

Publicato il 27/09/2024

N. 02500/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00825/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 825 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Pirelli & C. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Matteo Benozzo, Giulio Napolitano, Alfredo Vitale, Luca Masotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giulio Napolitano in Milano, via Giuseppe Verdi 4;

contro

Provincia di Lecco, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Gattamelata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Monte Fiore 22;

nei confronti

Edison S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andreina Degli Esposti, Wladimir Francesco Troise Mangoni, Riccardo Villata, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia;

Fiocchi Munizioni S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Pasquale Cerbo, Chiara Toccagni, Giampaolo Salsi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Safilo S.r.l., Fallimento Bioverde S.r.l., Fallimento Elva S.r.l., Bonacina S.r.l., Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Lombardia, Ats Brianza, Aria S.p.A. - Azienda Regionale per L'Innovazione e Gli Acquisti S.p.A., Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, non costituiti in giudizio;

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Piera Pujatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Ente in Milano, piazza Città di Lombardia 1;

Comune di Vercurago, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisabetta Mariotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'ordinanza prot. 13844/2023 recante "Area SAFILO in Comune di Vercurago (LC) - ART. 244 D. Lgs. 152/2006 Ordinanze – Individuazione del responsabile della contaminazione", adottata dalla Provincia di Lecco in data 8 marzo 2023;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale a quello impugnato, anche non conosciuto, ivi espressamente compresa la relazione istruttoria della Provincia di Lecco, Ufficio Difesa del Suolo, resa nel procedimento di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006.

2) Per quanto riguarda il primo ricorso per motivi aggiunti depositato da Pirelli & C. S.p.A. il 28/9/2023:

- della comunicazione del Comune di Vercurago prot. 5345/2023 del 27 giugno 2023, ricevuta in pari data, recante "Sito "Area Ex Safilo" – Via Pirelli

n. 1, Comune di Vercurago. Mapp.li 2250, 2257, 2143, 961, 2295 – fg. 905 C.C. Vercurago Piano di indagine integrativa ai sensi del D.lgs. 152/06 e SMI trasmesso in data 5 giugno 2023, agli atti con prot. 4711/2023 del 06.06.2023”;

3) Per quanto riguarda il secondo ricorso per motivi aggiunti depositato da Pirelli & C. S.p.A. il 30/1/2024:

- del provvedimento della Provincia di Lecco prot. 61886/2023 del 23 novembre 2023, notificato in pari data, recante “Area SAFILO in Comune di Vercurago (LC) - ART. 244 D.Lgs. 152/2006 “Ordinanze” – Modifica del provvedimento n. prot. 13844 del 08.03.2023”;

4) Per quanto riguarda il terzo ricorso per motivi aggiunti depositato da Pirelli & C. S.p.A. il 29/2/2024:

- del decreto del Responsabile dell’Area Tecnica del Comune di Vercurago – Provincia di Lecco n. 6/2023 del 19 dicembre 2023, recante “Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Misura M2C4, Investimento 3.4. Bonifica del “suolo dei siti orfani” Finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU. Adozione della Determinazione di conclusione positiva della Conferenza di Servizi decisoria art. 14, c. 2 a art. 14bis, c.2 della L. 241/1990 e s.m.i. Approvazione, ai sensi del comma 7, art. 242 del D.lgs. 152/2006, del documento “ANALISI DI RISCHIO E PROGETTO OPERATIVO DI BONIFICA – AREA EX SAFILO” e Autorizzazione alla realizzazione degli interventi in esso previsti CUP G91J21000130006”;

- della nota ARPA Lombardia – Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale prot. URBI 5.7.2012.3-2023.5.78.158 recante “Bonifica ex D.lgs. 152/06 e s.m.i. Insediamento Ex Safilo sita in via Pirelli n. 1 del Comune di Vercurago. Analisi di Rischio e Progetto operativo di bonifica ai sensi del D.lgs. 152/06 e s.m.i.” e dell’allegato Contributo tecnico, quale allegato 1 al predetto decreto dirigenziale n. 6/2023 del Comune di Vercurago;

- della nota Provincia di Lecco – Direzione Organizzativa VII – Ambiente e Pianificazione territoriale – Servizio Ambiente, prot. 55 dell’11 dicembre

2023, recante “Comune di VERCURAGO (LC) – ex Area Safilo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Misura M2C4, Investimento 3.4. Bonifica del “suolo dei siti orfani”. Finanziato dall’Unione Europea – Next Generation EU. ANALISI DI RISCHIO E PROGETTO OPERATIVO DI BONIFICA ai sensi del d.lgs. 152/2006 e s.m.i. – Conferenza di Servizi – parere della Provincia di Lecco”, quale allegato 2 al predetto decreto dirigenziale n. 6/2023 del Comune di Vercurago;

- della nota Regione Lombardia – ATS Brianza – Dipartimento di Igiene e Prevenzione Sanitaria – S.S. Salute e Ambiente del 14 dicembre 2023, recante “Area ex SAFILO Comune di Vercurago (LC) codice Agisco LC086.0001 inserito al n. 03 nell’elenco dei siti orfani di cui al decreto MITE 32/2022 “Analisi di rischio e progetto operativo di bonifica ai sensi del D.lgs. 152/06 e s.m.i.”. Comunicazioni di ATS della Brianza”;

- della nota ARIA – Azienda Regionale per l’Innovazione e gli Acquisti prot. IA.2023.0095079 del 6 dicembre 2023 recante “E037_PNRR-M2C4-3.4, Siti Orfani – Progetto Operativo di Bonifica ai sensi del D.lgs. 152/06 dell’Area SAFILO di Vercurago (LC)– Valutazione mapp.le 2250”;

- del Provvedimento Dirigenziale della Provincia di Lecco prot. 7977/2024 del 9 febbraio 2024, comunicato in pari data, recante “Area SAFILO in Comune di Vercurago (LC) – ART. 244 D.Lgs 152/2006 “Ordinanze” – Modifica punto 2 parte ordinatoria del provvedimento n. prot. 13844 del 08.03.2023”;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Lecco e di Edison S.p.A. e di Fiocchi Munizioni S.p.A. e di Regione Lombardia e di Comune di Vercurago;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 13 giugno 2024 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) La vicenda in esame attiene alla bonifica dell'area ex Safilo sita nel Comune di Vercurago e identificata al Foglio 9, mappali nn. 961, 2143, 2146, 2295, 2250 e 2527, ove è presente un sito industriale dismesso, che dal 1918 al 2011 ha ospitato diverse attività produttive, svolte da più operatori economici succedutisi nel tempo.

In particolare, sull'area hanno operato le seguenti società:

- Pirelli S.p.a., dal 1918 al 1967, attiva nel settore della produzione di materie prime per la fabbricazione di pneumatici e di isotermiti;
- Edison dal 1967 al 1975, attraverso le società controllate PIC S.p.a (Prodotti Industriali Chimici), poi divenuta ACNA S.p.a, attiva nella chimica industriale anche per il settore della gomma;
- Safilo S.p.A., dal 1975 al 2003, che ha convertito l'attività industriale dalla chimica alla metallurgia;
- Phormat S.r.l. (limitatamente ad una porzione dell'attuale mappale n. 2295 e ad una porzione del mappale n. 961), poi confluita in Fiocchi Munizioni S.p.a., dal 1996 al 2011, attiva nel settore della metallurgia e della produzione di munizioni.

Dal 2011 il sito industriale risulta inutilizzato.

Vale precisare che tra il 2003 e il 2008 la Safilo S.r.l. ha ceduto lo stabilimento a Elva s.r.l., Bonacina s.r.l. e a Bioverde s.r.l..

Quest'ultima nel 2005 ha proposto al Comune di Vercurago un piano integrato di intervento, diretto alla riconversione dell'intera area di stabilimento da industriale a commerciale, residenziale e alberghiero.

Il piano è stato approvato con la condizione del previo completamento della bonifica del sito.

Le operazioni di caratterizzazione hanno evidenziato, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, il superamento dei valori C.S.C. per diversi elementi

riconducibili a quattro macrocategorie: a) gli Idrocarburi Aromatici Policiclici (“IPA”), associabili per lo più agli approvvigionamenti energetici dello Stabilimento; b) l’Amianto; c) il Rame e gli Idrocarburi C>12, associabili all’attività metallurgica; d) i composti, come Anilina, Difenilamina, p-toulidina e Mercaptobenzotiazolo.

Considerata “la presenza di “rilevanti quantità di fusti metallici contenenti sostanze speciose...la presenza di uno spezzone di condotto metallico...la presenza di macerie edili”, Arpa Lombardia ha richiesto alla società proprietaria l’esecuzione di una messa in sicurezza di emergenza (“MISE”), attraverso la rimozione dei rifiuti e il loro collocamento in condizioni di sicurezza, in attesa del successivo smaltimento.

Bioverde s.r.l. non ha eseguito la messa in sicurezza di emergenza ed ha impugnato il relativo ordine dinanzi al Tar Lombardia.

Con sentenza n. 940 del 2015, il ricorso è stato accolto dal Tribunale, che ha ordinato alla Provincia di eseguire le dovute indagini al fine di identificare i responsabili dell’inquinamento.

La Provincia di Lecco il 15.07.2022 ha inviato a Pirelli la comunicazione di avvio del procedimento di cui all’art. 244 del d.lgs n. 152/2006, allegando una Relazione istruttoria riassuntiva degli accertamenti condotti dalla Provincia e dalle altre amministrazioni coinvolte, nella quale si afferma la responsabilità per l’inquinamento dell’Area ex Safilo in capo alle società Pirelli S.p.a., Edison S.p.a., Safilo S.r.l. e Fiocchi Munizioni S.p.a..

Nel corso del contraddittorio procedimentale, Pirelli ha presentato osservazioni dirette a contestare sia la sua ritenuta responsabilità nelle contaminazioni riscontrate, sia il criterio utilizzato per la ripartizione delle quote di responsabilità tra i diversi operatori economici succedutisi nel tempo. All’esito del procedimento, la Provincia di Lecco, con ordinanza n. 13844 in data 08.03.2023, ha individuato quali responsabili della contaminazione le già citate società ed ha stabilito le relative percentuali sulla base di un criterio prevalentemente temporale:

- Pirelli S.p.A.: anni attività 49 su 93 totali quota responsabilità 57,31 %;
- Edison S.p.A.: anni attività 8 su 93 totali quota responsabilità 9,36 %;
- Safilo S.r.l.: anni attività 28 su 93 totali quota responsabilità 32,24 %;
- Fiocchi Munizioni S.p.a.: anni attività 15 su 93 totali quota responsabilità 1,09 %.

Con il medesimo provvedimento, la Provincia ha ordinato alle società responsabili di presentare nel termine di 90 giorni un progetto di bonifica/messa in sicurezza operativa/permanente, nonché di eseguire e ultimare a proprio carico gli interventi di bonifica da approvare ad opera del Comune di Vercurago.

Avverso la predetta ordinanza Pirelli ha proposto il ricorso principale, chiedendone l'annullamento.

Nelle more del giudizio, la ricorrente e altre società individuate quali responsabili si sono attivate per dar seguito al provvedimento provinciale ed hanno presentato alle Amministrazioni coinvolte una proposta di progetto di bonifica.

Con la nota datata 27.06.2023, impugnata dalla ricorrente con i primi motivi aggiunti depositati il 28.09.2023, il Comune di Vercurago ha comunicato alle società che il “piano non risponde[va] alle esigenze di bonifica dell'area”, dato che “anzitutto, l'ordinanza provinciale 8 marzo 2023 richiedeva un progetto di bonifica/messa in sicurezza operativa/permanente prodromico all'esecuzione della bonifica: ossia un progetto sviluppato secondo quanto previsto dall'art. 242, comma 7, del d.lgs. 152/06, che è documento – per natura/contenuto/funzione – ben diverso dal mero piano di indagine che è stato presentato”.

Inoltre, l'Ente ha rilevato come “tale piano di indagine risulta[va] ampiamente superato, posto che, sulla scorta degli atti assunti e pubblicati dagli enti pubblici competenti, il procedimento di bonifica per il sito dell'area ex Safilo è stato ormai da tempo avviato, con intervento d'ufficio del Comune di Vercurago e della Regione Lombardia (...)” e “in tale procedimento Aria spa,

quale soggetto attuatore dell'intervento PNRR incaricato da Regione Lombardia, ha già predisposto un piano di indagine".

Di seguito, con nota del 24.10.2023, Regione Lombardia ha trasmesso al Comune di Vercurago e alla Provincia di Lecco un progetto di bonifica redatto dalla società ARIA s.p.a. con l'invito al Comune di indire un'apposita conferenza di servizi decisoria ai fini dell'approvazione del documento.

Alla luce di quanto sopra, con provvedimento del 23.11.2023 (prot. 61886), impugnato dalla ricorrente con secondi motivi aggiunti, la Provincia ha rimodulato in parte la propria ordinanza del marzo 2023, revocando l'ordine alle Società di presentare uno specifico progetto di bonifica (in ragione dell'esistenza del progetto presentato da ARIA s.p.a., nel distinto procedimento attivato da Regione Lombardia).

Il provvedimento ha attestato che il Comune di Vercurago aveva nel frattempo indetto un'ulteriore conferenza di servizi, finalizzata all'approvazione del progetto di bonifica presentato dalla società Bonacina S.r.l., in qualità di proprietario incolpevole, con riferimento al mappale n. 2146 (facente parte del sito contaminato ma estraneo all'intervento PNRR).

La vicenda ha presentato i seguenti sviluppi:

- all'esito di un'apposita conferenza di servizi, con decreto n. 6 del 19.12.2023, il Comune di Vercurago ha approvato il progetto presentato da ARIA s.p.a. per conto di Regione Lombardia nell'ambito degli interventi PNRR ed ARIA s.p.a. è stata individuata quale soggetto attuatore dell'intervento di bonifica in tutte le sue fasi;
- con decreto n. 2 del 9.02.2024, il Comune di Vercurago ha approvato il progetto di bonifica presentato da Bonacina S.r.l. – in qualità di proprietario incolpevole - sul mappale n. 2146, compreso nel sito contaminato ma estraneo all'intervento PNRR;
- con provvedimento n. 7977, datato 09.02.2024, la Provincia ha revocato l'ordine di eseguire la bonifica rivolto alle società interessate, ferma restando l'individuazione delle stesse quali soggetti responsabili della contaminazione

del sito (sulle quali grava il costo dell'intervento e della relativa progettazione) e fermo restando quanto previsto dall'art. 253 del d.lgs. n. 152/06.

Quest'ultimo provvedimento della Provincia è stato impugnato da Pirelli con il terzo ricorso per motivi aggiunti.

2) In via pregiudiziale, deve essere dichiarata l'inammissibilità, e in parte l'improcedibilità, delle impugnazioni per motivi aggiunti.

Quanto al primo ricorso per motivi aggiunti, va osservato, come condivisibilmente eccepito dal Comune di Vercurago, che esso ha ad oggetto una nota priva di valore provvedimento, che si sostanzia in una mera comunicazione alle ricorrenti in ordine all'ormai avvenuta predisposizione del progetto di bonifica ad opera di Aria spa, sulla base di un distinto procedimento attivato da Regione Lombardia nel quadro di un intervento PNRR.

Ne deriva l'inammissibilità dell'impugnazione proposta avverso tale atto perché privo di reale efficacia lesiva.

Parimenti, sono rispettivamente improcedibile e inammissibile il secondo e il terzo dei ricorsi per motivi aggiunti, depositati da Pirelli rispettivamente il 30.01.2024 ed il 29.02.2024 ed aventi ad oggetto i provvedimenti provinciali del 23.11.2023 (di revoca dell'ordine di progettazione della bonifica) e del 9.02.2024 (di revoca dell'ordine di esecuzione della bonifica).

Difatti, si tratta di determinazioni che si limitano il primo a ridurre, il secondo ad eliminare del tutto l'ordine di bonifica in capo alla ricorrente, ferma la sua responsabilità, in ragione degli interventi già eseguiti da Aria s.p.a. e Bonacina S.r.l, sicché essi non presentano alcuna portata lesiva per la ricorrente, trattandosi di atti ad essa sostanzialmente favorevoli. Va infatti rimarcato che la ricorrente, con i terzi motivi aggiunti, ha esplicitamente circoscritto la propria impugnativa alla parte degli atti sopra indicati con i quali la Provincia ha ribadito la responsabilità per l'inquinamento di Pirelli, senza avanzare alcuna censura in punto di sopraggiunta revoca dell'ordine di bonifica, pur

dopo che la stessa Pirelli si sarebbe attivata per dare corso a quest'ultimo, sopportandone "ingenti costi".

Senonché, per la sola parte impugnata, gli atti hanno carattere meramente confermativo della già avvenuta individuazione del responsabile mediante l'ordinanza censurata con il ricorso introduttivo.

Ne consegue che il secondo ricorso con motivi aggiunti è divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse per effetto della integrale revoca dell'ordine di bonifica disposta dal provvedimento censurato con i terzi motivi aggiunti, a propria volta ab origine inammissibili.

3) Con il ricorso principale, Pirelli articola complesse censure che possono essere sintetizzate nel modo seguente:

1. Incompetenza; violazione e falsa applicazione di legge; violazione e falsa applicazione degli artt. 240, 242, 244 e 245 e dell'allegato III del d.lgs. n. 152/2006. Carenza di potere: la Provincia sarebbe titolare del potere di accertare il responsabile dell'inquinamento, mentre non avrebbe alcuna competenza ad imporre lo svolgimento di determinate attività quali la presentazione del piano di bonifica;

2. Eccesso di potere. Travisamento dei fatti. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli articoli 239 ss. del d.lgs. 152/2006: per il principio generale dell'irretroattività della legge, la ricorrente non potrebbe essere ritenuta responsabile ai sensi della normativa succitata per condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore di tale normativa, nonché prima che il bene ambiente venisse riconosciuto quale autonomo e unitario bene giuridico meritevole di tutela;

3. Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Irragionevolezza e disparità di trattamento: il provvedimento impugnato si fonderebbe su atti istruttori insufficienti ad individuare il responsabile dell'inquinamento;

4. In via subordinata, illegittimità per contrasto con gli articoli 3, 23, 24 e 41 Cost: la Provincia avrebbe omesso di dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità, anche solo in termini probabilistici, tra l'attività industriale di Pirelli

e l'inquinamento. Si sarebbe così realizzata una ipotesi di responsabilità oggettiva da posizione, contraria ai canoni costituzionali posti dagli artt. 3, 23, 24 e 41 Cost.;

5. In via ulteriormente subordinata: Violazione del diritto europeo. Contrarietà con il principio "chi inquina paga". Violazione dell'art. 191 TFUE. Violazione dell'articolo 3-ter del D.Lgs. 152/2006. Illegittimità derivata del provvedimento impugnato. Richiesta di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE: l'ordinanza impugnata contrasterebbe con il principio eurounitario "chi inquina paga" che osterebbe alla configurazione di una fattispecie di responsabilità oggettiva, fondata esclusivamente sull'appartenenza del bene;

6. Genericità. Difetto di motivazione. Contraddittorietà. Irragionevolezza. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 242 del D.lgs. 152/2006: l'ordinanza imporrebbe la presentazione di un nuovo progetto di bonifica, senza tenere conto delle attività precedentemente espletate o in corso di svolgimento imponendo un termine di 90 giorni irragionevole in considerazione della complessità dell'elaborazione di un siffatto piano;

7. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta e carenza di istruttoria, disparità di trattamento. Violazione dell'art. 244 D.Lgs. 152/2006: la Provincia avrebbe irragionevolmente ommesso di considerare la responsabilità di Bioverde, attuale proprietaria del sito, che non avrebbe posto in essere adeguate misure di precauzione;

4) Sono infondati il primo e il sesto motivo, da trattare congiuntamente perché strettamente connessi con i quali Pirelli deduce l'incompetenza della Provincia ad adottare l'ordinanza impugnata.

Secondo la ricorrente, l'art. 244 del d.lgs. n. 152/06 attribuirebbe alle Province il solo potere di diffidare il responsabile dell'inquinamento "a provvedere ai sensi del presente titolo", ma non quello di imporre l'esecuzione di "attività specifiche", come la bonifica.

Il Tribunale non è tenuto a prendere posizione sul punto, poiché, come sopra ricordato, l'ordine di bonifica è stato integralmente revocato, mentre non sussiste alcun dubbio sulla competenza della Provincia ad individuare i soggetti responsabili dell'inquinamento, ai fini del successivo corso del procedimento di cui all'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Perciò, in relazione a questo profilo non sussiste un concreto ed attuale interesse della ricorrente a coltivare la particolare censura.

Analoghe considerazioni devono essere svolte in relazione al sesto motivo di impugnazione, con il quale la ricorrente ribadisce l'incompetenza della Provincia nell'imporre specifiche attività ai destinatari dell'ordinanza e contesta la scansione temporale per gli interventi, denunciando l'impossibilità di presentare un progetto entro il termine di 90 giorni.

Ora fermo restando il superamento della questione sul piano dell'interesse, in ragione delle successive determinazioni provinciali assunte in autotutela, va osservato che la ricorrente neppure ha fornito concreti elementi a sostegno della ritenuta inadeguatezza del termine assegnato dall'amministrazione.

Va, pertanto, ribadita l'inammissibilità delle censure in esame.

5) Con il secondo motivo, Pirelli lamenta l'applicazione retroattiva delle norme che disciplinano il potere dell'amministrazione provinciale di imporre la bonifica al soggetto individuato come responsabile, sicché la misura, oltre a non trovare fondamento normativo in relazione al tempo di realizzazione dell'inquinamento, si sostanzierebbe in una sanzione.

In particolare si deduce che:

- all'epoca della commissione delle condotte che avrebbero dato luogo all'inquinamento (gli anni dal 1918 al 1967) l'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, che per primo ha introdotto l'obbligo di bonifica, non era ancora vigente;
- pure accedendo alla tesi giurisprudenziale (Consiglio di Stato, Ad. Pl., n. 10 del 2019) per cui l'ordine di bonifica può essere disposto anche in relazione a fatti illeciti verificatisi in una fase antecedente al predetto decreto, l'istituto non potrebbe comunque essere invocato nel caso in esame, in quanto prima

degli anni '70 del secolo scorso il bene ambiente non costituiva un autonomo e unitario bene giuridico meritevole di tutela, sicché non sarebbe configurabile l'antigiuridicità necessaria per la sussistenza della responsabilità da fatto illecito.

Le censure non possono essere condivise.

5.1) L'analisi della questione impone di portare l'attenzione sul quadro normativo di riferimento in tema di contaminazioni storiche, ossia risalenti ad un tempo antecedente alle prime legislazioni in materia ambientale, al fine di individuare il fondamento giuridico dell'obbligo di bonifica in capo al soggetto responsabile.

Le condotte inquinanti ascritte alla ricorrente si collocano nel periodo compreso tra il 1918 e il 1967, arco temporale in cui non era ancora vigente l'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997 (c.d. decreto Ronchi, adottato in attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), che ha imposto l'obbligo di bonifica in capo al responsabile dell'inquinamento.

Sul punto, vale ricordare che l'art. 17 cit. ha introdotto i rimedi della "messa in sicurezza", della "bonifica" e del "ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento", ciò in presenza di situazioni anche solo di "pericolo concreto ed attuale" di superamento dei livelli di concentrazione di sostanze inquinanti – fissati con il regolamento di attuazione approvato con decreto interministeriale del 25 ottobre 1999, n. 471 – causate "anche in maniera accidentale" (comma 2).

La disciplina dettata dal successivo d.lgs. n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente), in particolare agli artt. 239 e seg., si pone in una logica di continuità con quella dettata dal decreto Ronchi.

L'art. 244 del codice dispone che "le pubbliche Amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla Regione, alla Provincia e al

Comune competenti” (comma 1). Si aggiunge che “la Provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1°, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell’evento di superamento e sentito il Comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo” (comma 2); tale ordinanza viene, altresì, notificata, ai sensi del comma 3, “al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell’articolo 253”; norma, quest’ultima, che regola gli oneri reali e i privilegi speciali (cioè le concrete ripercussioni, in punto di esecuzione e spesa, degli interventi di ripristino ambientale).

Infine, si prevede che “se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall’Amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall’articolo 250” (comma 4).

Il legislatore ha poi stabilito espressamente che tale normativa si applica alle “contaminazioni storiche” (art. 242, comma 1, ultimo periodo), con ciò intendendosi i fenomeni di inquinamento ambientale attuali, ma effetto di condotte od omissioni antecedenti all’entrata in vigore della disciplina concernente l’obbligo di bonifica.

È il caso al quale ricondurre la fattispecie di causa, sicché, ove si intendesse accogliere il secondo motivo di ricorso, sarebbe necessario sollevare questione di legittimità costituzionale, o rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per chiarire se disposizioni costituzionali, o principi eurounitari, ostino a tale previsione di legge, alla cui applicazione, viceversa, il giudice sarebbe tenuto.

In senso contrario si è già pronunciata l’Adunanza Plenaria, con la sentenza n. 10 del 2019.

Diversamente da quanto sostiene la ricorrente, quest’ultima decisione si attaglia perfettamente al caso di specie, che concerne, è il caso di rammentarlo, una attività inquinante protrattasi dal 1918 al 1967.

È ben vero, come osserva Pirelli, che la piena acquisizione del carattere unitario dell'ambiente quale autonomo bene giuridico emerge nei primi anni '70 del secolo scorso, per poi rafforzarsi progressivamente, anche ad opera del legislatore. Si è trattato, tuttavia, di un graduale processo di disvelamento di principi già incorporati in Costituzione (art. 9 e 32), e, come tali, riflessi dalla pur ampia legislazione settoriale che ha apprestato via via una tutela crescente alle specifiche componenti di cui l'ambiente si compone. L'eccedenza deontica dei principi costituzionali, in altri termini, ha germinato diacronicamente regole sempre più cogenti, ma ha costantemente permeato l'ordinamento giuridico, sicché le prime (e ormai risalenti) riflessioni sul punto hanno carattere dichiarativo, anziché costitutivo, di un bene giuridico loro preesistente.

È perciò da rigettare l'idea che l'attività inquinante non possa dirsi *contra ius*, per il solo fatto di aver preceduto la legislazione afferente all'obbligo di bonifica.

Né, si può aggiungere, la natura illecita di un fatto esige, per vincolo costituzionale, che esso sia commesso con dolo o con colpa, salve le ipotesi, pur sempre eccezionali nel nostro ordinamento, in cui la responsabilità civile piega verso uno scopo punitivo-sanzionatorio.

Nell'ambito, ben più consueto, delle finalità risarcitorie e riparatrici che sono assolute da tale genere di responsabilità, è al contrario ormai di larghissima diffusione il convincimento che il legislatore, fin dal codice del '42, abbia introdotto forme di responsabilità oggettiva che esulano dal coefficiente psicologico, e che, per numero e rilievo, rivaleggiano con il desueto principio civilistico per cui non vi sarebbe responsabilità senza colpa.

Non è qui neppure necessario interrogarsi se la ricorrente, alla luce della natura dell'attività esercitata e dei mezzi pericolosi adoperati (come si vedrà a breve, l'amianto, vale a dire una sostanza sulla cui pericolosità sono stati avanzati dubbi fin dagli anni '40 del secolo scorso, ben prima che ne venisse vietato l'impiego), avrebbe potuto essere soggetta ad azione risarcitoria al

tempo in cui il fatto fu commesso (sull'applicabilità in materia dell'art. 2050 cod. civ. cfr CDS n. 2195 del 2020).

È invece sufficiente rilevare, a fronte di una disposizione di legge che rende espressamente applicabile la normativa sui siti inquinati, che quest'ultima normativa, quand'anche calata nel prisma della responsabilità aquiliana sulla falsariga tracciata dalla Plenaria, non apparirebbe assolutamente incongrua nell'attuale quadro della responsabilità civile, per la parte in cui, perseguendo una finalità di mero rispristino, obbliga chi ha commesso il fatto inquinante, di per sé *contra ius* e tutt'oggi persistente negli effetti, a porvi rimedio.

Non vi è quindi motivo per dubitare della legittimità costituzionale di una tale soluzione normativa, né, come si vedrà a breve, della sua compatibilità con il diritto UE.

Difatti, a seguito della Plenaria, la giurisprudenza ha costantemente affermato l'applicabilità degli artt. 242 ss del d.lgs. n. 152 del 2006 alle contaminazioni storiche, quale che ne fosse l'epoca di risalenza temporale (Cons. St. n. 2195/2020 cit.; Cons. St., sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172; Cons. St., sez. IV, 28 febbraio 2022, n. 1388; Cons St., sez. IV, 8 febbraio 2023, n. 1397).

Ciò detto, con argomenti che di per sé conducono alla infondatezza del secondo motivo del ricorso introduttivo, il Tribunale ritiene ugualmente opportuno aggiungere ulteriori considerazioni, per dare conto della piena aderenza dell'attuale assetto normativo con l'art. 23 della Costituzione.

5.1.2) Le misure di tutela ambientale introdotte nel 1997, ora disciplinate dagli artt. 239 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006, sottendono la finalità di salvaguardare il bene ambiente e costituiscono uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del valore ambientale, in conseguenza dell'inquinamento, ma a consentirne il recupero materiale.

Le disposizioni disciplinano misure da adottare in presenza di un dato meramente oggettivo, quale l'accertamento attuale di una situazione di inquinamento ambientale, che rende necessario il recupero dell'area interessata ad opera del soggetto che lo ha causato.

Le norme in esame - art. 17 del decreto Ronchi e art. 244 del codice dell'ambiente - impongono una prestazione personale al soggetto responsabile dell'inquinamento, che è obbligato a bonificare l'area sulla base del dato oggettivo dell'attualità dell'inquinamento e dell'averlo provocato sul piano causale.

Si tratta di un rimedio autonomo, munito di base legislativa, che può affiancarsi a misure diverse di natura risarcitoria, senza sovrapporsi ad esse.

In altre parole, se la realizzazione di uno stato di inquinamento determina in capo al responsabile l'obbligo della bonifica, secondo la disciplina già richiamata, nondimeno lo stesso fatto può essere fonte sia di responsabilità risarcitoria, qualora abbia cagionato un danno a terzi, sia di responsabilità per danno ambientale, secondo la disciplina dettata dall'art. 298 bis e segg. del codice dell'ambiente, in coerenza con il generale principio per cui lo stesso fatto può assumere rilevanza per diversi profili nell'ordinamento e determinare l'attivazione di differenti misure tra loro autonome, sempre nel rispetto, nella materia "penale" (anche ai fini CEDU) del divieto di bis in idem.

L'obbligo della bonifica presenta una propria specificità, sostanziandosi in una misura personale, prevista dalla legge e legittimata sul piano costituzionale dall'art. 23 Cost.; l'adozione del relativo provvedimento amministrativo crea in capo al destinatario un obbligo di attivazione, consistente nel porre in essere determinati atti e comportamenti unitariamente finalizzati al recupero ambientale dei siti inquinati (cfr. Cass. civ., Sez. Un., 1 febbraio 2023, n. 3077; già Cons. St, sez. V, 5 dicembre 2008 n. 6055; id., 23 giugno 2016, n. 2809).

L'istituto non si inserisce nella reintegrazione in forma specifica disciplinata dall'ordinamento quale modalità risarcitoria, perché presenta caratteri autonomi sul piano strutturale, trattandosi di una prestazione personale imposta dalla legge a tutela dell'ambiente, laddove venga riscontrata una situazione di attuale inquinamento e che prescinde dai presupposti della responsabilità risarcitoria, salvo l'accertamento del nesso causale.

In tale logica l'obbligo della bonifica in capo al responsabile è riferibile a qualunque situazione di inquinamento, anche in atto al momento dell'entrata in vigore della disciplina legislativa di riferimento (decreto Ronchi e codice dell'ambiente) indipendentemente dall'epoca, anche remota, cui dovesse farsi risalire il fatto generatore della situazione patologica.

Come già evidenziato in giurisprudenza (cfr. Cons. St., sez. VI, 9 ottobre 2007, n. 5283), l'inquinamento dà infatti luogo ad una situazione di carattere permanente, che perdura fino a che non ne vengano rimosse le cause ed i parametri ambientali alterati siano riportati entro limiti normativamente accettabili

Ciò non si sostanzia nell'applicazione retroattiva delle norme ora vigenti, ma nella loro applicazione attuale, poiché mirano a rimediare ad una condizione in atto di inquinamento, verificatasi nel passato ma permanente e superabile solo con la bonifica.

Neppure si tratta di irrogare ora per allora una sanzione, ma di riparare, in forza di una specifica previsione legislativa, ad effetti patologici che permangono nonostante il decorso del tempo. Insomma, l'ordinanza di cui all'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, che l'Amministrazione ha il potere di adottare a carico del soggetto che sia riconosciuto responsabile della contaminazione, non ha finalità sanzionatoria di una condotta pregressa, ma natura riparatoria in relazione ad un evento di inquinamento ancora attuale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668).

Ciò che rileva è che l'evento "compromissione ambiente" sia ancora sussistente al momento dell'adozione dell'ordine di bonifica, perché le norme che lo prevedono mirano proprio a superare situazioni di inquinamento in essere, ancorché verificatesi prima della loro entrata in vigore (cfr. Cons. St., sez. IV, 28 febbraio 2022, n. 1388), secondo la logica della prestazione personale imposta all'autore dell'inquinamento.

La circostanza che al tempo della causazione dell'inquinamento non sussistesse una previsione normativa impositiva della bonifica resta irrilevante

ai fini indicati, mentre può assumere significato per i profili risarcitori correlati all'eventuale danno ambientale, ex d.lgs. n. 152/2006.

Sotto altro profilo, va precisato che la risaleza 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, dedicata alla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, atteso che l'art. 303, lett. f) e g), ne esclude l'applicazione sia in caso di danni derivanti da un evento occorso prima dell'entrata in vigore della Parte VI del Codice, sia in presenza di un "danno in relazione al quale siano trascorsi più di trent'anni dall'emissione, dall'evento o dall'incidente che l'hanno causato".

Viceversa nessuna limitazione temporale è prevista per l'applicazione degli articoli 242 e 244, dettati nell'ambito della Parte IV del decreto n. 152, fermo restando che l'art. 242 menziona espressamente i casi di contaminazioni cosiddette "storiche" (cfr. Cons. St., sez. IV, 8 ottobre 2018, n. 5761).

Tali considerazioni non sono inficiate dalla circostanza che l'art. 242 cit. faccia riferimento alle contaminazioni storiche "che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione", in quanto la specificazione deve essere intesa, per la ratio che caratterizza l'istituto, come diretta a superare situazioni di inquinamento in essere, ossia attuali, che non abbiano, pertanto, esaurito la propria portata di pericolosità ambientale (sul punto già Tar Lombardia, sez. IV, 18 luglio 2023, n. 1879).

Del resto, che una condotta possa essere oggetto di conseguenze previste anche da leggi emanate in epoca successiva, purché la compromissione di un determinato bene giuridico sia ancora attuale, è costituzionalmente precluso al legislatore solo con riguardo alla pena e, in generale, alle misure amministrative a contenuto sanzionatorio, il che nel caso di specie non sussiste considerata la natura della misura che, per le caratteristiche sopra esposte, esula dall'ambito del diritto lato sensu punitivo.

Come già evidenziato, le norme in esame sono chiare nel porre l'obbligo della bonifica in capo al responsabile della contaminazione, da individuare sulla base di un criterio solo oggettivo, integrato dalla connessione eziologica tra la condotta e l'inquinamento.

Tale assetto riflette il principio "chi inquina paga" di matrice eurounitaria, la cui applicazione - contrariamente a quanto pure sostenuto dalla ricorrente - non postula l'accertamento di un presupposto soggettivo, che correli la condotta a dolo o a colpa, ma esige unicamente la materiale causazione dello stato di inquinamento.

La stessa direttiva 2004/35/CE, pur non applicabile *ratione temporis* all'inquinamento per cui è causa, pone in luce (considerando n. 13) che il requisito minimo, imprescindibile affinché l'imputazione di responsabilità sia compatibile con il diritto UE, è la sola sussistenza del nesso di causalità tra la condotta dell'agente e l'evento inquinante (CG, Grande Sezione, C.-378/08; CG C.-188/07; id. C.-534/15). In particolare, il punto 62 della sentenza della Grande Sezione appena citata ha chiarito che gli Stati membri sono tenuti a rilevare la responsabilità degli operatori professionali, senza necessità di dimostrare la natura dolosa o colposa della condotta, mentre il punto 69 ha aggiunto che è conforme al diritto UE l'eventuale scelta nazionale di estendere il regime di responsabilità oggettiva per danno ambientale a chiunque altro. Ne deriva con ogni evidenza che il principio "chi inquina paga" non esige necessariamente che l'inquinatore sia rimproverabile per la condotta lui addebitabile.

Così, l'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2016, nel conferire attuazione alla direttiva, tiene ferma la responsabilità oggettiva, fondata sul nesso eziologico, dell'operatore professionale, e la mitiga, introducendo il requisito del dolo o della colpa, per ogni altro inquinatore.

Il principio "chi inquina paga" (ora sancito dall'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 3-ter del d.lgs. n. 152 del 2006) ha proprio lo scopo di assicurare che i costi delle compromissioni

ambientali ricadano sui soggetti che vi hanno dato luogo per mezzo della propria condotta, piuttosto che sulla collettività o su soggetti che, seppur incolpevoli, si trovano in una qualche relazione materiale o giuridica con il sito inquinato.

Ciò vale anche per le fattispecie di inquinamento risalenti nel tempo, poiché, seppure le direttive europee in materia di obblighi di bonifica disciplinino solo fatti commessi dopo la rispettiva entrata in vigore, nondimeno 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 (cfr. ex multis Cons. St. 2195/2020).

Quanto all'accertamento del nesso causale, la giurisprudenza amministrativa, sulla scorta delle indicazioni derivanti dalla Corte di Giustizia UE (cfr. già CGUE 9 marzo 2010, in C-378/08) ripudia un'impostazione "penalistica" (incentrata sul "superamento del ragionevole dubbio") e fa invece applicazione, ai fini della sussistenza del nesso di causalità tra attività svolta sull'area ed inquinamento dell'area medesima, del canone civilistico del "più probabile che non"; pertanto, l'individuazione del responsabile può basarsi anche su elementi indiziari, giacché la prova può essere fornita anche in via indiretta, potendo in tal caso l'amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c. (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 8 ottobre 2018, n. 5761; nello stesso senso ex multis Cons. St. 2018 n. 7121 e Cons. St. 2017 n. 5668).

5.2) Le considerazioni svolte palesano l'infondatezza del motivo in esame, centrato sull'illegittima applicazione retroattiva dell'art. 244 del d.l.gs 2006 n. 152, che trasformerebbe la bonifica in una sanzione.

In sintesi:

- la tesi dell'applicazione retroattiva della disciplina in esame non è coerente con la struttura della fattispecie normativa, che configura una prestazione personale imposta, secondo il paradigma dell'art. 23 Cost.;

- non sussiste alcuna retroazione di istituti giuridici introdotti in epoca successiva alla realizzazione dell'inquinamento, ma solo l'applicazione attuale di istituti previsti dalla legge nel momento in cui si accerta una situazione di inquinamento in atto;
- è inconferente, oltre che infondata come già precisato sopra, l'osservazione secondo cui il rimedio della bonifica non sarebbe applicabile prima degli anni '70 del secolo scorso per l'impossibilità prima di tale periodo di qualificare la condotta del privato come *contra ius*;
- invero, il presupposto dell'ordine di bonifica non è la qualificazione della condotta di inquinamento in termini di fatto antiggiuridico fonte di responsabilità risarcitoria da soddisfare mediante la reintegrazione in forma specifica, come pure ritenuto dalla ricorrente, ma unicamente l'esistenza attuale della situazione patologica e la sua derivazione causale da una condotta del soggetto indicato come responsabile;
- la bonifica non è una sanzione, perché non si tratta di una misura "punitiva", ma di uno strumento teso a porre rimedio, in forza di una specifica previsione legislativa, ad effetti patologici che permangono nonostante il decorso del tempo; rimedio posto a carico dell'autore dell'inquinamento, sulla base dell'accertamento del nesso causale tra la condotta e la contaminazione, in coerenza con il principio "chi inquina paga".

6) Parimenti è infondato il motivo con il quale la ricorrente contesta il difetto di istruttoria, l'irragionevolezza e la disparità di trattamento.

In particolare, secondo Pirelli:

- l'attività svolta dalla Provincia per individuare i responsabili dell'inquinamento sarebbe insufficiente e approssimativa, sicché fonderebbe la responsabilità della società ricorrente unicamente sul presupposto della proprietà del sito e dell'esercizio di attività produttiva in loco;
- l'Amministrazione avrebbe ommesso di considerare il criterio spaziale che rileverebbe nel caso di specie in considerazione del fatto che il sito si è ingrandito nel corso degli anni, passando dalla misura di 12.300 mq nel 1918,

alla dimensione di 14.800 mq nel 1922, sino a raggiungere l'estensione finale di 32.100 mq nel 1954. A fronte di questi mutamenti di entità, la responsabilità di Pirelli dovrebbe essere ridimensionata, in relazione alla ridotta quantità di spazio che la società occupava inizialmente. Del resto, argomenta la ricorrente, il criterio temporale è stato invece considerato nel valutare la responsabilità della Phormat S.r.l., creando così un'ingiustificata disparità di trattamento tra le due società;

- non sarebbe imputabile a sua responsabilità la contaminazione da amianto, da attribuirsi al contrario alle operazioni di adeguamento impiantistico svolte in periodi successivi al 1967 e dalle linee coibentate interrato, che non sarebbero state oggetto di manutenzione da parte dei soggetti che si sono avvicendati nella proprietà del sito;

- la responsabilità della contaminazione sarebbe da addebitarsi sulla base del criterio del più probabile che non alla Safilo S.r.l., che avrebbe omesso di rimuovere il materiale di scarto dal sito, il quale deteriorandosi avrebbe generato la suddetta contaminazione. Sarebbe peraltro, “con maggiore probabilità”, la Safilo ad avere inquinato le aree occupate dalle trincee esterne, nel momento di realizzazione delle vasche di decantazione;

- e ancora, la Provincia non avrebbe considerato la peculiarità del periodo storico in cui Pirelli ha occupato il sito, nonché le specificità delle diverse tipologie di attività produttive che si sono succedute nel tempo e non avrebbe tenuto in conto del periodo di sospensione della produzione, verificatosi in occasione della Seconda Guerra Mondiale.

Giova ribadire, in primo luogo, che l'accertamento del nesso causale fra una determinata attività e la contaminazione si basa sul criterio del “più probabile che non”, ovvero richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019; successivamente ex multis Consiglio di Stato sez. IV, 18/12/2023, n.10964).

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'interpretare il principio "chi inquina paga", ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento.

Per affermare l'esistenza del nesso di causalità "l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, 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. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato. Conformemente all'art. 4, n. 5, della direttiva 2004/35, un'ipotesi del genere può rientrare pertanto nella sfera d'applicazione di questa direttiva, a meno che detti operatori non siano in condizione di confutare tale presunzione" (Corte giust. UE, 4 marzo 2015, in causa C- 534/13; cfr. in precedenza la decisione del 9 marzo 2010, in causa C - 378/08).

Come già evidenziato, la prova del nesso eziologico può essere fornita in via diretta o indiretta, potendo l'amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici ex art. 2727 c.c. (Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885).

Non solo, laddove l'amministrazione abbia fornito elementi indiziari sufficienti a dimostrare, sebbene in via presuntiva, l'ascrivibilità dell'inquinamento ad un soggetto, spetta a quest'ultimo l'onere di fornire la prova contraria, per la quale non è sufficiente ventilare genericamente il dubbio di una possibile responsabilità di terzi o di un'incidenza di eventi esterni alla propria attività, bensì è necessario provare – con pari analiticità – la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668).

Nella fattispecie in esame, gli elementi valorizzati dall'amministrazione, oltre a non essere superati dalle deduzioni difensive nel loro oggettivo valore

indiziario, sono convergenti, in termini di gravità, precisione e concordanza, nel ricondurre l'inquinamento alle attività della società ricorrente.

Nella Relazione ARPA del 28 luglio 2015 viene dimostrata la coerenza tra la contaminazione delle matrici ambientali (polverino di amianto e mercaptobenzotiazolo, anilina, difenilamina, etc.) e l'attività industriale svolta sul sito da Pirelli (produzione di isotermiti e chimica della gomma), che ha gestito in esclusiva l'impianto a partire dal 1918 fino al 1967.

In particolare, la predetta relazione nelle conclusioni evidenzia che:

- le analisi effettuate sui terreni e sulle acque sotterranee (esclusa l'area Phormat, non ancora indagata) hanno rilevato la presenza di sostanze riconducibili alla chimica della gomma (es. mercaptobenzotiazolo, anilina, difenilamina). Le zone più critiche sono risultate l'ex reparto di sintesi, la zona di interrimento fusti contenenti rifiuti e subordinatamente la zona delle vasche di decantazione, realizzate a monte dello scarico delle acque reflue a lago attivo nel periodo di gestione Pirelli/PIC-ACNA; la zona delle vasche risulta peraltro prossima al secondo reparto di sintesi;
- le elevate concentrazioni di sostanze riconducibili alla chimica della gomma rilevate nel terreno e nelle acque sotterranee si ricollegano alle attività Pirelli/PIC-ACNA in quanto non risulta che la Safilo abbia proseguito la produzione delle everti;
- le materie prime, i prodotti e i rifiuti connessi in via esclusiva alla chimica della gomma ed alla produzione di manufatti contenenti amianto "non sono sovrapponibili alle materie prime, ai prodotti ed ai rifiuti connessi all'attività produttiva Safilo, che lavorava la vergella acquistata da acciaierie" (cfr. Relazione ARPA 28 luglio 2018).

Quanto all'inquinamento da amianto, come emerge dalla documentazione in atti, è provato che Pirelli svolgeva sul sito anche attività di produzione di isotermiti (cfr. Brevetto isotermiti, depositato dalla Provincia).

A tal proposito, le indagini svolte da ARPA hanno accertato che il materiale denominato "isotermiti" "era un impasto di amianto amosite probabilmente

con gesso; la prima fase della lavorazione prevedeva l'impasto del gesso e dell'amianto in mescolatore aperto tipo molazza seguito da colata in stampi o estrusione per la formazione di coppelle che venivano essiccate e poi tagliate mediante sega a nastro" (in questo senso Relazione ARPA 28 luglio 2018).

Pertanto, anche la contaminazione da amianto è riconducibile, in base al criterio "più probabile che non", alle lavorazioni svolte nello stabilimento da Pirelli.

In questo senso è indicativo quanto riferito nelle due note della ASL di Lecco, allegate alla relazione ARPA, in ordine alla malattia professionale correlata alla presenza di amianto relativamente a due lavoratori, di cui uno in servizio nel sito sin dagli anni quaranta del secolo scorso (quale addetto al taglio di materiale contenente amianto che si utilizzava per la produzione di coibentazione di tubi idraulici).

Quanto alla pericolosità delle lavorazioni e le modalità di eliminazioni dei rifiuti contenenti amianto, occorre inoltre evidenziare che i molteplici campionamenti effettuati da ARPA hanno dimostrato "in numerosi punti la presenza di amianto nel terreno (sia sotto il pavimento dei capannoni che nei piazzali), prevalentemente amosite, depositato in blocchi di impasto gessoso. Questo ha confermato la procedura utilizzata dalla ditta, riferita da numerosi ex-dipendenti e da abitanti della zona circostante, di "eliminazione" dei rifiuti contenenti amianto, mediante interrimento del materiale di scarto al fine, fra l'altro, di consolidare il terreno piuttosto cedevole intorno allo stabilimento posto sulla riva del lago (...). In sintesi, si può concludere che nello stabilimento in questione per parecchi anni sono stati utilizzati rilevanti quantitativi di amianto, con scarse o nulle misure di prevenzione sia per i lavoratori che per l'ambiente circostante. A riprova di quanto sopra, abbiamo riscontrato un quadro "epidemico" di patologie asbesto-correlate fra i lavoratori esposti, e si rimanda pertanto alle conoscenze di letteratura in ordine al potenziale rischio ambientale (...)" (cfr. relazione in data 11.07.

2008, prot. n. 52551, con cui la ASL di Lecco riscontrava una richiesta avanzata dal Registro Mesoteliomi della Lombardia).

Gli elementi ora richiamati rendono del tutto verosimile, per la gravidanza indiziaria che esprimono, che i rifiuti contenenti amianto venissero eliminati mediante interrimento con conseguente contaminazione dei terreni.

Le analisi svolte e le testimonianze dei lavoratori raccolte integrano elementi che valutati congiuntamente inducono a ritenere “più probabile che non” la derivazione causale dell’inquinamento dalla condotta della ricorrente e smentiscono la tesi secondo cui la contaminazione di amianto sarebbe stata causata esclusivamente dalle condotte manchevoli dei successivi gestori del sito, mentre Pirelli non avrebbe in alcun modo concorso a cagionare l’evento, per la propria quota di responsabilità.

Del resto, le affermazioni sviluppate in tal senso da Pirelli non sono adeguatamente supportate sul piano dimostrativo e, come già evidenziato, per costante giurisprudenza, la prova contraria alle risultanze indiziarie fornite dall’amministrazione non può consistere in allegazioni generiche, ma deve sostanziarsi in elementi dotati di adeguata analiticità, in grado di esprimere secondo parametri di verosimiglianza la reale dinamica degli avvenimenti, indicando lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell’inquinamento.

7) La ricorrente contesta, per diversi profili, anche la ripartizione di responsabilità fra i soggetti che si sono succeduti nella gestione del sito.

Le censure sono in parte infondate e in parte inammissibili.

E’ infondata la doglianza con la quale si adombra che l’individuazione di più responsabili indebolirebbe la ritenuta responsabilità di Pirelli, privandola di un reale fondamento istruttorio.

Contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, l’individuazione di altri soggetti come corresponsabili dell’inquinamento non elide la responsabilità di Pirelli, atteso che le risultanze istruttorie che palesano la sua responsabilità restano ferme e non sono private di valore indiziaro per effetto delle ulteriori

circostanze poste a fondamento della responsabilità degli altri operatori che hanno utilizzato l'area.

Del resto, l'individuazione di più soggetti responsabili non è indice di perplessità o contraddittorietà dell'azione amministrativa e l'obbligo di bonifica, che resta immutato nel suo contenuto oggettivo, grava solidalmente sui responsabili dell'inquinamento.

Nelle ipotesi in cui più soggetti abbiano concorso a causare l'inquinamento, ciascun responsabile è tenuto ad ottemperare integralmente all'obbligo di bonifica trattandosi di un obbligo di carattere solidale e non parziario (sul punto *ex multis*, T.A.R. Veneto, sez. IV, 6 maggio 2024, n. 896).

La ricorrente contesta anche la ripartizione in quote operata dall'amministrazione, lamentandone l'irragionevolezza e contestando i criteri utilizzati.

Le censure sono inammissibili, perché non sottendono un concreto ed attuale interesse della ricorrente.

Va premesso che l'obbligo di bonifica grava solidalmente su tutti i soggetti ritenuti responsabili, poiché, nel caso di specie, non è possibile isolare "danni-conseguenza ontologicamente distinti" (cfr CDS n. 172 del 2021; Tar Milano, n. 2236 del 2021; Tar Torino, n. 717/2017), nel senso che Pirelli ha contribuito causalmente, insieme con altri soggetti, a generare un unico danno ambientale, stratificatosi con il decorrere del tempo, ma non frazionabile, neppure in sede di bonifica.

Ne segue che la ripartizione in quote effettuata dalla Provincia vale a descrivere l'ambito di responsabilità di ciascun operatore secondo le valutazioni dell'amministrazione, ma, da un lato, tale ripartizione non è necessaria ai fini del provvedimento *ex art.* 242 del codice dell'ambiente, dall'altro, non si riverbera sui rapporti interni tra i soggetti coobbligati.

Il riparto effettuato dall'amministrazione non incide sull'eventuale azione di rivalsa che la ricorrente potrà esperire dinanzi al giudice ordinario, trattandosi di un provvedimento amministrativo che non determina alcun vincolo per il

giudice adito in sede di rivalsa, sicché solo in quella sede la ricorrente avrà interesse a dimostrare quale sia la sua quota di responsabilità nei rapporti interni.

Interesse che non sussiste nel presente giudizio, in quanto il riparto operato dall'amministrazione assume valore descrittivo, ma non modifica la struttura della responsabilità, che resta solidale, né incide sull'eventuale futuro giudizio di rivalsa.

Invero, nel giudizio eventualmente instaurato con azione di rivalsa dinanzi al giudice ordinario, la sussistenza, o meno, degli elementi a sostegno dell'azione e la prova di essi saranno affidati ai principi civilistici in punto di riparto dell'onere probatorio (cfr. Tar Lombardia, sez. III, 21 maggio 2024, n. 1560).

Ne deriva che l'eventuale annullamento dell'atto impugnato, per i profili in esame, non arrecherebbe alcun vantaggio giuridicamente rilevante alla ricorrente, sicché le censure sono inammissibili per carenza di interesse, specie a seguito della revoca dell'ordine di bonificare.

Solo in via di ulteriore precisazione, va rilevata l'infondatezza della tesi della ricorrente che, nel contestare l'utilizzo del "criterio spaziale" per l'individuazione delle quote di responsabilità, lamenta una disparità di trattamento rispetto alla posizione di Phormat s.r.l..

In primo luogo, è del tutto irrilevante la circostanza secondo la quale l'attività di Pirelli non è stata svolta ab origine sull'intera area, ma su porzioni via via maggiori sino all'integrale utilizzazione di essa, poiché ciò che rileva è, come accertato in sede istruttoria, che proprio l'attività industriale di Pirelli abbia contaminato le matrici ambientali su tutta l'area oggetto dell'obbligo di bonifica.

La circostanza che in un primo tempo l'area utilizzata fosse di minore estensione integra un dato indifferente, poiché resta fermo l'accertamento della contaminazione su tutta l'area, per inquinanti compatibili con le attività svolte da Pirelli sul sito complessivamente gestito sino al momento della sua cessione.

La situazione riferibile a Phormat (oggi Fiocchi Munizioni S.p.a) è diversa, perché la società ha avuto la disponibilità sempre e soltanto di una piccola porzione del sito ed è stato escluso il suo coinvolgimento nell'inquinamento rispetto a quasi tutte le sostanze contaminanti rinvenute.

Si tratta di due situazioni diverse in relazioni alle quali, pertanto, non può essere predicata alcuna disparità di trattamento.

8) Sono infondati e possono essere trattati congiuntamente, per la connessione che li caratterizza, i motivi (quarto e quinto) tesi contestare che l'amministrazione avrebbe in concreto imputato alla ricorrente una "responsabilità da posizione".

Pirelli sostiene, in primo luogo, che l'ordinanza impugnata le avrebbe attribuito una "responsabilità di tipo oggettivo fondata esclusivamente sulla qualificazione della Società come uno dei soggetti proprietari del sito", in violazione dei canoni costituzionali posti dagli artt. 3, 23, 24 e 41 Cost.

Si afferma, inoltre, che la determinazione impugnata esprimerebbe "un automatismo tipico della responsabilità da posizione", sicché, ove così interpretate, le disposizioni di cui agli artt. 242 e ss., d.lgs. n. 152/06 sarebbero in contrasto con il principio europeo "chi inquina paga" previsto dall'art. 191, par. 2 del TFUE, nonché dalla Direttiva n. 35 del 21 aprile 2004.

Sul punto Pirelli formula una richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, per il seguente quesito: "se osti con i requisiti imposti dal principio "chi inquina paga", previsto dall'art. 191, par. 2 del TFUE, nonché dalla Direttiva n. 35 del 21 aprile 2004 ed il quale richiede che la responsabilità per l'inquinamento di un sito sia accertata in capo al soggetto inquinatore senza fare ricorso a meccanismi di attribuzione automatica su base oggettiva, la disciplina della bonifica dei siti contaminati così come stabilita dal Titolo V del D. Lgs. 152/2006 (articoli 239-253) ove interpretata nel senso per cui la responsabilità ambientale ed i conseguenti obblighi di bonifica possono essere imposti ad un dato operatore economico per il solo fatto di essere stato in passato proprietario dell'area risultante inquinata".

Come anticipato, le censure sono destituite di fondamento.

Invero, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, nel caso de quo l'attribuzione di responsabilità è stata operata non in ragione del mero dato della proprietà del sito, ma in forza di una puntuale istruttoria, basata su una pluralità di elementi, gravi, precisi e concordanti, riportati nella relazione allegata al provvedimento impugnato (oltre che nella relazione di ARPA) che, come sopra esposto, evidenziano sulla base del criterio del “più probabile che non”, la sussistenza del nesso di causalità tra le attività industriali della Società e la contaminazione dei luoghi.

Non sussiste alcuna responsabilità di “posizione”, né la violazione del principio “chi inquina paga”, poiché Pirelli non è destinataria dell'obbligo di bonifica in quanto “proprietario incolpevole”, ma perché soggetto responsabile della contaminazione.

Nel contesto delle censure in esame, la ricorrente lamenta, sul piano soggettivo, che all'epoca dei fatti difettavano “obblighi” ambientali specifici, dotati di base normativa, sicché non sarebbe ipotizzabile la “consapevolezza del disvalore” delle condotte tenute dalla Società.

Anche queste deduzioni non meritano condivisione, perché muovono da un'irragionevole commistione tra istituti diversi e non tengono conto della natura dell'obbligo di bonifica quale prestazione personale imposta, fondata, in base alla legge, su profili esclusivamente oggettivi, quali l'attualità della contaminazione e la sua derivazione causale dall'attività svolta dalla ricorrente, come più volte evidenziato.

Si tratta di una misura diversa dal risarcimento per danno ambientale, rispetto alla quale non assume alcuna rilevanza l'imputabilità dell'azione inquinante a titolo di dolo o di colpa, in coerenza con il più volte richiamato principio “chi inquina paga”.

Si ribadisce che l'identificazione del responsabile ai fini della bonifica ex art. 244, comma 2, del d.lgs. 152/2006 presuppone soltanto l'accertamento del nesso causale tra l'attività del soggetto e la contaminazione – nel caso di

specie dimostrato – sicché non assume alcuna rilevanza la circostanza che il responsabile conoscesse o dovesse conoscere e quindi prevenire la portata inquinante della propria attività.

Le considerazioni svolte escludono la rilevanza della questione di pregiudizialità comunitaria, in quanto la tesi della ricorrente muove dall'asserzione per cui l'amministrazione le avrebbe imputato una responsabilità "da posizione" in quanto proprietaria del sito, ma tale circostanza è smentita dal contenuto del provvedimento impugnato e dall'istruttoria svolta dall'amministrazione, che ha accertato la relazione eziologica tra l'attività svolta da Pirelli e la situazione di attuale inquinamento, che giustifica l'obbligo di bonifica.

E' manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata in relazione agli artt. 242 e segg del d.lgs 2006 n. 152 e diretta a denunciare la violazione degli artt. 3, 23, 24 e 41 Cost., come già si evince da quanto finora detto.

Pirelli sostiene l'irragionevolezza delle norme in quanto tese a fondare una responsabilità di posizione in capo al proprietario incolpevole, con correlata violazione del diritto di difesa e della libertà di iniziativa economica privata.

Il Tribunale ha già osservato che le eccezioni di incostituzionalità sarebbero manifestamente infondate, nel quadro della responsabilità civile. Analoga conclusione va tratta in presenza di una prestazione personale imposta, stabilita dalla legge in base alla previsione dell'art. 23 Cost..

Tenendo ferma quest'ultima configurazione dell'istituto, le norme censurate non palesano alcuna delle violazioni contestate, atteso che, in primo luogo, l'autore della contaminazione si trova in una situazione del tutto diversa dal proprietario incolpevole, sicché le norme non realizzano alcuna disparità di trattamento, né risultano viziate sul piano della ragionevolezza, poiché pongono l'obbligo di bonifica proprio a carico del responsabile della contaminazione. Sotto altro profilo, quest'ultimo è tenuto alla bonifica perché ha dato causa con la sua condotta alla contaminazione.

In tale logica, l'obbligo di bonifica è coerente con la previsione dell'art. 41 Cost. che limita l'iniziativa economica in funzione dell'utilità sociale, consistente nelle fattispecie in esame nell'evitare che i costi del ripristino ambientale ricadano sulla collettività anziché sul soggetto che, sfruttando economicamente l'area a suo vantaggio, ne abbia provocato l'inquinamento (in argomento anche Cass. Civ., Sez. unite, 1 febbraio 2023, n. 3077). Del resto, è palese che gli obblighi imposti corrispondano alla tutela di beni di rilievo costituzionale certamente non inferiore alla libertà di iniziativa economica.

Nessuna violazione è configurabile rispetto al diritto di difesa, ex art. 24 Cost., poiché le norme che impongono la bonifica non muovono da una presunzione assoluta di responsabilità in capo ad un determinato soggetto, ma impongono all'amministrazione di individuare il responsabile della contaminazione, sulla base di una prova che, seppure indiretta, deve riflettere criteri di gravità precisione e concordanza e palesare la sussistenza del nesso eziologico secondo il criterio "più probabile che non".

Non solo, il soggetto interessato – come già ampiamente evidenziato – è ammesso alla prova contraria, sicché è posto in condizione di dimostrare, anch'egli mediante elementi indiziari dotati della necessaria attendibilità, l'inconsistenza della ricostruzione operata dall'amministrazione.

Quanto poi alla dedotta violazione dell'art. 23 Cost., anche tale eccezione è manifestamente infondata, perché attribuisce a tale previsione costituzionale la portata di escludere l'imposizione di obblighi con effetto retroattivo. Al contrario, l'art. 23 Cost. si limita a vietare che una prestazione personale o patrimoniale possa essere imposta in difetto di una previa norma di legge, mentre il limite alla retroattività si colloca negli artt. 3 e 25 Cost.. E' poi manifesto che tali parametri non siano violati dalle norme censurate, per le ampie ragioni già esposte, tra le quali l'assenza di una retroattività propria nelle norme oggetto della eccezione di incostituzionalità.

9) Con l'ultima delle censure articolate, Pirelli lamenta l'illegittimità dell'ordinanza impugnata per non avere preso in considerazione la responsabilità di Bioverde, attuale proprietaria del sito, la quale, a detta della ricorrente, non avrebbe posto in essere le adeguate misure di precauzione, così rendendosi responsabile della degenerazione dell'inquinamento.

Anche questa censura non è condivisibile.

In particolare, va osservato che:

- la censura è connotata da spiccata genericità, in quanto si limita ad asserire che Bioverde, non adottando le misure di messa in sicurezza indicate dall'amministrazione, avrebbe provocato la degenerazione della situazione di inquinamento;
- si tratta di un'affermazione non sorretta da alcun elemento dimostrativo, neppure a livello indiziario, volto a palesare l'effettiva degenerazione dello stato di inquinamento e a dimostrarne la derivazione causale dalle omissioni riferite a Bioverde;
- non solo, la ricorrente non considera che l'ordinanza con la quale l'amministrazione ha ordinato a Bioverde di provvedere alla MISE è stata annullata dal Tribunale con la già richiamata sentenza n. 940 del 2015;
- in ogni caso, l'ipotetica partecipazione di Bioverde all'inquinamento non incide sulla responsabilità accertata in capo a Pirelli, ma potrebbe assumere rilevanza solo in sede di rivalsa dinanzi al giudice ordinario;
- nondimeno, in quest'ultima ipotesi l'identificazione del convenuto quale soggetto parimenti responsabile dell'inquinamento "ricade nel giudizio di fatto del giudice che procede e l'eventuale identificazione che sia intervenuta per opera dell'amministrazione rileva sul piano esclusivamente probatorio, da valutare insieme alle altre prove, non essendo previsto che l'identificazione amministrativa del responsabile faccia stato nel processo giurisdizionale" (Cass. civ., Sez. III, ord., 22 gennaio 2019, n. 1573);
- ne deriva che la censura in esame non è neppure supportata da un concreto ed attuale interesse della ricorrente, perché non è diretta ad escludere la sua

responsabilità, ma ad ipotizzare in modo generico la responsabilità di un terzo soggetto, che potrebbe però assumere rilevanza solo nell'eventuale giudizio di rivalsa.

10) In definitiva, il ricorso introduttivo è infondato e deve essere respinto; il primo e il terzo dei ricorsi per motivi aggiunti sono inammissibili per carenza di interesse, mentre il secondo ricorso per motivi aggiunti è improcedibile.

La complessità fattuale e giuridica delle questioni trattate consente di disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando:

- 1) respinge il ricorso introduttivo;
- 2) dichiara inammissibili il primo e il terzo ricorso per motivi aggiunti;
- 3) dichiara improcedibile il secondo ricorso per motivi aggiunti;
- 4) compensa tra le parti le spese della lite.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere, Estensore

Mauro Gatti, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabrizio Fornataro

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO