, insieme ad altre fonti di prova, di sentenza penale dibattimentale di condanna

(parzialmente confermata in appello e, nelle more del presente grado di giudizio, pure in Cassazione) a carico di alcuni esponenti apicali del gruppo Edison.

G) Il Collegio osserva, anzitutto, che l'interesse del soggetto riconosciuto responsabile dell'inquinamento ad eseguire un proprio progetto di bonifica (e non uno precedentemente elaborato da terzi) non riceve alcuna qualificazione giuridica (non è, cioè, "legittimo"), avendo, di contro, una consistenza meramente fattuale.

Il responsabile dell'inquinamento, in sostanza, non ha alcun titolo per pretendere di articolare le operazioni di bonifica secondo un progetto da lui stesso redatto: tale soggetto, infatti, versa in una situazione di obbligo, il cui contenuto concreto dipende esclusivamente dalle valutazioni tecnico-discrezionali dell'Amministrazione circa il modo migliore di affrontare la problematica della contaminazione.

Oltretutto, le ragioni di urgenza intrinseche alla materia ambientale rendono, di regola, più rispondente all'interesse pubblico un provvedimento amministrativo che ordini al responsabile dell'inquinamento l'attuazione di un progetto di bonifica che, per qualunque ragione, sia già stato redatto ed approvato e, dunque, sia immediatamente disponibile: in tal modo, infatti, si evita l'ulteriore dilazione dell'intervento, inevitabile nel caso in cui il responsabile debba elaborare **ex nihilo** un proprio progetto.

Del resto, l'obbligo di bonifica è teso a soddisfare l'interesse della collettività al ripristino dei valori ambientali, a ciò soltanto dovendo conformarsi le iniziative dell'autore della contaminazione.

Ne consegue che l'interessato può contestare il progetto di bonifica già in precedenza approvato dall'Amministrazione solo per comprovati e documentati difetti intrinseci, tali da lumeggiarne l'assoluta ed intrinseca inidoneità al conseguimento dello scopo di ripristino ambientale.

Non vi sono, di contro, margini:

- né per sostenere che vi sarebbero comunque, in astratto, modalità di intervento più efficaci di quelle previste nel progetto già approvato dall'Amministrazione, a ciò ostando, se non altro, il margine riservato di apprezzamento spettante **in subiecta materia** all'Amministrazione, titolare di potestà tecnico-discrezionale sindacabile solo **ab externo** per manifesta illogicità intrinseca;

- né per sostenere l'eccessiva onerosità delle modalità di intervento prescelte dall'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, ord. 7 maggio 2019, n. 2928).

Quanto, poi, ai singoli siti oggetto delle ordinanze impugnate, il Collegio, richiamate le osservazioni spese **supra, sub F)**, già di per sé idonee a confutare in via generale le doglianze formulate da Edison, evidenzia altresì quanto segue:

- con riferimento alla sala celle dell'ex impianto "cloro-soda", nel relativo sottosuolo è stata riscontrata una contaminazione da mercurio, ossia proprio il materiale che veniva utilizzato nel processo industriale ivi svolto (produzione di cloro e soda caustica per via elettrolitica tramite il sistema a celle a catodi di mercurio);

- con riferimento all'area situata fra il canale di presa dello stabilimento ed il fornace di Formigosa, a quanto risulta dal 1957 al 1972 Edison ha sversato i fanghi non trattati, residuo della produzione, direttamente nelle acque superficiali tramite la fognatura industriale, senza alcun previo trattamento di depurazione; di converso, non è scientificamente accertato che le operazioni di dragaggio svolte nelle more abbiano **ab imis** risolto la situazione, eliminando ogni profilo di contaminazione (delle acque così come della flora e della fauna fluviale);

- con riferimento all'area L, ciò che la Provincia imputa ad Edison non è l'interramento in sé, ma le modalità con cui è stato effettuato, rivelatesi insufficienti a confinare in sicurezza i fusti contenenti fanghi ad elevata concentrazione di mercurio e, quindi, a tutelare adeguatamente l'ambiente (cfr., in proposito, le relazioni ARPA); invero, la realizzazione, a decorrere dal

1972, di vasche di contenimento (nella specie tre, di cui una, oltretutto, non segnalata all'Autorità) richiedeva accorgimenti costruttivi idonei a garantirne l'assoluta tenuta impermeabile per un periodo di tempo considerevole, certo non limitato a pochi anni;

- con riferimento all'area N, ciò che si imputa ad Edison è il pregresso accumulo di fanghi contaminati, attività dotata di autonoma efficacia concausale nell'inquinamento registrato **in situ**; la successiva attività di movimentazione terra effettuata da Enichem s.p.a. (cfr., sul punto, T.a.r. Lombardia – Brescia, n. 1146 del 25 agosto 2016) non elide la valenza anti-giuridica del pregresso spargimento operato da Edison, che, dunque, è chiamata a rispondere autonomamente della contaminazione dell'area, evento di danno ascrivibile, in via diretta ed immediata, anche alla condotta da essa tenuta (cfr., in proposito, il principio generale stabilito dall'art. 2055 c.c.; sul punto, v. la richiamata Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668 e, **a contrario**, Cass. civ., Sez. 3, ord. 22 gennaio 2019, n. 1573);

- con riferimento alle aree B+I, R1 e R2, utilizzate da Edison come discarica di rifiuti industriali (tramite interrimento o spargimento di svariati reflui di produzione), non risulta che Edison abbia, nel tempo, posto in essere tutte le precauzioni, le modalità, le cautele e le tecniche operative e gestionali previste dalla normativa e, più in generale, ritraibili dalle regole prudenziali di comune esperienza (cd. **best practices**), il cui rispetto è certo esigibile da un avveduto operatore professionale del settore, tenuto come tale alla tutela, attuale e prospettica, dell'integrità dell'ambiente interessato da attività intrinsecamente impattanti, quali quelle proprie della chimica industriale.

7. Quanto, poi, ai motivi riproposti, il Collegio rileva che:

- il superamento delle C.S.C. è motivo sufficiente per l'attivazione del potere provinciale, a tenore del disposto dell'art. 244, comma 1, del codice;

- il termine assegnato, pur breve, è cionondimeno congruo, ove si ponga mente (in disparte ogni considerazione sulla natura giuridica di tale termine) alla gravità, risalenza ed intensità della contaminazione, con conseguente

necessità di un intervento quanto più tempestivo possibile da parte del soggetto individuato come responsabile.

8. Con riferimento, infine, al ricorso per motivi aggiunti, il Collegio, in disparte la questione della ricevibilità, ne rileva l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza.

8.1. Invero, il documento, risalente al 2001, poteva ben essere acquisito prima del 2019, tanto più in considerazione del fatto che:

- dell'intenzione di procedere, nella qualità di attuale proprietario delle aree, ad interventi di bonifica del sito le società del gruppo Eni avevano già fatto cenno negli scritti difensivi depositati nei giudizi intentati contro la Provincia di Mantova e notificati anche ad Edison;

- un cenno in proposito vi è anche nelle ordinanze provinciali relative ai siti L, B+I, R1 e R2;

- ad ogni buon conto, le società del gruppo Eni trattano della circostanza negli scritti depositati nel corso dei giudizi di prime cure.

8.2. A tutto concedere, comunque, il documento è del tutto inconferente ed **in toto** irrilevante, atteso che l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario interessato non esclude né il potere/dovere dell'Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, **a fortiori**, elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso (cfr., sul punto, i vigenti articoli 245 e 253 del codice dell'ambiente).

9. Per le esposte ragioni, dunque, il Collegio, ritenuto superfluo ogni approfondimento istruttorio (su cui, peraltro, Edison non ha da ultimo più insistito), rigetta il ricorso e dichiara inammissibile e, comunque, infondato il ricorso per motivi aggiunti.

10. Le spese di lite possono, cionondimeno, essere compensate, in considerazione della complessità della vicenda e, soprattutto, del definitivo consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali in materia solo nel corso del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, dispone come segue:

- rigetta il ricorso in appello;
- dichiara inammissibile e, comunque, infondato il ricorso per motivi aggiunti;
- compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Roberto Proietti, Consigliere

L'ESTENSORE
Luca Lamberti

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO