

Pubblicato il 07/05/2021

**N. 03575/2021REG.PROV.COLL.**

**N. 07607/2017 REG.RIC.**

**N. 07651/2017 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 7607 del 2017, proposto dal 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, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

**contro**

la S.p.a. Fintecna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Morbidelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 68;

la S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria, in persona del Commissario straordinario *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Arato, Stefano Grassi, Luca Raffaello Perfetti e Alessandro Salustri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Grassi in Roma, piazza Barberini, n. 12;

**nei confronti**

la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Bora e Annamaria Delfino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello Cecchetti in Roma, piazza Barberini, n. 12;

l'Arpa della Toscana, l'Agenzia Regionale Protezione Ambiente, il Comune di Piombino, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 7651 del 2017, proposto dal 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, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

**contro**

la S.p.a. Fintecna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Morbidelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 68;

la S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria, in persona del Commissario straordinario *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Arato, Stefano Grassi, Luca Raffaello Perfetti e Alessandro Salustri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Grassi in Roma, piazza Barberini, n. 12;

**nei confronti**

la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Bora e Annamaria Delfino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello Cecchetti in Roma, piazza Barberini, n. 12;

l'Arpa della Toscana, l'Agenzia Regionale Protezione Ambiente, il Comune di Piombino, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

**per la riforma**

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sede di Firenze, Sezione Seconda, n. 641/2017, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Toscana, della S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria e della S.p.a. Fintecna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 marzo 2021 – svoltasi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. n. 137/2020 - il consigliere Daniela Di Carlo, e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Morbidelli, Stefano Grassi, Alessandro Salustri e Lucia Bora e l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Il Tar per la Toscana, sede di Firenze, Sezione Seconda, con la sentenza n. 641/2017, ha deciso due ricorsi riuniti (precisamente, si tratta dei giudizi n. 1270/2016 e n. 1308/2016) proposti rispettivamente dalla S.p.a. Fintecna e dalla S.p.a. Lucchini in relazione ad una complessa vicenda legata alla contaminazione ambientale del sito denominato stabilimento 'Lucchini Piombino', al fine di ottenere l'annullamento di una serie di atti amministrativi emanati dalla Regione Toscana aventi ad oggetto l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento e l'imposizione dell'esecuzione delle misure emergenziali, della messa in sicurezza e della bonifica del sito.

1.1. Più in particolare, venivano impugnati:

a) il decreto n. 4738 del 24/06/2016 avente ad oggetto "*chiusura procedimento per l'individuazione del soggetto responsabile della contaminazione del sito LI- 053 stabilimento Lucchini Piombino*" del Dirigente della Direzione Ambiente e Energia, Settore Bonifiche, Autorizzazioni Rifiuti ed Energetiche della Regione Toscana; il presupposto decreto n. 1974 del 21 aprile 2016 del Dirigente della Direzione Ambiente e Energia, Settore Bonifiche, Autorizzazioni Rifiuti ed Energetiche della Regione Toscana recante l'avvio del procedimento in questione, nonché gli atti rispetto ad essi connessi e allegati, tra cui la relazione istruttoria;

b) *in parte qua*, l'Accordo di Programma Quadro "*Interventi di infrastrutturazione, riqualificazione ambientale e reindustrializzazione dell'area portuale di Piombino*", datato 12 agosto 2013;

c) *in parte qua* l'Accordo di Programma recante "*disciplina per la riqualificazione e la riconversione del polo industriale di Piombino*", datato 24 datato 2014;

1.2. Con successivo atto di motivi aggiunti veniva impugnato anche il decreto n. 6812 del 29 luglio 2016 avente ad oggetto "*Adozione del provvedimento ai sensi dell'art. 244, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006 nei confronti dei responsabili della contaminazione del sito LI-053 Stabilimento Lucchini Piombino (LI)*" del Dirigente della Direzione Ambiente e Energia, Settore Bonifiche, Autorizzazione Rifiuti ed Energetiche della Regione Toscana.

1.3. Più nel dettaglio, il decreto in questione:

a) ordinava di provvedere all'esecuzione degli interventi di cui al Titolo V della Parte IV del D.lgs. n. 152/2006 nelle aree del sito LI-053a Stabilimento Lucchini;

b) diffidava le società Fintecna e Lucchini a trasmettere al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed alla Regione Toscana, entro centoventi giorni dalla notifica dello stesso decreto, un progetto di messa in sicurezza operativa e bonifica per il sito LI-053 Stabilimento Lucchini, fermo restando gli impegni già assunti dalla S.p.a. Aferpi in sede di stipula dell'Accordo di Programma del 30 giugno 2015;

c) avvisava che, ai sensi dell'art. 244, comma 4, del D.lgs. n.152/2006, ove i soggetti responsabili della contaminazione come individuati, ovvero i soggetti proprietari delle aree, ovvero ancora altri soggetti interessati non avessero eseguito gli interventi necessari ai sensi del Titolo V, della Parte IV del D.lgs. n. 152/2006, vi avrebbe provveduto direttamente l'Amministrazione competente ai

sensi dell'art. 250 del medesimo D.lgs. n. 152/2006 e ai sensi del citato Accordo di Programma del 30 giugno 2015, fermo restando la ripetizione delle somme spese a carico dei responsabili della Contaminazione.

2. Il T.a.r. ha annullato gli atti impugnati ritenendo fondati il primo motivo del ricorso n. 1270/2016 e il sesto motivo del ricorso n. 1308/2016, incentrati sul difetto di competenza della Regione Toscana all'adozione dei provvedimenti impugnati, per essere competente in materia il Ministero dell'ambiente.

Il Tar ha assorbito, di conseguenza, i residui motivi articolati col ricorso principale e coi motivi aggiunti.

3. La sentenza è stata impugnata dal Ministero dell'ambiente con due separate impugnazioni (appelli n. 7651/2017 e n. 7607/2017).

4. A seguito dell'integrazione del contraddittorio ordinata dalla Sezione con l'ordinanza interlocutoria n. 7160/2020 nell'ambito dell'appello n. 7651/2017, è stato assicurato il *simultaneus processus* con l'appello preventivamente instaurato n. 7607/2017, ed è stato ritualmente costituito il rapporto processuale tra le parti.

5. La Regione Toscana ha dedotto un unico, complesso motivo di gravame, incentrato sulla dedotta violazione ed erronea interpretazione degli artt. 242, 244 e 252, comma 4, del D.lgs. n. 152/2006. Più nel dettaglio, la sentenza impugnata sarebbe errata nella parte in cui ha ritenuto che, sulla base della previsione dell'art. 252, comma 4 del D.lgs. n. 152/2006, che attribuisce alla competenza del Ministero dell'ambiente le procedure di bonifica di cui al precedente art. 242 in relazione alle aree qualificate come SIN, rientrerebbe nella competenza statale anche la materia relativa all'individuazione del responsabile dell'inquinamento e all'imposizione degli obblighi di bonifica al responsabile in questione, ciò in quanto, ad avviso dell'appellante, tale specifica attività sarebbe rimessa alla competenza della Provincia (nel caso in esame, della Regione, per effetto della speciale legislazione della Regione Toscana) ai sensi dell'art. 244 del medesimo decreto legislativo.

In particolare, l'appellante ha sostenuto che la competenza prevista dall'art. 252, comma 4 del decreto n. 152/2006 sarebbe relativa alla sola attività di perimetrazione delle aree SIN, e non anche estesa alle attività tipiche della procedura di bonifica, quali ad esempio l'approvazione del piano di caratterizzazione, dell'analisi di rischio e del progetto di bonifica.

In definitiva, ad avviso della Regione, il primo giudice avrebbe errato sia nel ritenere sussistenti presunti vizi formali dell'ordine di bonifica, sia nell'annullare anche l'atto ad esso presupposto, e cioè l'individuazione del soggetto responsabile, determinando agli effetti una totale riedizione procedimentale.

6. La S.p.a. Fintecna si è costituita in resistenza:

a) in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per difetto di legittimazione attiva e di interesse in capo al Ministero dell'ambiente, dovendosi attribuire entrambe le condizioni dell'azione alla Regione Toscana, in quanto amministrazione che ha emanato formalmente e sostanzialmente tutti gli atti impugnati;

b) nel merito, ha chiesto la reiezione del gravame perché infondato;

c) ancora nel merito, in ipotesi di accoglimento dell'appello, ha espressamente riproposto ai sensi dell'art. 101, comma 2 c.p.a. i motivi di ricorso assorbiti in prime cure, e precisamente i motivi con cui aveva censurato la violazione dei principi di partecipazione e contraddittorio procedimentale; la violazione del principio 'chi inquina paga' e dei principi preordinati all'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, anche in punto di riparto interno delle rispettive responsabilità; l'illegittimità derivata del decreto n. 6812/2016 (impugnato coi motivi aggiunti) per illegittimità del presupposto decreto n. 4873/2016 (impugnato col ricorso introduttivo);

d) ha fatto istanza di rimessione della questione interpretativa all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99, c.p.a., ravvisando il contrasto di giurisprudenza tra la Sezione Sesta (che ha emesso la sentenza n. 2249/2011, prospettata come favorevole alla tesi della società ricorrente) e la Sezione Quarta (che ha emesso la sentenza n. 2301/2020, prospettata invece come favorevole alla tesi della Regione Toscana e del Ministero dell'ambiente);

e) infine, ha fatto istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea *“In relazione alle norme del d.lgs. n. 152/2006 interpretate dall'Adunanza Plenaria n. 3/2021, che hanno portato all'enunciazione del principio di diritto per cui “ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152-2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare”, nonché all'ulteriore affermazione (per quanto essa appaia in realtà un obiter dictum rispetto al caso concretamente esaminato nel relativo giudizio, inerente solo ai rifiuti) secondo cui “la responsabilità della curatela fallimentare - nell'eseguire la bonifica dei terreni di cui acquisisce la detenzione per effetto dell'inventario fallimentare dei beni (come è già stato messo in luce), ex artt. 87 e ss. L.F. - può analogamente prescindere dall'accertamento dell'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta e il danno constatato”, si chiede, alla luce del principio “chi inquina paga” e degli altri principi pacificamente espressi dalla giurisprudenza amministrativa e sopra richiamati, che venga disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea”.*

7. Anche la S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria ha resistito al gravame:

a) in via preliminare, ha domandato la sospensione necessaria o facoltativa del presente giudizio per pregiudizialità rispetto al processo civile instaurato dal Ministero dell'ambiente e dall'Autorità portuale di Trieste ex artt. 98 e 99, u.c., L.F. nei confronti della S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria, ancora pendente – secondo la prospettazione di parte - dinanzi alla Corte di cassazione;

b) ancora in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per carenza di legittimazione e di interesse in capo al Ministero dell'ambiente;

c) nel merito, ha chiesto il rigetto del gravame;

d) in ipotesi di riforma della sentenza impugnata, ha domandato l'accoglimento dei motivi dichiarati assorbiti in primo grado ed espressamente riproposti nel grado, così di seguito sintetizzati:

- primo motivo: illegittimità dei provvedimenti impugnati per difetto di legittimazione passiva della Procedura ricorrente. La Regione Toscana non ha tenuto conto dell'ammissione della S.p.a. Lucchini alla procedura di amministrazione straordinaria da cui deriva l'impossibilità giuridica di essere destinataria di obblighi di *facere* per condotte poste in essere dalla S.p.a. Lucchini;

- secondo motivo: illegittimità dei provvedimenti impugnati per illegittima imposizione di una duplicazione del danno richiesto alla Procedura ricorrente;

- terzo motivo: i provvedimenti impugnati sono illegittimi nella parte in cui l'Amministrazione regionale pretende di imporre alla Procedura ricorrente la realizzazione di attività di bonifica dell'area su cui insiste lo Stabilimento di Piombino in assenza di un'adeguata e rigorosa dimostrazione del nesso causale tra l'attività della ricorrente e la situazione di inquinamento riscontrata;

- quarto motivo: i provvedimenti impugnati sono illegittimi perché l'Amministrazione regionale non ha distinto le responsabilità imputabili ai singoli destinatari dell'ordinanza a dimostrazione dell'assoluta incompletezza e carenza dell'istruttoria;

- quinto motivo: illegittimità dei provvedimenti impugnati, da un lato, perché dettano un ordine di *facere* indeterminato, e perciò inesequibile, nei confronti di un soggetto che è rimasto completamente estraneo al procedimento di risanamento ambientale a cui tale ordine invece si riferisce; e, dall'altro, per l'incongruità del termine assegnato per adempiere alle attività richieste.

e) ha domandato la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. Toscana n. 15/2016, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e con l'art. 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, quale legge attuativa dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione.

Nel dettaglio, ha sostenuto la rilevanza della questione e la sua non manifesta infondatezza ai fini della definizione del contenzioso perché *“la competenza ad emanare i provvedimenti impugnati in primo grado sarebbe spettata, in ipotesi, alla Provincia e non alla Regione, in forza di quanto previsto:*

- dall'art. 117, comma 2, lett. s, Cost., che prevede la legislazione esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente;

- dall'art. 1, co. 85 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (quale legge attuativa dell'art. 117, comma 2, lett. p, Cost.), secondo cui "Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; ...";

- dall'art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, secondo cui "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".

8. La Regione Toscana ha chiesto l'accoglimento degli appelli proposti dal Ministero dell'ambiente e ha diffusamente riproposto le argomentazioni già illustrate nel primo grado del giudizio a sostegno della reiezione dei ricorsi introduttivi e dei motivi aggiunti, ivi comprese le eccezioni di inammissibilità e irricevibilità per indeterminatezza, carenza di interesse e tardività del ricorso con riferimento alla richiesta di annullamento dell'accordo di programma quadro del 12 agosto 2013 (relativo agli interventi di infrastrutturazione, riqualificazione ambientale e reindustrializzazione dell'Area Portuale di Piombino) e dell'accordo di programma del 24/04/2014 (relativo alla disciplina degli interventi per la riqualificazione e la riconversione del polo industriale di Piombino).

9. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive, mediante il deposito di documenti, memorie integrative e memorie di replica.

10. All'udienza pubblica del 18 marzo 2021, la causa è stata discussa ed è passata in decisione ai sensi dell'art. 25, d.l. n. 137 del 2020.

11. In via preliminare, la Sezione dispone la riunione dell'appello n. 7651/2017 a quello preventivamente instaurato n. 7607/2017 ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a., trattandosi dell'impugnazione della medesima sentenza.

12. Ancora in via preliminare, la Sezione esamina l'eccezione di inammissibilità degli appelli per difetto di legittimazione attiva e di interesse in capo al Ministero dell'ambiente, sollevata sia dalla S.p.a. Fintecna sia dalla S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria.

12.1. La Sezione ritiene che l'eccezione non sia fondata per le seguenti considerazioni:

a) il Ministero dell'ambiente è stato parte del giudizio di primo grado, essendo stato *ivi* evocato dalle società ricorrenti ed essendosi ritualmente costituito per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato;

b) l'appello del Ministero non rappresenta un caso di sostituzione processuale al di fuori dei casi tipicamente previsti dalla legge, in quanto lo stesso ha un interesse diretto, personale, attuale e concreto a non vedersi riconosciute o altrimenti attribuite, neppure in via giurisdizionale, competenze che, a suo avviso, non sono previste dalla legge, ovvero che la legge riconosce in capo ad altre Amministrazioni statali o periferiche;

c) il Ministero dell'ambiente è titolare dell'interesse a contraddire nel senso previsto dall'art. 95 c.p.a., da intendere come interesse specifico a contestare i capi di pronuncia oggettivamente sfavorevoli alla parte processuale;

d) il capo di sentenza che ha accolto i motivi di censura incentrati sulla dedotta incompetenza della Regione Toscana ad emanare gli atti impugnati ha un contenuto oggettivamente sfavorevole per il Ministero dell'ambiente, che lo legittima, di conseguenza, ad appellare e a contraddire, non trovando alcuna giustificazione logica, prima ancora che giuridica, l'assunto secondo cui l'allargamento delle competenze costituirebbe una posizione di vantaggio, anziché di svantaggio, per la parte nei cui confronti è affermata. Il riconoscimento della competenza reca ineludibilmente con sé, infatti, l'affermazione della responsabilità giuridica del soggetto per il legittimo esercizio del potere ad essa funzionalmente connesso, in quanto strumento di realizzazione della competenza medesima.

e) Il diretto e personale interesse a contraddire del Ministero è reso ancora più evidente dal fatto che la Regione Toscana non ha proposto nemmeno appello incidentale avverso la sentenza del T.a.r., sicché, se il Ministero non avesse impugnato, l'affermazione della sua competenza in luogo di quella regionale non avrebbe avuto modo di essere contestata in giudizio, al di là del merito della fondatezza o meno dell'appello.

f) Il vantaggio che la Regione riceverebbe dall'eventuale riforma della sentenza gravata (ovverossia il poter fare salvi i propri atti impugnati sotto il profilo della competenza funzionale dell'organo che li ha emanati) non rappresenta un argomento a sostegno della legittimazione della sola Regione Toscana ad appellare la sentenza, bensì, al contrario, la riconferma che trattasi di causa inscindibile in cui entrambe le parti hanno pari interesse a contraddire.

12.2. L'eccezione, in definitiva, è da respingere.

13. Ancora in via preliminare, va esaminata l'istanza di sospensione formulata dalla S.p.a. Lucchini per pregiudizialità rispetto al giudizio instaurato dal Ministero dell'ambiente e dall'Autorità portuale di Trieste ex artt. 98 e 99, u.c., L.F.

13.1. La Sezione ritiene che l'eccezione non sia fondata:

- per un verso, perché non sussistono le oggettive ragioni di pregiudizialità logico-giuridica tra l'odierno contenzioso avente ad oggetto la verifica della legittimità dei provvedimenti impugnati, e il giudizio civile riguardante l'ammissione del credito erariale allo stato passivo della procedura di amministrazione straordinaria alla quale è stata assoggettata la S.p.a. Lucchini;

- per un altro verso, perché difetta la coincidenza soggettiva tra le parti del giudizio, non essendo la Regione Toscana - che è l'autorità che ha emanato gli atti qui impugnati - parte del ricorso pendente in Cassazione.

13.2. Al di là di queste assorbenti considerazioni, la Sezione fa anche osservare che, a stretto rigore, se di pregiudizialità logico-giuridica si trattasse, lo sarebbe in senso inverso, ovverossia nel senso che, nel raffronto tra i due giudizi, sarebbe certamente pregiudiziale l'accertamento della legittimità dell'atto amministrativo attributivo della responsabilità giuridica per l'inquinamento commesso e dei conseguenti oneri riparatori e risarcitori.

14. Venendo al merito degli appelli, la Sezione ritiene di poterli scrutinare congiuntamente sussistendo ragioni di connessione soggettiva e oggettiva e comunanza e similarità di tesi difensive.

15. La questione giuridica rimessa alla Sezione concerne l'interpretazione delle disposizioni contenute negli artt. 242, 244 e 252, comma 4 del D.lgs. n. 152/2006, al fine di perimetrare il riparto di competenze tra le Amministrazioni statali (il Ministero dell'ambiente) e quelle periferiche (la Provincia o, nel caso della legge toscana, la Regione Toscana) in materia di individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento e di imposizione degli interventi previsti dal Titolo V, Parte IV del D.lgs. n. 152/2006, tra cui in particolare gli obblighi di bonifica e di messa in sicurezza operativa.

16. A questo proposito, è opportuno ricostruire brevemente il quadro normativo:

a) l'art. 244 cit. reca la disciplina generale delle ordinanze volte all'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento e all'effettuazione degli interventi necessari per bonificare il sito:

*“1. 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.*

*2. 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.*

*3. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253.*

*4. 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”.*

b) L'art. 252 riguarda nello specifico i siti di interesse nazionale (SIN) e reca precise disposizioni per la loro individuazione (commi 1 e 2), la perimetrazione (comma 3), la procedura di bonifica (comma 4), la formazione del Piano di indagini preliminari (comma 4 bis), il processo di caratterizzazione (comma 4 ter), la certificazione di bonifica (comma 4 quater), i soggetti che effettuano la bonifica (comma 5), le procedure autorizzative, anche provvisorie, e la voltura dei titoli autorizzatori (commi 6, 7, 8 e 9 ter), la qualificazione per legge di taluni SIN (commi 9 e 9 bis).

c) L'art. 242 disciplina le tipologie di procedure operative ed amministrative da adottarsi per prevenire, limitare o riparare l'inquinamento ambientale, ovvero:

- le misure di prevenzione in senso stretto, e cioè le procedure volte a prevenire il rischio di inquinamento o impedire che un rischio già verificato si aggravi;
- le misure di messa in sicurezza di emergenza;
- il progetto operativo degli interventi di bonifica;
- il progetto operativo degli interventi di messa in sicurezza, operativa o permanente;
- le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito.

17. La Sezione, con la sentenza n. 2301/2020 resa in riferimento al SIN di Bussi sul Tirino, ha fornito un'esegesi puntuale delle disposizioni in commento, motivando che *“l'interpretazione letterale e sistematica delle norme consente di individuare una coesistenza, relativa ad oggetti diversi ed a differenti segmenti temporali, tra poteri statali e locali anche con riferimento ai siti di interesse nazionale.*

*L'art. 252, comma 4, del codice dell'ambiente attribuisce alla competenza esclusiva del Ministero dell'ambiente il procedimento di bonifica, ordinariamente di competenza regionale, mentre non reca alcun riferimento alle differenti competenze enucleate dall'art. 244 che, in assenza di una esplicita previsione derogatoria, devono ritenersi confermate in capo all'Amministrazione provinciale, cui spettano in via ordinaria.*

*La finalità della norma di cui all'art. 252, con riferimento ai siti più rilevanti che, per questo, sono definiti di interesse nazionale, è quella di centralizzare in capo all'Autorità statale la competenza allo svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica, laddove la fase preliminare alla bonifica, disciplinata dall'art. 244, comma 2, afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ed alla conseguente diffida a provvedere, rimane incardinata in capo all'Ente provinciale. In altri termini, in relazione ai SIN: tutte le attività precedenti e propedeutiche all'attività di bonifica in senso stretto sono di competenza della Provincia, mentre, una volta avviato il procedimento di bonifica, ai sensi dell'art. 242, comma 7, la competenza si radica in via esclusiva in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Pertanto, al Ministero è attribuita la competenza all'espletamento della procedura di bonifica, mentre alla Provincia è attribuita la competenza all'individuazione del responsabile della contaminazione ambientale ed alla diffida del responsabile individuato a provvedere alle attività previste dal titolo di bonifica dei siti contaminati, dovendo altresì comprendersi all'interno di tali attività propedeutiche anche le eventuali misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza”.*

18. La Sezione condivide l'esegesi normativa in commento e ritiene di doverne fare applicazione al caso all'esame, anche ai sensi degli artt. 74, comma 1 e 88, comma 2, lett. d) del c.p.a.

19. La Sezione prende atto della sentenza n. 2249/2011 della Sezione Sesta del Consiglio di Stato (invocata dal primo giudice a sostegno dell'accoglimento dei ricorsi e dalle odierne società appellate per la conferma della sentenza) ma fa osservare che il pronunciamento in oggetto deve ritenersi superato e, comunque sia, non decisivo ai fini del decidere.

20. Più nel dettaglio, quanto al primo aspetto, le ragioni del superamento riposano su evidenti e oggettivi elementi testuali (l'art. 252, comma 4 fa espresso e testuale riferimento alla sola

“*procedura di bonifica di cui all’art. 242*”), i quali elementi ostano ad un’interpretazione estensiva rispetto a fattispecie non previste - quali sono la procedura di individuazione del responsabile dell’inquinamento e la diffida a porre in essere gli interventi previsti dal Titolo V, Parte IV del D.lgs. n. 152/2006 – che restano assoggettate alle ordinarie regole di competenza.

Trattasi, in altre parole, di deroga eccezionale rispetto all’ordinario riparto di competenze, e dunque di previsione normativa da interpretare in senso restrittivo ed eccezionale, secondo il tradizionale canone esegetico legato al tenore letterale e semantico delle espressioni utilizzate.

21. Per quanto riguarda il secondo aspetto, e cioè la non decisività della sentenza n. 2249/2011 ai fini dell’odierno contenzioso, la Sezione fa osservare che in quel giudizio è stata certamente affermata la competenza delle province ad ordinare le misure di messa in sicurezza emergenziale, ma nulla si è detto, invece, circa la competenza del Ministero dell’ambiente ad accertare i responsabili della contaminazione e ad ordinare gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa, su cui controverte la presente materia del contendere.

In altre parole, ad avviso della Sezione, la distinzione logica (e terminologica) operata dal giudice di prime cure sulla base della natura delle misure ordinate, ossia a seconda che esse abbiano carattere meramente emergenziale oppure permanente, non trova fondamento né nella giurisprudenza richiamata a sostegno (e cioè la sentenza n. 2249/2011) né nella legge (e cioè l’art. 252, comma 4, D.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui richiama l’art. 242 del medesimo decreto).

Con ciò si vuole significare, in definitiva, che la deroga all’ordinaria competenza è stata stabilita dal legislatore ordinario in favore del Ministero dell’ambiente soltanto limitatamente alla gestione delle “*procedure di bonifica*”, dal cui perimetro oggettivo esulano, all’evidenza, tutte le attività diverse ovvero propedeutiche rispetto alla bonifica medesima (come si è già detto, trattasi dell’individuazione del responsabile dell’inquinamento, della diffida a provvedere all’esecuzione degli interventi, tra cui anche le misure di prevenzione e quelle di messa in sicurezza di emergenza).

22. Dalle considerazioni appena illustrate deriva, quale logica conseguenza giuridica, il rigetto dell’istanza di rimessione all’Adunanza plenaria ai sensi dell’art. 99 c.p.a., non essendovi ragione di contrasto giurisprudenziale e difettando la rilevanza della questione.

23. In definitiva, alla luce delle considerazioni appena illustrate, gli appelli vanno accolti e, in riforma della sentenza impugnata, vanno respinti i corrispondenti motivi di ricorso.

24. L’accoglimento degli appelli comporta lo scrutinio dei motivi di ricorso dichiarati assorbiti in primo grado e in questa sede espressamente riproposti dalla società appellate.

25. In ordine logico, vanno esaminate con priorità le eccezioni di inammissibilità e irricevibilità sollevate dalla Regione Toscana in riferimento agli accordi di programma.

25.1. La Sezione ritiene che le eccezioni siano fondate.

25.2. Più nel dettaglio, l’accordo di programma quadro del 12 agosto 2013 riguarda la bonifica dei sedimenti portuali e non gli interventi oggetto dei decreti dirigenziali impugnati.

L’accordo di programma del 24 aprile 2014 ha ad oggetto, invece, le strategie di intervento

finalizzate alla riqualificazione ambientale e produttiva dell’area LI- 053a Stabilimento Lucchini.

Ai fini del perseguimento delle predette finalità, nell’accordo in questione sono stati individuati gli interventi di messa in sicurezza operativa necessari a garantire la fruizione e l’utilizzo, in condizioni di sicurezza sanitaria ed ambientale, dell’area ex Lucchini.

Nessun effetto lesivo potrebbe derivare alle società ricorrenti dai menzionati accordi, tanto è vero che non è stato dedotto alcuno specifico motivo di censura.

Ad ogni modo, rispetto a questi accordi, assai risalenti nel tempo, il ricorso è anche manifestamente tardivo essendo ampiamente decorso il termine decadenziale per l’impugnativa.

25.3. In definitiva, le summenzionate eccezioni debbono essere accolte, con la conseguenza che l’odierna materia del contendere deve essere ristretta all’impugnativa degli atti e dei provvedimenti autoritativi illustrati in epigrafe, nei limiti delle censure di primo grado espressamente riproposte dalle parti appellate.

26. La Sezione ritiene di dovere scrutinare congiuntamente le censure in oggetto e le questioni giuridiche alle stesse sottese, per evidenti ragioni di connessione e di interdipendenza logica.



27. In via prioritaria va esaminata l'istanza di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. Toscana n. 15/2016, per asserito contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e con l'art. 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, quale legge attuativa dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione.

27.1. La questione (per vero espressamente posta dalla sola S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria soltanto nel presente grado d'appello) sarebbe rilevante e non manifestamente infondata ai fini della decisione perché, si sostiene, *“la competenza ad emanare i provvedimenti impugnati in primo grado sarebbe spettata, in ipotesi, alla Provincia e non alla Regione, in forza di quanto previsto:*

- dall'art. 117, comma 2, lett. s, Cost., che prevede la legislazione esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente;

- dall'art. 1, co. 85 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (quale legge attuativa dell'art. 117, comma 2, lett. p, Cost.), secondo cui *“Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; ...”*;

- dall'art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, secondo cui *“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”*.

27.2. La questione, a prescindere dalla sua astratta, eventuale non manifesta infondatezza, è inammissibile per difetto di rilevanza ai fini del decidere.

A questo proposito, la Sezione fa osservare che la S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria (come del resto anche la S.p.a. Fintecna) ha articolato una nutrita serie di motivi volti a contestare la legittimità degli atti impugnati, ma nessuno di essi ha mai censurato l'operato della Regione Toscana sotto il profilo della asserita 'appropriazione' di poteri e competenze spettanti alla Provincia.

Ed invero, la contestazione della competenza della Regione Toscana ad emanare gli atti impugnati ha riguardato soltanto il rapporto con il Ministero dell'ambiente con specifico riguardo alla disciplina delle aree qualificate come SIN, e non anche il rapporto tra Amministrazione regionale e provinciale.

Pertanto, ad avviso della Sezione, anche ove la questione di legittimità costituzionale prospettata fosse esaminata e passasse indenne il vaglio della non manifesta infondatezza, osterebbe alla rimessione (e, di conseguenza, alla decisione da parte della Corte costituzionale) la carenza di interesse e di rilevanza, mancando alla base il correlativo motivo di impugnazione.

In altre parole, la Sezione non potrebbe, nemmeno attraverso l'esercizio di poteri officiosi di rimessione alla Corte, rimediare ad una carenza di deduzione della parte, essendo il sistema processuale amministrativo basato sul principio del ricorso a critica vincolata.

27.3. In definitiva, pertanto, la Sezione ritiene che l'istanza di rimessione alla Corte costituzionale debba essere dichiarata inammissibile.

28. Va ora affrontata la censura, comune alla difesa di entrambe le società ricorrenti, della legittimità procedurale dell'individuazione del soggetto responsabile del procedimento, sotto il profilo della correttezza dell'istruttoria e della partecipazione e del contraddittorio procedimentale.

29. La Sezione ritiene indispensabile prendere le mosse dalle risultanze che emergono dagli atti processuali e dei documenti versati al giudizio, al fine di comprendere gli eventi e gli antefatti storici che hanno preceduto l'emanazione degli atti impugnati.

30. Il procedimento di individuazione del soggetto responsabile della contaminazione del sito LI-053a stabilimento Lucchini Piombino (LI) ha preso avvio con l'emanazione del decreto n. 1974, datato 21 aprile 2016, della Regione Toscana.

Nel decreto si dà atto che il SIN di Piombino è stato perimetrato e successivamente ampliato fino a ricomprendere l'area industriale, la falda idrica e l'area marina prospiciente, sia portuale che extraportuale.

Nel decreto si dà altresì conto:

- dell'accordo di programma quadro del 12 agosto 2013, relativo al compimento degli "Interventi di infrastrutturazione, riqualificazione ambientale e reindustrializzazione dell'area portuale di Piombino", in occasione della stipula del quale la Regione Toscana aveva già svolto un ruolo di direttiva e di coordinamento a livello provinciale e locale;
- dell'accordo di programma del 24 aprile 2014, recante la disciplina degli interventi per la riqualificazione e la riconversione del polo industriale di Piombino, la quale implicava la definizione di una complessa e unitaria manovra di intervento sull'area di crisi industriale di Piombino, articolato secondo tre assi strategici, tra cui quello concernente il sito produttivo di Piombino della S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria;
- dell'accordo di programma del 30 giugno 2015, relativo all'attuazione del progetto integrato di messa in sicurezza, riconversione industriale e sviluppo economico produttivo nell'area dei complessi aziendali di Piombino ceduti dalla S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria alla S.p.a. Aferpi.

31. La Regione Toscana ha istruito il procedimento attraverso i contributi accertativi e valutativi apportati dalla Provincia di Livorno, dal Comune di Piombino e dall'ARPAT nelle riunioni svoltesi nelle date del 9 giugno 2014, del 30 giugno 2014, del 2 settembre 2014 e del 24 settembre 2014. La decisione di seguire un percorso comune con l'assegnazione a ciascun Ente coinvolto territorialmente (la Provincia di Livorno e il Comune di Piombino) o funzionalmente (l'Arpat) è stata necessitata e motivata dalla notevole complessità degli accertamenti da svolgere.

32. Nello specifico, l'ARPAT ha elaborato la ricostruzione dello stato di inquinamento del suolo, sottosuolo e falda; la Provincia di Livorno e il Comune di Piombino hanno provveduto alla ricostruzione storica delle società che si sono succedute nel comprensorio con riferimento alle attività esercitate e, in particolare, alle sostanze potenzialmente inquinanti; infine, la Provincia di Livorno, traendo le conclusioni circa i più probabili rapporti di causa-effetto, ha provveduto a redigere una relazione documentata dell'istruttoria.

Questa relazione (coi relativi 7 allegati A-B-C-D-E-F-G) è stata inviata per comunicazione al Ministero dell'ambiente ed ha costituito il presupposto per l'emanazione dei decreti oggi impugnati.

33. Gli accertamenti tecnici espletati hanno evidenziato che le principali fonti di contaminazione sono riconducibili alle attività siderurgiche svolte negli anni sul sito, ed in particolare alle attività di cokeria e agli imbonimenti derivanti dal riempimento di alcune zone del sito con scarti della lavorazione siderurgica.

A queste criticità si è aggiunto l'accumulo di materie prime e stoccaggio dei prodotti di scarto derivanti dall'attività siderurgica, per i quali non è stato adottato alcun accorgimento finalizzato alla protezione del suolo, sottosuolo e delle acque sotterranee.

La conseguenza è stata quella di avere determinato uno stato di inquinamento tale da compromettere anche la falda.

34. È certo, o comunque probabile con un grado di attendibilità prossimo alla certezza, che le attività in oggetto siano riconducibili sul piano causale alle varie società che si sono succedute nella gestione dello stabilimento, essendo - l'attività inquinatrice riscontrata - oggettivamente connessa alla natura dell'impresa produttiva e commerciale esercitata.

35. La ricostruzione storica dell'alternarsi delle società che hanno gestito il sito LI-053a Stabilimento Lucchini ha evidenziato che si sono succeduti i seguenti soggetti pubblici: ILVA, IRI-FINSIDER, ITALSIDER e Acciaierie e Ferriere di Piombino s.p.a. a partecipazione ILVA, ovvero tutte società che per effetto dei consecutivi passaggi societari sono confluite in FINTECNA s.p.a., la quale ha incorporato IRI e ILVA.

36. Sulla base di questi elementi di fatto, l'avviso di avvio del procedimento è stato notificato ai fini di garantire il contraddittorio e la partecipazione procedimentale a:

- Fintecna S.p.a. *“in quanto ultima società pubblica incorporante, per effetto dei consecutivi passaggi societari, ILVA ed IRI e, quindi, subentrata nel complesso dei rapporti giuridici relativi allo Stabilimento Lucchini”*;

- Lucchini S.p.a. (oggi Lucchini S.p.a. in amministrazione straordinaria) *“in quanto ultima società privata che ha gestito il sito, per avere la stessa concorso alla verifica del danno e, comunque, al suo aggravamento, con la propria condotta attiva e omissiva durante il periodo in cui la stessa ha gestito lo stabilimento”*.

37. L'integrità del contraddittorio procedimentale è stata garantita dall'informativa ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241/1990.

In particolare, le società interessate sono state messe nelle condizioni di prendere visione degli atti del procedimento, di presentare osservazioni, memorie scritte e documenti.

38. L'esito sfavorevole della decisione emanata dalla Regione non è imputabile, ad avviso della sezione, ad un asserito difetto di trasparenza dell'istruttoria o di carenze partecipative, quanto invece all'oggettiva inidoneità degli apporti partecipativi di parte a superare i risultati e gli esiti degli accertamenti tecnici compiuti.

In altre parole, si vuole significare che l'applicazione delle specifiche ed oggettive regole tecniche tipiche delle discipline e delle scienze in materia di inquinamento ambientale non ha lasciato alcun margine di dubbio o di opinabilità circa la verifica del danno ambientale e la sua riconducibilità alla natura delle attività esercitate dalla società che si sono avvicinate negli anni sul sito.

39. In definitiva, ad avviso della Sezione, l'accertamento della responsabilità (o della corresponsabilità) delle summenzionate società per condotte attive di produzione o diffusione di agenti inquinanti, ovvero per comportamenti omissivi nella segnalazione e rimozione delle fonti di inquinamento, deve ritenersi pienamente legittimo.

A questo proposito si richiamano, anche ai sensi degli artt. 74, comma 1 e 88, comma 2, lett. d) del c.p.a.:

a) la sentenza n. 172 del 2021 della Sezione, secondo cui *“L'individuazione della responsabilità per l'inquinamento di un'area si basa sul criterio causale del "più probabile che non", sicché è sufficiente perché il responsabile si intenda legittimamente accertato che il nesso eziologico ipotizzato dall'Amministrazione sia più probabile della sua negazione”*;

b) la sentenza n. 10 del 2019 dell'Adunanza plenaria, secondo cui *“la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangono al momento dell'adozione del provvedimento”*;

c) la sentenza n. 3/2021 dell'Adunanza plenaria, secondo cui *“la presenza dei rifiuti in un sito industriale e la posizione di detentore degli stessi, acquisita dal curatore dal momento della dichiarazione del fallimento dell'impresa, tramite l'inventario dei beni dell'impresa medesima ex artt. 87 e ss. L.F., comportino la sua legittimazione passiva all'ordine di rimozione. Nella predetta situazione, infatti, la responsabilità alla rimozione è connessa alla qualifica di detentore acquisita dal curatore fallimentare non in riferimento ai rifiuti (che sotto il profilo economico a seconda dei casi talvolta si possono considerare 'beni negativi'), ma in virtù della detenzione del bene immobile inquinato (normalmente un fondo già di proprietà dell'imprenditore) su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti). Conseguentemente, ad avviso dell'Adunanza, l'unica lettura del decreto legislativo n. 152 del 2006 compatibile con il diritto europeo, ispirati entrambi ai principi di prevenzione e di responsabilità, è quella che consente all'Amministrazione di disporre misure appropriate nei confronti dei curatori che gestiscono i beni immobili su cui i rifiuti prodotti dall'impresa cessata sono collocati e necessitano di smaltimento”*.

Ad avviso della sezione, il principio in oggetto deve ritenersi applicabile alla figura del Commissario straordinario, assumendo anch'esso la detenzione dei rifiuti e le connesse responsabilità.

La Sezione ritiene, inoltre, che, sulla base del summenzionato principio, per un verso possa respingersi l'eccezione di difetto di legittimazione passiva in capo alla Procedura di amministrazione ricorrente e, per un altro verso, possa rigettarsi l'istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea *“In relazione alle norme del d.lgs. n. 152/2006 interpretate dall'Adunanza Plenaria n. 3/2021, che hanno portato all'enunciazione del principio di diritto per cui “ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152-2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare”, nonché all'ulteriore affermazione (per quanto essa appaia in realtà un obiter dictum rispetto al caso concretamente esaminato nel relativo giudizio, inerente solo ai rifiuti) secondo cui “la responsabilità della curatela fallimentare - nell'eseguire la bonifica dei terreni di cui acquisisce la detenzione per effetto dell'inventario fallimentare dei beni (come è già stato messo in luce), ex artt. 87 e ss. L.F. - può analogamente prescindere dall'accertamento dell'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta e il danno constatato”, si chiede, alla luce del principio “chi inquina paga” e degli altri principi pacificamente espressi dalla giurisprudenza amministrativa e sopra richiamati, che venga disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea”*.

Sotto questo profilo, la Sezione condivide l'indirizzo esegetico della menzionata Plenaria n. 3/2021, secondo cui, anzi, l'unica lettura del decreto legislativo n. 152 del 2006 compatibile con il diritto europeo, ispirati entrambi ai principi di prevenzione e di responsabilità, è quella che consente all'Amministrazione di disporre misure appropriate nei confronti dei curatori che gestiscono i beni immobili su cui i rifiuti prodotti dall'impresa cessata sono collocati e necessitano di smaltimento. Va ricordato inoltre che, come noto, il principio "chi inquina paga" è stato riconosciuto dal Trattato U.E. (art. 191, comma 2, del TFUE, ex art. 174, comma 2, Trattato CE), secondo cui l'azione comunitaria in materia ambientale deve essere informata ai principi di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, e del principio "chi inquina paga".

Su detti principi si basa anche la disciplina comunitaria in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente (direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004).

40. Diverso discorso va fatto in relazione alla questione del riparto interno delle responsabilità, anch'essa oggetto di censura comune alla difesa delle società ricorrenti.

41. A questo riguardo, la Sezione evidenzia che:

a) il contratto di subentro della S.p.a. Lucchini alla S.p.a. Fintecna datato 16 novembre 1992 ha comprovato che i terreni oggetto della compravendita sono *“...terreni industriali sui quali da anni è esercitata l'attività siderurgica e per il quale l'acquirente si impegna ad utilizzarli per fini siderurgici o per fini merceologicamente analoghi o connessi e a non avanzare questioni a riguardo.”*;

b) il documento tecnico relativo alla procedura di conciliazione conclusasi nel novembre 2009 in merito ai cumuli giacenti in area del Demanio ha dimostrato che gli stessi vi sono stati allocati antecedentemente al 1992; i cumuli allocati nel sito Lio53 sono stati prodotti, invece, dalla S.p.a. Lucchini e si trovano su terreno pavimentato e drenato;

c) l'attività di cokeria è stata svolta in modo continuativo da tutte le società elencate al paragrafo 3 della relazione istruttoria finale allegata, ossia da tutte le società che si sono succedute nella gestione dello stabilimento siderurgico: ultima, in ordine di tempo, la S.p.a. Lucchini s.p.a.;

d) gli imbonimenti sono stati realizzati durante il periodo di gestione ILVA, IRI Finsider, Italsider e poi Acciaierie Piombino;

e) la S.p.a. Lucchini non ha partecipato all'imbonimento effettuato tra gli anni 1950/1980, perché subentrata successivamente, ossia nell'anno 1992;

f) la presenza di cumuli di materiale di scarto siderurgico stoccati nella macro area nord è estranea al procedimento da cui origina l'odierno contenzioso, che riguarda la sola bonifica dell'area dai contaminanti derivanti dall'attività siderurgica.

42. Alla luce dei summenzionati elementi di fatto, la Sezione ritiene che l'istruttoria procedimentale sia stata insufficiente nella parte relativa al riparto delle responsabilità tra le società interessate, non avendo l'Amministrazione regionale decidente approfondito la consistenza del contributo causale di ciascuna società rispetto all'effettiva, causale produzione del danno ambientale.

In altre parole, si vuole significare che mentre l'accertamento del danno ambientale (consistente nell'inquinamento del suolo, del sottosuolo e della falda) e delle cause che lo hanno determinato (riconducibili alle attività di cokeria e imbonimento) è stato condotto attraverso accertamenti tecnici completi e basati su fatti oggettivi, ripetibili e positivamente apprezzabili, il riparto interno delle responsabilità non è stato appurato con altrettanto rigore scientifico.

In questa parte, il provvedimento si è invero riportato alle evidenze storiche e giuridiche che hanno caratterizzato l'avvicendamento societario, senza tuttavia distinguere, neppure sotto il profilo meramente temporale o della quantità delle produzioni effettuate nel periodo di riferimento, l'eventuale diverso apporto causale tra i soggetti che hanno gestito il sito.

Ne è derivata, ad avviso della Sezione, un'attribuzione generica di responsabilità, non aderente ai canoni esegetici evincibili dal diritto europeo dell'ambiente, basati sui principi della responsabilità personale per il proprio fatto colpevole (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 172/2021, secondo cui inoltre *“è necessario condurre un rigoroso accertamento per individuare il responsabile dell'inquinamento, che abbia posto in essere una condotta attiva o omissiva, nonché il nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione e tale accertamento presuppone un'adeguata istruttoria, non essendo configurabile, come detto, una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragion e di tale sua qualità.”*).

43. In definitiva, la Sezione ritiene che il motivo debba essere accolto e che, di conseguenza, l'atto di individuazione del soggetto responsabile debba essere annullato nella sola parte in cui ha omesso l'approfondimento istruttorio del riparto delle responsabilità tra la S.p.a. Fintecna e la S.p.a. Lucchini, oggi in amministrazione straordinaria.

Di conseguenza, va annullato per invalidità derivata l'atto recante la diffida a porre in essere gli interventi di cui al Titolo V, Parte IV, del D.lgs. n. 152/2006, sia perché dallo stesso derivano impegni di spesa che, in tesi, potrebbero essere posti a carico delle società interessate in diversa proporzione, sia perché l'accertamento del riparto interno delle responsabilità ha rilevanza ed efficacia anche ai fini dell'azione di rivalsa che potrebbe esperire il soggetto giuridico che ha posto in essere gli interventi di bonifica, ai sensi dell'art. 253, comma 4, seconda parte, del d.lgs. n. 152 del 2006, nei confronti del coresponsabile o dei coresponsabili nella misura a loro imputabile.

44. Dall'accoglimento del summenzionato motivo di gravame (comune alla difesa di entrambe le ricorrenti) deriva l'assorbimento delle residue censure proposte, non potendo le società in questione ricavare utilità ulteriori rispetto all'ottenimento dell'annullamento degli atti impugnati (v. Adunanza plenaria, sentenza n. 5/2015).

45. In definitiva, alla luce delle considerazioni illustrate, la Sezione ritiene che gli appelli del Ministero dell'ambiente vadano accolti; inoltre, che vadano accolti i motivi di censura riproposti dalle società appellate (segnatamente, il secondo per la S.p.a. Fintecna e il quarto per la S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria) e che, per l'effetto, debba essere confermata la sentenza impugnata con una diversa motivazione.

46. La complessità delle questioni trattate costituisce giustificato motivo per la compensazione delle spese del doppio grado, mentre il pagamento del contributo unificato del doppio grado va posto in via definitiva a carico della Regione Toscana e del Ministero dell'ambiente, in parti uguali e senza vincolo di solidarietà passiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sugli appelli n. 7607 del 2017 e n. 7651 del 2017, come in epigrafe proposti:

previa loro riunione, accoglie i summenzionati appelli proposti dal Ministero dell'ambiente;

accoglie inoltre i motivi riproposti espressamente in questo grado dalla S.p.a. Fintecna (segnatamente, il secondo motivo) e dalla S.p.a. Lucchini in amministrazione straordinaria (segnatamente, il quarto motivo), nei limiti e nei sensi di cui in motivazione; assorbe le ulteriori censure riproposte dalle menzionate società; compensa tra le parti le spese del doppio grado; pone il pagamento del contributo unificato del doppio grado in via definitiva a carico della Regione Toscana e del Ministero dell'ambiente, in parti uguali e senza vincolo di solidarietà passiva. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 marzo 2021 – svoltasi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, del d.l. n. 137 del 2020 - con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente  
Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore  
Francesco Gambato Spisani, Consigliere  
Nicola D'Angelo, Consigliere  
Michele Pizzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Daniela Di Carlo**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Giovagnoli**

**IL SEGRETARIO**