

STUDIO LEGALE
Villata, Degli Esposti, Perfetti
e Associati

VIA SAN BARNABA, 30 - 20122 MILANO TEL. 02 54 92 951 FAX 02 54 62 107
VIA L. BISSOLATI, 76 - 00187 ROMA TEL. 06 48 90 67 66 FAX 06 47 82 16 84

CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

ROMA

EDISON SPA, con gli Avv.ti Prof. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti
e Prof. Wladimiro Troise Mangoni

contro

PROVINCIA DI BRINDISI, SERVIZIO AMBIENTE ED ECOLOGIA, in persona
del rappresentante legale *pro tempore*

ED ALTRI

ATTI

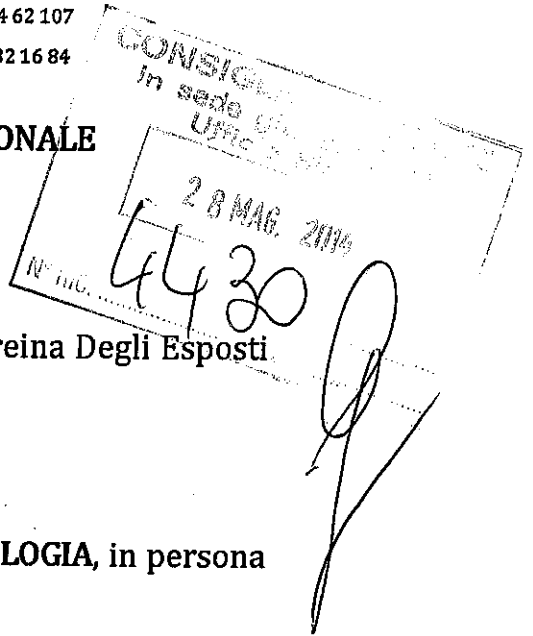
Originale del ricorso in appello notificato in data 16 maggio 2014
Copia autentica della sentenza del T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, del 19
febbraio 2014 n. 500

Milano - Roma, 26 maggio 2014

Avv. Prof. Riccardo Villata

Avv. Andreina Degli Esposti

Avv. Prof. Wladimiro Troise Mangoni



Studio Legale
Villata, Degli Esposti, Perfetti e Associati
Milano 20122 - Via San Barnaba, 30
Tel. 025492951 (r.a.) - Fax 025462107
00187 Roma - Via L. Bissolati, 76
Tel. 0648906766 - Fax 0647821684

Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale
Ufficio Roma
28 MAR. 2014
Ricorso

CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

ROMA

RICORSO IN APPELLO

nell'interesse di Edison S.p.A. (C.F. 06722600019, P. IVA 08263330014), con sede legale in Milano, Foro Buonaparte n. 31, in persona del *General Counsel* e legale rappresentante *pro-tempore* Avv. Piergiuseppe Biandrino, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Prof. Riccardo Villata [redacted] - fax: [redacted] - pec: [redacted] (e-mail: [redacted]), Andreina Degli Esposti (C.F. [redacted]) - fax: [redacted] - pec: [redacted] e Prof. Wladimiro Troise Mangoni (C.F. [redacted]) - pec: [redacted] ed elettivamente domiciliata presso lo Studio dei primi due in Roma, Via Bissolati n. 76 giusta delega a margine del presente atto

Contro

- la Provincia di Brindisi, Servizio Ambiente ed Ecologia, in persona del rappresentante legale *pro-tempore*
- e nei confronti**
- di Syndial S.p.A., in persona del rappresentante legale *pro-tempore*;
- di Versalis S.p.A. (già Polimeri Europa S.p.A.), in persona del rappresentante legale *pro-tempore*;
- di Curatela fallimentare Micorosa S.r.l., in persona del rappresentante legale *pro-tempore*;
- del Comune di Brindisi, in persona del Sindaco *pro tempore*;

Il sottoscritto Avv. Piergiuseppe Biandrino, in qualità di *General Counsel* della Edison S.p.a., giusta procura Notaio Renata Mariella del 18 febbraio 2013 rep. 31.973, delega a rappresentare e difendere la medesima nel presente giudizio gli Avv.ti Prof. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti e Prof. Wladimiro Troise, eleggendo domicilio presso lo Studio dei primi due, in Roma, Via Bissolati n. 76, conferendo loro ogni facoltà di legge, compresa quella di proporre motivi aggiunti, nonché di farsi sostituire ed agire sia congiuntamente sia disgiuntamente.

Ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. n. 196/2003, si autorizza il trattamento dei dati personali.

Piergiuseppe Biandrino

[Handwritten signature]

Vera ed autografa la

firma *[Handwritten signature]*

- del **Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**,
in persona del Ministro in carica;
- della **Regione Puglia**, in persona del Presidente *pro tempore*;
- dell’**A.R.P.A. Puglia - DAP Brindisi**, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*

per l’annullamento

della sentenza del T.A.R. Puglia, Sezione di Lecce, Sez. I, 19 febbraio 2014 n. 500 che ha respinto il ricorso proposto dall’attuale appellante avverso:

- la Comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 9310 dell’8 febbraio 2013 della Provincia di Brindisi - Servizio Ambiente ed Ecologia, recapitata a Edison S.p.A. in data 18 febbraio 2013, avente ad oggetto “*Discarica incontrollata, utilizzata per lo smaltimento di rifiuti pericolosi, adiacente lo stabilimento Petrolchimico di Brindisi. Ordinanza di bonifica ex art. 244 D.Lgs. n. 152/06. Comunicazione di avvio di procedimento*” (doc. 1);
- il provvedimento della Provincia di Brindisi - Sezione Ambiente ed Ecologia 5 aprile 2013 prot. n. 20219 avente ad oggetto “*Discarica incontrollata utilizzata per lo smaltimento di rifiuti pericolosi, adiacente lo stabilimento Petrolchimico di Brindisi, Ordinanza di bonifica ex art. 244 D.Lgs n. 152/2006*”.

* * *

FATTO E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

I. In data 8 febbraio 2013, la Provincia di Brindisi - Servizio Ambiente ed Ecologia emanava la comunicazione di avvio del procedimento per l’adozione dell’ordinanza *ex art. 244, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152* relativamente all’area definita dal provvedimento come “*adibita a discarica incontrollata*”, adiacente allo stabilimento Petrolchimico di Brindisi (**doc. 1**).

II. Il provvedimento in parola si fondava sulla nota del Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. n. 34829/TRI/II del 18 novembre 2011, a mezzo della quale si invitava la Provincia di Brindisi ad attivare le procedure previste dall' art. 244, d.lgs. n. 152/2006, richiamate dagli artt. 3, 4 e 5 dell' Accordo di Programma *“Per la definizione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree comprese nel Sito di bonifica di Interesse Nazionale di Brindisi”*, sottoscritto in data 18 dicembre 2007 (**doc. 2**).

III. L' atto provinciale, recapitato a Edison in data 18 febbraio 2013, individuava tra le Società asseritamente responsabili dell' inquinamento del suolo, del sottosuolo e delle acque di falda sottostanti al sito interessato anche l' odierna ricorrente, sulla scorta della prospettazione secondo la quale *“l' area utilizzata a discarica è stata di proprietà e, quindi, utilizzata per lo sversamento dei rifiuti prodotti dalle varie attività di produzione presenti nello stabilimento petrolchimico e gestite dalle diverse Società succedutesi nel tempo che attraverso fusioni e/o incorporazione sono confluite nelle Società in indirizzo”*.

IV. La comunicazione d' avvio del procedimento perveniva ad Edison in modo del tutto inaspettato, giacché la predetta Società ignorava del tutto i risultati delle operazioni di caratterizzazione del sito, effettuate dal Comune di Brindisi nel corso del 2010 (**doc. 3**) e successivamente approvate dal Ministero; d' altro canto, Edison non era stata invitata a partecipare né alla Conferenza di Servizi Istruttoria, tenutasi in data 10 marzo 2011, né alla Conferenza di Servizi Decisoria, riunitasi in data 21 luglio 2011 (**doc. 4**), in seno alla quale venivano individuati *“gli interventi necessari per la bonifica del sito di interesse nazionale di «Brindisi» nonché i soggetti obbligati alla loro realizzazione”* (enfasi nostra).

V. A seguito della proposizione in data 18 marzo 2013 della relativa istanza, l' Amministrazione consentiva ad Edison un accesso fortemente

limitato e parziale alla documentazione relativa del procedimento, tramite il quale tuttavia l'attuale ricorrente veniva informata della definizione, da parte di codesto Ecc.mo T.A.R., di un giudizio tra Syndial S.p.A. (già Enichem S.p.A.) e il Comune di Brindisi, conclusosi con l'annullamento dell'ordinanza con cui il Sindaco aveva diffidato Enichem S.p.A., quale ex proprietaria del sito, in solido con Micorosa S.r.l., attuale proprietaria dello stesso, a procedere alla messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dell'area (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 28 gennaio 2013, n. 210, doc. 5).

La succitata pronuncia, accogliendo il ricorso proposto da Syndial S.p.A., affermava la necessità di ricollegare la responsabilità ambientale, e il conseguente obbligo di bonifica, alla *"effettiva situazione proprietaria del bene"*.

VI. Il provvedimento della Provincia seguiva dunque all'annullamento dei provvedimenti emessi nei confronti di Syndial S.p.A., ma si poneva in aperto contrasto con la stessa citata sentenza T.A.R. Puglia, Lecce, che ne costituirebbe il fondamento giustificativo, giacché, come si vedrà, l'odierna ricorrente non è neppure proprietaria del sito in parola.

E' appena il caso di rimarcare, sul piano fattuale prima ancora che giuridico, come del tutto inopportuno e al di là di ogni canone interpretativo della vigente disciplina ambientale l'ultimo periodo della comunicazione d'avvio del procedimento indicasse Edison quale responsabile dell'inquinamento dell'area, attribuendo l'obbligo di bonifica in capo alle *"società in indirizzo, essendo [le stesse] risultate proprietarie/responsabili"* dell'inquinamento medesimo, sicché Edison medesima si vedeva costretta ad impugnare dinanzi al T.A.R. Puglia - Sezione di Lecce la citata comunicazione, riservandosi di proporre ricorso per motivi aggiunti.

VII. Come anticipato, in data 18 marzo 2013 Edison inoltrava istanza d'accesso ai documenti amministrativi concernenti il procedimento di cui trattasi, con specifico riferimento alle cennate risultanze della caratterizzazione dell'area.

La Provincia di Brindisi, omettendo di fornire una celere risposta alla predetta istanza, emanava immediatamente, il 25 marzo 2013, l'ordinanza di bonifica menzionata in epigrafe, avente a oggetto: *"Discarica incontrollata, utilizzata per lo smaltimento di rifiuti pericolosi, adiacente lo stabilimento Petrolchimico di Brindisi. Ordinanza di Bonifica ex art. 244 D.Lgs. n. 152/2006"* (doc. 6) e solo in data 29 marzo 2013, quattro giorni dopo l'emanazione del provvedimento finale, dava riscontro alla cennata richiesta d'accesso ai documenti (doc. 7), precisando che *"[i]n relazione alla documentazione chiesta per l'estrazione di copia, si comunica ai soggetti controinteressati, l'attivazione del procedimento finalizzato a dare riscontro alla stessa, facendo presente che, entro dieci giorni dal ricevimento della presente, possono essere presentate motivate opposizioni ai sensi del DPR 184/06; decorso tale termine si darà riscontro alla richiesta"*.

VIII. Occorre sin d'ora rilevare come già dalla mera ricostruzione fattuale emerga, sotto molteplici punti di vista, la palese illegittimità dell'azione amministrativa. In particolare, la subordinazione all'intervento di terzi di un accesso di palese natura endoprocedimentale e per di più in materia ambientale, con la conseguente posticipazione dell'ostensione dei documenti, costituisce comportamento defatigatorio privo di riscontri nella normativa.

Inoltre, sul piano della scansione temporale degli eventi, l'istanza d'accesso era stata presentata in data antecedente all'emanazione del provvedimento finale; il comportamento della Provincia di Brindisi appariva dunque manifestamente censurabile, giacché l'Amministrazione, omettendo

di fornire una tempestiva risposta alla richiesta, aveva emanato direttamente il provvedimento, così frustrando le legittime aspettative, ingeneratesi in capo al privato, di ottenere ogni dato e documento in tempo utile per la predisposizione di una efficace partecipazione e difesa procedimentale.

Ciò a prescindere dalla circostanza che un positivo riscontro dell'istanza d'accesso, con la relativa implementazione di un rapporto dialogico tra privato e Amministrazione mediante la piena cognizione dei fatti, avrebbe certamente consentito un più puntuale perseguimento del pubblico interesse.

IX. L'ordinanza di bonifica ricalcava fedelmente, nelle imprecisioni e mancanze, la comunicazione di avvio del procedimento di cui al ricorso principale.

Il provvedimento si fondava sulle risultanze della caratterizzazione dell'area ex "Micorosa", rese note a Edison soltanto nell'aprile 2013 a seguito del suindicato accesso ai documenti, che individuano concentrazioni di sostanze inquinanti superiori alle soglie di legge.

Come meglio si specificherà nella parte in diritto, la citata Conferenza di Servizi Decisoria si era limitata a "prendere atto" degli esiti della caratterizzazione, subordinando l'approvazione degli stessi "a condizione che siano ottemperate le prescrizioni sopra riportate dalla n. 1 alla n. 8, formulate dalla Conferenza di Servizi Istruttoria del 10/03/2011", tra cui la definizione del modello concettuale del sito (doc. 4).

Inoltre, la Conferenza di Servizi Decisoria aveva espressamente richiesto che l'A.R.P.A. Puglia trasmettesse "la validazione definitiva" delle predette analisi di caratterizzazione.

Merita in questa sede rimarcare come le prescrizioni appena rammentate non siano state in alcun modo rispettate.

La Provincia, sulla scorta delle predette risultanze, che si è visto essere parziali e non definitive, indirizzava il provvedimento finale a una serie di Società *“risultate a diverso titolo titolari dell’area per fusione e/o incorporazione di diverse altre Società come emerso dalle verifiche svolte da questo Servizio”* (p. 3), con ciò incorrendo nello stesso, palese vizio di genericità dell’apparato motivazionale da cui era affetta la comunicazione d’avvio del procedimento.

Infatti, dal dettato dell’ordinanza non si evincevano in alcun modo le concrete modalità con le quali l’Amministrazione precedente avrebbe condotto le verifiche circa la titolarità dell’area in disamina e le specifiche responsabilità dei destinatari della misura adottata.

In altra parte del provvedimento, i destinatari dell’ordinanza venivano esplicitamente definiti *“Società (...) nell’ambito delle quali risultano confluite per fusione e/o incorporazione, le diverse Società che sono state proprietarie dell’area (...)”* (p. 4), senza che tale generica asserzione risultasse puntualmente e documentalmente supportata da una compiuta analisi dell’assetto proprietario del sito lungo tutto l’arco temporale delle attività produttive ivi svolte dai diversi operatori.

Infine, l’Amministrazione provinciale rivolgeva l’ordinanza di bonifica alle diverse Società qualificando le stesse *“corresponsabili dello stato dell’area”* (p. 5), così mostrando un ulteriore profilo d’incertezza - dovuto a carenze istruttorie a questo punto oltremodo palesi - nella riconduzione degli obblighi di bonifica a soggetti *“proprietari del sito”* o, alternativamente, *“responsabili dell’inquinamento”*.

Relativamente all’assetto proprietario del sito e alla responsabilità delle operazioni ivi svolte, occorre considerare che, nell’ambito dell’arbitrato Eni S.p.A. - Enichem S.p.A. contro Edison S.p.A. - Montecatini S.p.A., con

lettera datata 6 marzo 2003 si addiveniva all'identificazione di reciproche e correlative rinunce e concessioni specifiche delle parti.

In particolare, il predetto atto precisava che ogni pretesa di risarcimento, anche del danno ambientale, di indennizzo e ripristinatoria era posta in capo a Eni S.p.A. - Enichem S.p.A, ad eccezione di *"tre richieste di parte Eni di manleva di EniChem s.p.a. per pretese di terzi in materia ecologico-ambientale, da essa avanzate nell'Arbitrato"* (doc 8).

Si deve in questa sede sottolineare che il sito ubicato in zona "Oasi protetta", presso lo stabilimento di Brindisi, elencato al punto 2 (ii) del documento di cui trattasi e individuato come escluso dalla manleva di Parte Eni - Enichem S.p.A. non coincide con il sito ex *"Micorosa"*, di cui al presente ricorso.

Tale sito rientra pertanto tra quelli rispetto ai quali Eni S.p.A. è obbligata, in forza del citato arbitrato, a rispondere del danno creatosi, nonché a porre in essere le opere di bonifica resesi eventualmente necessarie.

Svolte queste doverose precisazioni, appariva subito censurabile il fatto che la Provincia di Brindisi avesse emanato il provvedimento in questione senza curarsi di individuare in modo preciso e documentato i singoli soggetti che, nel corso dei decenni, sono stati proprietari del sito; doveva poi evidenziarsi come, nell'adottare l'ordinanza, l'Amministrazione non avesse chiarito le responsabilità singolarmente ascrivibili a ciascuno dei soggetti considerati, esplicitando le motivazioni fattuali e giuridiche dei gravosi obblighi di bonifica.

Da qui l'impugnazione tramite motivi aggiunti pure dell'ordinanza di bonifica in questione.

X. Fissata la discussione nel merito della controversia per l'udienza pubblica dell'11 dicembre 2013 unitamente a quella delle impugnative

proposte da altre Società destinatarie dell'ordinanza, e in particolare da Syndial s.p.a., il T.A.R. Lecce per un verso accoglieva il ricorso di quest'ultima, ravvisando come vizio assorbente l'incompetenza della Provincia di Brindisi, per altro verso respingeva quello riferibile all'attuale appellante, con la clamorosa - lo si consenta - lacuna che verrà illustrata *infra*.

Ora, l'annullamento per incompetenza, vizio inscindibile, dell'ordinanza provinciale produce i suoi effetti nei confronti di tutti i destinatari della stessa, l'abbiano a loro volta impugnato per motivi differenti ovvero si siano astenuti dall'agire giudizialmente: non è infatti seriamente pensabile che un atto caducato perché al di fuori dello spettro delle attribuzioni riconosciute dalla legge al soggetto emanante rimanga parzialmente in vita.

Completezza di tutela consiglia però ad Edison di proporre appello nei confronti della sentenza in epigrafe per l'ipotesi in cui la Provincia di Brindisi o altra autorità pretenda di considerare ancora efficace nei confronti di detta società il provvedimento in questione, segnalando che la sopra menzionata clamorosa lacuna consiste nel fatto che tale sentenza, a fronte delle plurime censure avanzate dalla interessata prima nel ricorso introduttivo e poi nei motivi aggiunti, ne prende in considerazione una sola, quella a cui si era limitata, in assenza di scritti difensivi della Provincia, la memoria finale Edison omettendo di esaminare tutte le altre, sicché chi legge la sentenza è portato a credere che solo dell'applicazione retroattiva della responsabilità ambientale ci si fosse doluti nei confronti dell'Amministrazione.

Stante il carattere devolutivo dell'appello tale lacuna non comporta di per sé, ovviamente, l'annullamento della sentenza gravata: alla stessa però

consegue che Edison riproporrà integralmente le doglianze il cui esame risulta del tutto omesso dal Giudice di primo grado, mentre verrà espressamente confutata la motivazione addotta da quel Giudice per respingere l'unica scrutinata.

DIRITTO

1. Violazione del principio del giusto procedimento; violazione delle garanzie partecipative di cui agli artt. 7 e ss., l. 7 agosto 1990, n. 241

La comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 244, d.lgs. n. 152/2006 appare anzitutto viziata sotto il profilo della violazione delle garanzie partecipative.

Invero, dalla narrazione in fatto emerge chiaramente come la conduzione dell'iter che ha portato all'emanazione di detta Comunicazione risulti illegittima a causa della radicale pretermissione di Edison S.p.A. dal precedente procedimento di caratterizzazione dell'area d'interesse e, prima ancora, dalla mancata convocazione della Società alle Conferenze di Servizi tenutesi per la definizione dei profili attinenti alla responsabilità ambientale e ai correlativi obblighi di bonifica. Una simile pretermissione ridonda in una patente violazione delle garanzie partecipative disciplinate dagli artt. 7 e ss., l. n. 241/1990.

L'art. 7, l. n. 241/1990 stabilisce, come noto, che “[...] *l'avvio del procedimento[...] è comunicato [...] ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire*”.

A mente del successivo art. 10, le prerogative dei partecipanti al procedimento si sostanziano nel diritto “*di prendere visione degli atti del procedimento [...]*” (lett. a), nonché “*di presentare memorie scritte e documenti,*

che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento" (lett. b).

Ebbene, nel caso di specie appare chiaro che, a fronte di un dettato normativo così univocamente improntato al "dialogo" procedimentale tra Amministrazione e soggetti interessati, il comportamento tenuto dalla Provincia di Brindisi non ha permesso in alcun modo all'odierna ricorrente di assumere, in seno al (complesso) procedimento che ha portato all'emanazione dell'atto provinciale impugnato, quel ruolo attivo che - nelle intenzioni del legislatore - è insieme garanzia della posizione giuridica del privato e modalità di corretto espletamento del potere pubblico, mediante il coinvolgimento e la piena considerazione degli attori e degli interessi in gioco.

E' incontestabile che il provvedimento della Provincia di Brindisi si fonda su una serie coordinata e compiuta di esami e determinazioni che, per rispettare *sostanzialmente* le garanzie accordate a Edison S.p.A. in qualità di interessata dal futuro procedimento, avrebbe dovuto coinvolgere la Società stessa, tenendo conto dell'apporto collaborativo che quest'ultima sarebbe stata in grado di offrire.

Del resto, con specifico riferimento ai procedimenti di bonifica dei siti inquinati, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare come *"l'attività istruttoria del procedimento di bonifica debba prevedere la partecipazione del soggetto interessato, attesa l'onerosità degli obblighi imposti"* (così, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 6 luglio 2011, n. 1808; tra le altre, recentemente, T.A.R. Toscana, Sez. II, 6 luglio 2010, n. 2316).

Secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, infatti, pur considerando le obiettive peculiarità delle opere di bonifica, *"è necessario che la p.a. consenta ai soggetti destinatari delle prescrizioni dettate dalla stessa p.a. di*

*partecipare al relativo procedimento (articolato in una o più Conferenze di servizi, istruttorie e decisorie). Ciò, quantomeno, con riguardo alle fasi procedurali in cui emerge l'esistenza di una contaminazione del terreno e della falda acquifera nell'area in esame e che poi sfociano nelle determinazioni assunte dalla Conferenza di servizi decisoria" (espressamente, T.A.R. Toscana, Sez. II, 3 marzo 2010, n. 594). Aggiunge poi la stessa giurisprudenza: "[è] evidente, infatti, che l'onerosità degli obblighi imposti agli interessati impone di instaurare con questi ultimi un ampio contraddittorio. Del resto, è pacifica [...]l'affermazione che l'attività istruttoria del procedimento di bonifica deve prevedere la partecipazione del soggetto interessato, in particolare, gli accertamenti analitici vanno eseguiti in contraddittorio" (*Ibidem*; cfr. anche T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 19 aprile 2007, n. 1913).*

E' appena il caso di sottolineare come - tanto nel caso della caratterizzazione del sito, quanto nel momento dell'indizione delle Conferenze di Servizi relative alla bonifica dell'area in esame - l'Amministrazione procedente abbia omissis il necessario coinvolgimento di Edison S.p.A. in quanto (pretesa) "proprietaria/responsabile" del sito/danno .

La metodica e reiterata frustrazione della posizione giuridica dell'odierna ricorrente è poi testimoniata - come più nel dettaglio si vedrà innanzi -dal tenore letterale dell'ultimo periodo dell'atto gravato, laddove si rimarca - con una coloratura sorprendentemente estranea alle funzioni tipiche della Comunicazione di avvio del procedimento - che "il presente procedimento è finalizzato a dare attuazione alla vigente normativa di derivazione comunitaria che, in base al principio «chi inquina paga», le società in indirizzo, essendo risultate proprietarie/responsabili dell'inquinamento dell'area, sono tenute a provvedere alla bonifica della stessa".

Ci si chiede pertanto come possa l'Amministrazione qualificare in senso così irrimediabilmente definitivo la condotta di Edison S.p.A. senza nemmeno essersi curata di verificare, con la collaborazione della Società, il reale stato dei fatti e l'attuale proprietà del sito.

Dal quadro appena prospettato discende dunque una palese violazione dei canoni del giusto procedimento e un incomprensibile disinteresse della Provincia rispetto a quanto l'odierna appellante, se interpellata, avrebbe potuto e dovuto precisare in ordine alle (erronee) prospettazioni poste a fondamento del provvedimento impugnato.

2. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria; eccesso di potere per difetto di motivazione; eccesso di potere contraddittorietà intrinseca

2.1 Ulteriori profili di decisa, ineludibile illegittimità dell'atto impugnato in primo grado attengono al molteplice affiorare di figure sintomatiche dell'eccesso di potere, sia in seno all'attività procedimentale svoltasi in epoca precedente all'emanazione della determinazione d'avvio, sia con riferimento al dettato letterale della Comunicazione stessa.

Circa i vizi dell'azione amministrativa nel suo "farsi", non è difficile evidenziare - anzitutto - un eccesso di potere per grave difetto d'istruttoria.

Dalla narrazione in fatto si evince con evidenza come - anche in conseguenza del mancato apporto informativo da parte di Edison, ingiustamente pretermessa dall'Amministrazione - l'attività istruttoria sia stata caratterizzata da insanabili lacune.

A sostegno di quanto appena rimarcato, basti rilevare come l'Amministrazione provinciale abbia, gravemente errando, individuato in detta società il "*proprietario/responsabile*" del sito d'interesse e dell'inquinamento dell'area.

Già si è avuto modo di precisare che l'odierna ricorrente non è proprietaria del sito contaminato in parola.

Appare allora quantomeno sorprendente che la Provincia di Brindisi sia potuta incorrere in un così palese e facilmente identificabile errore rispetto all'assetto proprietario del sito; pertanto, una corretta disamina della situazione di fatto in ordine a tale profilo (e, dunque, una fase istruttoria adeguatamente documentata) avrebbe verosimilmente condotto l'Amministrazione ad accertare l'estraneità dell'odierna ricorrente agli obblighi di bonifica cui l'atto impugnato si riferisce.

2.2. Si rileva poi che la qualificazione operata dalla Provincia di Brindisi, che vede Edison S.p.A. alternativamente proprietaria (del sito) o responsabile (dell'inquinamento), non regge in alcun modo, non avendo l'Amministrazione raccolto alcun elemento probatorio tale da supportare l'affermazione secondo cui l'odierna ricorrente (non proprietaria) sarebbe comunque da ritenersi responsabile del preteso inquinamento del sito in discussione.

2.3. Occorre poi rimarcare come il sostanziale spunto motivazionale che sembra avere indotto l'Amministrazione provinciale a individuare nella Società ricorrente il soggetto gravato dagli obblighi di bonifica sia, come visto, ravvisabile nella già citata pronuncia del T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 28 gennaio 2013, n. 210.

L'arresto in parola ricorda infatti come i costi connessi agli interventi di bonifica siano da sostenersi esclusivamente in ragione dell'esistenza dell'onere reale sul sito, evidenziando con riferimento a Syndial (soggetto allora ricorrente), che, non essendo quella società proprietaria dell'area al momento dell'emanazione del provvedimento impugnato, non poteva sulla

stessa "dirsi gravare" l'onere reale in parola, dovendo dirsi sussistente unicamente nei confronti dell'attuale proprietario del bene" [enfasi nostra].

Appare pertanto contraddittoria la prospettazione della Provincia, la quale - fondandosi su una pronuncia che afferma un collegamento tra proprietà dell'area e responsabilità ambientale - pretende ora di individuare in Edison S.p.A., che non è proprietaria del sito in discussione, il soggetto obbligato a provvedere alle opere di bonifica.

2.4. Da ultimo si evidenzia - sul piano del contenuto dell'atto - che l'avviso di avvio del procedimento, a dispetto della propria qualificazione formale, presenta una natura essenzialmente ibrida, a mezzo tra una comunicazione volta ad incrementare la trasparenza amministrativa secondo uno spirito collaborativo nei confronti degli interessati (e tale è infatti la funzione tipica dell'istituto, ex art. 7, l. n. 241/1990) e un teorema fondato su una presunzione di responsabilità talmente autoevidente da non necessitare di ragioni giustificative.

Si è già in precedenza sottolineato come, in effetti, il dettato letterale dell'ultimo periodo della Comunicazione di cui trattasi suoni quasi a monito delle "società in indirizzo", rivelando una scoperta attitudine decisoria che contrasta con la natura - introduttiva e dialogica - dell'atto di apertura del procedimento.

Quanto appena prospettato induce a identificare, nel caso di specie, anche un eccesso di potere per contraddittorietà, sulla scorta del rilevato conflitto tra funzione tipica dell'atto "comunicazione di avvio di procedimento" e contenuto effettivo del medesimo, che dispiega un carattere di diretta e immediata lesività nei confronti della Società ricorrente, laddove - con ciò operando un inaccettabile salto logico - trae delle conclusioni anticipate (e, come si crede di aver ampiamente dimostrato, errate) con

riguardo al procedimento per l'adozione dell'ordinanza ex art. 244, D. Lgs. n. 152/2006 e al ruolo di Edison S.p.A. in seno al medesimo.

B. MOTIVI CONCERNENTI L'ORDINANZA EX ART. 244 D.LGS N. 152/2000

1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 239 ss., d.lgs, 3 aprile 2006, n. 152; violazione dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale; violazione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento

1.1. Si è già sottolineato, nel corso dell'esposizione dei profili fattuali della vicenda, come le attività produttive sul sito in discussione siano state esercitate tra il 1960 e il 1987.

Una siffatta circostanza induce a tratteggiare, in via preliminare, un conciso quadro dell'evoluzione della normativa ambientale, in modo da evidenziare i molteplici profili d'illegittimità del provvedimento impugnato (anche) con riferimento alla specifica materia della bonifica di siti inquinati.

Sul piano della politica legislativa, sia nazionale, sia europea, giova anzitutto rammentare come nel periodo ricompreso tra gli anni '60 e '80 mancasse quella sensibilità che, invece, caratterizza i giorni nostri relativamente alle esternalità negative prodotte dalle attività economiche e, per ciò che maggiormente interessa in questa sede, in relazione a quelle che incidono negativamente sui beni ambientali soltanto con l'Atto Unico Europeo del 1986 è stata introdotta, nel tessuto normativo del Trattato CE (ora TFUE), una serie di principi, norme e poteri specificamente indirizzati alla tutela dell'ambiente, mediante l'apposita elaborazione del Titolo VII.

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, è noto che la prima disposizione dalla quale inferire il dovere di natura pubblicistica di procedere alla bonifica di un sito inquinato è l'art. 17, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (oggi abrogato e sostituito dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). La disciplina così introdotta consentiva alle Autorità competenti di imporre misure ripristinatorie ai responsabili dell'inquinamento a condizione che venissero oggettivamente superati alcuni limiti massimi di concentrazione di sostanze inquinanti, successivamente fissati con il d.m. 25 ottobre 1999, n. 471.

Non è seriamente revocabile in dubbio la portata innovativa di tale disposizione, che ha introdotto nell'ordinamento un dovere giuridico di attivazione sconosciuto fino a quel momento; né sono rinvenibili, nel quadro ordinamentale precedente, precetti di carattere generale da cui desumere, attraverso un'esegesi fondata sul concetto di continuità normativa, un siffatto dovere.

In proposito, sono destituite di fondamento quelle tesi secondo cui gli obblighi previsti dall'art. 17, d.lgs. n. 22/1997 sarebbero stati contenuti "in nuce" già nel sistema delineato dal plesso normativo di cui agli articoli 2043, 2050 e 2058 del Codice Civile del 1942.

Come affermato dal Consiglio di Stato, nella sentenza 5 dicembre 2008, n. 6055, infatti, *"le differenze tra gli istituti rispettivamente disciplinati sono talmente numerose e tanto profonde, da non consentire la formulazione di alcun giudizio di continuità tra le stesse"*.

Da quanto sopra discende, allora, che i doveri di bonifica previsti dal citato art. 17 non possono in alcun modo ritenersi vincolanti in relazione a fenomeni di contaminazione dei siti intervenuti antecedentemente

all'adozione del d.m. n. 471/1999 che ha reso applicabile la disciplina di cui all'art. 17 medesimo.

1.2.1. A tale conclusione si perviene attraverso un ragionamento che riposa sull'applicazione di principi fondamentali dell'ordinamento italiano e di quello europeo, esplicitati nelle considerazioni di carattere generale che seguono.

È noto che l'art. 11, c. 1 delle disposizioni sulla legge in generale, prevedendo che *"la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo"*, pone un principio generale di irretroattività della legge, tale per cui, di regola, ogni atto o fatto deve essere sottoposto alla disciplina vigente nel momento in cui lo stesso si è verificato.

Sebbene tale principio assuma rango costituzionale soltanto in materia penale, in forza dell'art. 25 della Costituzione, esso rappresenta, nondimeno, un parametro vincolante per il legislatore, il quale può derogarvi in via eccezionale, previa adeguata e ragionevole giustificazione.

La Corte Costituzionale ha, per suo conto, riconosciuto nel principio di irretroattività una *"espressione di civiltà giuridica"*¹.

Secondo la giurisprudenza della Consulta, inoltre, detto principio *"dovrebbe, in linea di massima, essere osservato, essendo la garanzia della certezza dei rapporti giuridici uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile"*².

Il Giudice delle leggi ha altresì individuato i limiti che il legislatore incontra nell'emanare leggi dotate di efficacia retroattiva che si sostanziano nella *"salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso"*

¹ Corte Cost., Sent. 14 gennaio 1977, n. 13.

² Corte Cost., Sent. 28 luglio 1976, n. 194.

*ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario"*³.

L'orientamento della Corte Costituzionale appena richiamato riguarda situazioni nelle quali le leggi sottoposte al controllo di legittimità erano caratterizzate da un'efficacia retroattiva c.d. impropria, che si realizza qualora una disposizione legislativa, pur ponendo in essere una disciplina applicabile esclusivamente per il futuro, incida su fattispecie non ancora esauritesi nel passato. In tali casi, pur essendo in astratto ammissibile una disciplina con efficacia retroattiva, si impone un rigoroso vaglio circa il rispetto di valori fondanti del nostro ordinamento, quali la certezza del diritto e il legittimo affidamento.

La Consulta considera, al contrario, irriducibilmente incompatibile con il sistema costituzionale l'emanazione di leggi dotate di efficacia retroattiva c.d. propria; e cioè, di leggi che spieghino i propri effetti nei confronti di fattispecie ormai concluse e perimetrare nel passato. E ciò, a maggior ragione, ove la disciplina retroattiva introduca conseguenze pregiudizievoli in relazione a comportamenti esauritisi nel passato.

1.2.2. I canoni della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento rappresentano, inoltre, principi fondamentali dell'ordinamento europeo, come emerge dalla disamina di consolidata giurisprudenza della Corte di

³ Corte Cost., 23 novembre 1994, n. 397.

Giustizia. Secondo l'insegnamento della Corte, infatti, "[i]l principio generale della certezza del diritto, che costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, esige, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza" (sentenza del 3 giugno 2008, resa nella causa C-308/06).

La sentenza del 7 giugno 2005, resa nella causa C-17/03, sancisce, più precisamente, che "[q]uanto al principio di certezza del diritto, esso esige, in particolare, che una normativa che comporta conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministrati"⁴.

In tempi più recenti, la Corte ha ribadito che "il principio della certezza del diritto, il cui corollario è il principio della tutela del legittimo affidamento, richiede, in particolare, che l'applicazione delle norme giuridiche sia prevedibile per coloro che vi sono sottoposti. Tale necessità s'impone con rigore particolare quando si tratta di una normativa idonea a comportare oneri finanziari, al fine di consentire agli interessati di conoscere con esattezza l'estensione degli obblighi che essa impone loro" (sentenza del 2 dicembre 2009, resa nella causa C-358/08⁵).

Il principio della tutela dell'affidamento rappresenta un canone a salvaguardia della certezza dei rapporti giuridici e della coerenza tra disposizioni emanate successivamente nel tempo, cui si ricollega un'accezione garantistica verso la posizione giuridica del privato. Ciò significa che il legislatore non può, mediante l'emanazione di una legge,

⁴ Nello stesso senso: sentenza 15 dicembre 1987, causa 325/85, Irlanda/Commissione; sentenza 13 febbraio 1996, causa C-143/93, Gebroeders Van Es DouaneAgenten BV/Inspecteur der Invoerrechten en Accijzen; sentenza 5 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a./Minister for Agriculture and Food d'Irlanda.

⁵ Sentenza del 2 dicembre 2009, causa C-358/08, Aventis/OB; nello stesso senso, sentenza del 3 giugno 2008, causa C-308/06, Intertanko e a./The Secretary of State for Transport; sentenza del 7 giugno 2005, causa C-17/03, Vemw e a./Directeur van de Dienstuitvoering en toezicht energie; sentenza del 18 maggio 2000, nella causa C-107/97, Rombi e Arkopharma/Orgeco.

frustrare il legittimo affidamento di coloro che abbiano operato determinate scelte alla luce del quadro normativo esistente; e ciò, in particolare, nel campo economico-impresoriale, ove dette scelte godono della copertura costituzionale di cui all'art. 41 della Costituzione.

Come sancito dalla Consulta nella sentenza 4 novembre 1999, n. 416, tra i valori e gli interessi costituzionalmente protetti da tenere in considerazione, da parte del legislatore, nel caso in cui siano emanate disposizioni aventi efficacia retroattiva, *“la giurisprudenza costituzionale annovera, come è noto, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere lesa da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti”*.

La garanzia di fondo che il principio in disamina intende assicurare è, dunque, la libertà della persona (intesa tanto in senso fisico, quanto in senso giuridico), che - nell'articolare la propria attività nell'ambito di una collettività organizzata - è chiamata a relazionarsi con gli altri consociati e a scegliere, per il perseguimento dei propri fini, uno dei tanti comportamenti astrattamente possibili, perché ugualmente leciti secondo le linee-guida predisposte dal sistema giuridico di riferimento.

In una simile operazione, la volontà del singolo deve essere supportata dalla capacità di prefigurazione astratta delle conseguenze che possano derivare dall'opzione prescelta. In sostanza, una scelta individuale non è pienamente libera se le immediate scaturigini della stessa non sono dotate di quel minimo grado di prevedibilità che le disposizioni giuridiche, pur nella loro generalità e astrattezza, garantiscono.

1.3.1. Poste tali premesse di carattere generale, occorre ora prendere in considerazione le disposizioni che hanno introdotto e successivamente disciplinato nel nostro ordinamento il dovere pubblicistico di procedere alla bonifica di siti contaminati, al verificarsi del superamento di determinate soglie.

Ci si riferisce, in particolare, al già rammentato e ormai abrogato art. 17, comma secondo, d.lgs. n. 22/1997, a mente del quale “[c]hiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a), ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento”.

Orbene, risulta evidente dalla formulazione letterale della disposizione che il legislatore non ha in alcun modo inteso attribuire alla stessa efficacia retroattiva, se solo si considera che la lettera del secondo comma della disposizione citata - nell’esprimersi con la locuzione “*chiunque cagiona [...] il superamento dei limiti di cui al comma 1 [...] è tenuto a procedere [...]*” - fa inequivoco riferimento ad un comportamento successivo rispetto all’entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997 e non prende in considerazione situazioni pregresse.

Non sembra seriamente contestabile, poi, che la previsione legislativa in esame - ove letta in senso retroattivo - contrasterebbe con i principi più sopra menzionati della certezza del diritto e del legittimo affidamento e costituirebbe un’ipotesi di retroattività c.d. propria, non ammessa dall’ordinamento.

Se infatti si considerasse un soggetto obbligato a seguire le procedure volte alla bonifica di un sito per il motivo che questi, precedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997 (meglio, precedentemente alla concreta operatività dello stesso, avvenuta in seguito all'emanazione del citato d.m. n. 471/1999), abbia cagionato il superamento dei limiti di accettabilità di contaminazione individuati dall'impianto normativo appena rammentato, si configurerebbe un effetto giuridico - sottoposizione a una particolare forma di responsabilità - derivante da un fatto - l'aver dato causa al superamento dei predetti limiti - esauritosi nel passato, in un momento in cui il cagionatore dell'evento non era in alcun modo in grado di prevedere eventuali conseguenze pregiudizievoli o forme di responsabilità a fronte del proprio comportamento.

E ciò, a maggior ragione - passando alla disamina del caso di specie - se si considera che le attività produttive sul sito di Brindisi si sono svolte nel corso degli anni 60', 70' e '80, quando, come si è già più sopra rammentato, né il legislatore italiano, né tantomeno quello europeo si erano premurati di emanare alcuna disciplina volta a contrastare il fenomeno dell'inquinamento.

Sarebbe, dunque, irragionevole imputare costi ambientali a soggetti che hanno operato nel passato, quando non era conosciuto, né tantomeno conoscibile, alcun divieto concernente i comportamenti poi contestati. Una simile imputazione violerebbe il legittimo affidamento dei predetti soggetti che, qualora avessero conosciuto tali divieti, avrebbero potuto organizzare diversamente il proprio processo economico, così evitando eventuali esternalità negative.

Giova a tal proposito ribadire che i concetti di inquinamento, quale superamento dei limiti tabellari, e di bonifica sono caratterizzati da un tratto di decisa innovatività, giacché essi non sono rinvenibili in alcuna disposizione precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997 né, come già più sopra rilevato, presentano alcun carattere di continuità con altri istituti giuridici precedentemente conosciuti dal legislatore italiano.

1.3.3. Nel senso dell'irretroattività della disciplina di cui all'art. 17, d.lgs. n. 22/1997 si è recentemente espressa la Corte di Cassazione, Sez. II, nella sentenza 23 febbraio 2012, n. 2744, a mente della quale *“deve escludersi la responsabilità risarcitoria D.Lgs. cit., ex art. 17 in capo al precedente proprietario, che abbia svolto sull'immobile attività produttiva anteriormente all'entrata in vigore della disciplina da detto decreto delegato introdotta”* (si veda altresì Cass., Sez. 1, 21 novembre 2011, n. 21887). Nel medesimo senso la sentenza del Consiglio di Stato, n. 6055/2008, cit., secondo cui *“un'eventuale applicazione dell'art. 17 ad un soggetto estinto prima del 1997 trasmoderebbe in una non consentita applicazione retroattiva della legge”*.

A nulla varrebbe obiettare, onde giustificare l'imposizione di misure di bonifica in relazione a condotte esauritesi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997, che la situazione di inquinamento andrebbe intesa quale fenomeno permanente fintantoché non sia riportata nei limiti di accettabilità e che, pertanto, in tale ottica, dovrebbero qualificarsi perduranti e in atto i livelli di inquinamento che necessitano dell'adozione delle misure di bonifica, indipendentemente dal carattere di retroattività della disciplina normativa e dei suoi parametri di riferimento.

Ancora una volta, la mera disamina del dato letterale dell'art. 17, c. 2, d.lgs. n. 22/1997, è sufficiente a confutare tale impostazione. L'articolo in discussione, infatti, disponendo che *"chiunque cagiona [...] il superamento dei limiti di cui al comma 1 [...] è tenuto a procedere"*, riconduce il dovere di bonificare all'azione dalla quale deriva il superamento dei limiti tabellari, non già al fatto del superamento in sé considerato.

L'obbligo di bonifica non sorge se la condotta si è esaurita nel passato, in un momento in cui il legislatore non aveva previsto alcuna conseguenza giuridica con riguardo ad azioni aventi come risultato il verificarsi di eventi solo successivamente qualificabili alla stregua di inquinamento.

La conclusione testé esposta appare ancora più convincente ove si prendano in considerazione attività industriali, come quelle considerate nel presente ricorso, cessate diversi anni prima dell'entrata in vigore dell'art. 17, d.lgs. n. 22/1997.

1.3.4. L'avversione per un sistema fondato sulla retroattività della disciplina posta a tutela dell'ambiente trova del resto piena conferma nell'ordinamento europeo. Più specificamente, se si esamina il primo atto europeo che ha affrontato le tematiche relative alla responsabilità per danni all'ambiente, ovvero il Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente, 9 febbraio 2000 COM(2000) 66, si rileva come - al paragrafo 4.1 - esso preveda che *"[p]er ragioni di certezza del diritto e di legittime aspettative, il sistema comunitario dovrebbe funzionare soltanto prospetticamente. Il danno accertato dopo l'entrata in vigore del sistema CE vi rientrerebbe, tranne se l'atto o l'omissione che hanno provocato il danno sono avvenuti prima della sua entrata in vigore"* (enfasi nostra).

Tale impostazione è poi stata confermata dalla Direttiva 2004/35/CE, (concernente la responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale) che, all'art. 17, dispone che la medesima non si applichi al *“danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di cui all'articolo 19, paragrafo 1 [30 aprile 2007]; al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi dopo la data di cui all'articolo 19, paragrafo 1 [30 aprile 2007], se derivante da una specifica attività posta in essere e terminata prima di detta data; al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'emissione, evento o incidente che l'ha causato”* (enfasi nostra).

Una siffatta interpretazione conserva intatta la propria coerenza anche in ordine alla disciplina di cui agli articoli 239 e ss., d.lgs. n. 152/2006, che ha abrogato, tra gli altri, il disposto normativo di cui all'art. 17, d.lgs. n. 22/1997.

Più precisamente, l'art. 242, c. 1, d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che *“[a]l verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione”*.

Secondo l'art. 242, c. 11, poi, *“[n]el caso di eventi avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto che si manifestino successivamente a tale data in assenza di rischio immediato per l'ambiente e per la salute pubblica, il soggetto interessato comunica alla regione, alla provincia e al*

comune competenti l'esistenza di una potenziale contaminazione unitamente al piano di caratterizzazione del sito, al fine di determinarne l'entità e l'estensione con riferimento ai parametri indicati nelle CSC ed applica le procedure di cui ai commi 4 e seguenti".

Seguendo l'interpretazione conforme alla Carta costituzionale e ai principi dell'ordinamento europeo più sopra richiamati, anche le disposizioni appena citate devono essere lette nel senso di disciplinare la transizione tra il regime di cui al d.lgs. n. 22/1997 e quello di cui al d.lgs. n. 152/2006, che presentano sostanziali differenze. Tali precetti normativi, in particolare, sono volti a dettare le regole applicabili alle situazioni di inquinamento sorte successivamente all'attuazione del d.lgs. n. 22/1997 e non ancora individuate.

In un'altra disposizione si rinviene, al contrario, la disciplina delle situazioni già oggetto di un procedimento di bonifica ai sensi del d.lgs. n. 22/1997 (e del d.m. n. 471/1999). Più precisamente, l'art. 265, c. 4, d.lgs. n. 152/2006 dispone che "[f]atti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, entro centottanta giorni da tale data, può essere presentata all'autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto. L'autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessarie".

In merito a tale disposizione, il Giudice delle Leggi, con la sentenza 18 giugno 2008, n. 214, ha esplicitato come essa "*esprim[a] chiaramente il favor del legislatore statale per l'applicazione della disciplina sopravvenuta in riferimento non solo ai procedimenti in corso, ma anche ai procedimenti già conclusi, riconoscendo in relazione a questi ultimi – con una formula di non dubbia interpretazione – la facoltà*

di proporre istanza di rimodulazione degli interventi già autorizzati, ma non realizzati, sia pure nelle forme ed entro i limiti sopra richiamati”.

Dalle considerazioni che precedono emerge, dunque, che il d.lgs. n. 152/2006 ha semplicemente sostituito la disciplina di cui all'art. 17, d.lgs. n. 22/1997, prevedendo sostanziali modifiche in relazione allo svolgimento del procedimento relativo alla bonifica dei siti inquinati. Non è sostenibile, al contrario, che il citato provvedimento legislativo, mediante le disposizioni di cui agli articoli 239 e ss., abbia inteso riferirsi ad eventi di inquinamento occorsi anteriormente alla piena operatività del d.lgs. n. 22/1997.

1.3.5. Dalle riflessioni sin qui svolte discendono conclusioni che appaiono obbligate.

Nella fattispecie in discussione - in cui, giova ribadirlo, i pretesi comportamenti dai quali deriverebbe il superamento dei limiti tabellari delle sostanze contaminanti contestato dalla Provincia di Brindisi sono riconducibili a un arco temporale terminato nel 1987 (cioè, dodici anni prima dell'entrata in vigore del d.m. n. 471/1999) - il richiamo alla disciplina in tema di bonifica dei siti inquinati si configura come una chiara ipotesi di applicazione retroattiva "propria" di una normativa foriera di conseguenze pregiudizievoli per il suo destinatario; e ciò, in aperta violazione della lettera e dello spirito della predetta disciplina e dei principi costituzionali ed europei applicabili alla materia.

Ne consegue allora l'integrazione, da parte del provvedimento impugnato, dei vizi dedotti in rubrica.

1.4. Né in senso contrario convincono, ancorché in linea con una parte della giurisprudenza, le argomentazioni addotte dalla sentenza appellata.

Ed invero il Giudice di primo grado si limita, dopo aver menzionato due sentenze anteriori a quelle sopra citate e un'altra del T.A.R. Toscana, a rilevare il carattere permanente dell'inquinamento, sicché le previsioni normative ambientali andrebbero applicate a qualunque sito attualmente inquinato a prescindere dal momento in cui è avvenuto il fatto generatore dell'inquinamento stesso.

Senonché in tanto una norma può pure infliggere ad un soggetto sanzioni, di qualsiasi natura, solo laddove il comportamento dello stesso, vale a dire l'evento cui sono riconducibili le conseguenze cui si vuole porre riparo, sia valutato negativamente dalla norma.

Ciò significa che soltanto l'applicazione delle norme successive, che ora negativamente qualificano il fatto all'epoca lecito produttivo del danno ambientale, consente di imputare al responsabile le conseguenze (inquinamento delle matrici ambientali) divenute giuridicamente rilevanti in epoca successiva.

Insomma "responsabilità per mancata eliminazione delle conseguenze di un fatto lecito" costituisce un ossimoro, evitabile solo con la segnalata inammissibilità dell'applicazione retroattiva delle norme in questione.

2. Violazione del principio "chi inquina paga" sancito dall'art. 191 TFUE e dall'art. 3-ter, d.lgs. n. 152/2006; violazione dell'art. 1, l. 7 agosto 1990, n. 941; eccesso di potere per difetto d'istruttoria; eccesso di potere per difetto di motivazione; violazione dell'art. 244, d.lgs. n. 152/2006; violazione dell'art. 3, l. n. 241/1990; eccesso di potere per contraddittorietà

2.1. Il motivo d'impugnazione che precede è assorbente. Tuttavia, per fini di completezza della difesa, occorre porre in evidenza gli ulteriori vizi da cui è affetto il provvedimento impugnato in primo grado e neppure sui quali il Tribunale regionale si è pronunciato.

In via preliminare rispetto al tema dell'identificazione del responsabile del danno ambientale creatosi occorre evidenziare come detto provvedimento si fondi sulle analisi di caratterizzazione condotte per conto del Comune di Brindisi.

In ordine agli esiti di tale procedimento, si è già avuto modo di rimarcare in fatto come la Provincia di Brindisi abbia emanato l'ordinanza di bonifica erroneamente ritenendo che le predette risultanze fossero state definitivamente approvate in seno alla Conferenza di Servizi Decisoria del 21/07/2011.

Una siffatta circostanza fa emergere un primo profilo di insufficienza dell'istruttoria procedimentale condotta dalla Provincia, dato che, com'è agevole leggere nel verbale della citata Conferenza di Servizi (doc. 4, pp. 58 - 60), l'approvazione degli esiti della caratterizzazione risultava sottoposta alla condizione che venissero ottemperate alcune prescrizioni, tra cui la predisposizione del modello concettuale definitivo.

In particolare, la mancata elaborazione di un modello concettuale del sito, che raccolga e ordini compiutamente i dati acquisiti in seno alle indagini di caratterizzazione, non consente di individuare l'origine della contaminazione, la presenza di sorgenti attive e le vie di migrazione dei contaminanti, effettive e potenziali.

Come già ricordato, inoltre, il verbale della Conferenza di Servizi Decisoria richiede all'A.R.P.A. Puglia di *"trasmettere la validazione definitiva delle indagini di caratterizzazione effettuate dal Comune di Brindisi"* (doc. 4, p. 61); anche tale ultima prescrizione non ha avuto seguito.

Si comprende facilmente, pertanto, come l'Amministrazione resistente sia incorsa in un palese difetto d'istruttoria laddove ha posto a base del provvedimento impugnato una serie di risultanze non ancora comprovate nel quadro del modello concettuale del sito né tantomeno definitivamente confermate da A.R.P.A. Puglia.

2.2. In ordine all'identificazione del soggetto effettivamente responsabile dell'inquinamento si precisa quanto segue.

Poiché il sito in disamina ha, nel tempo, conosciuto diversi passaggi di proprietà, al fine di delimitare le responsabilità ambientali di ciascun operatore ai sensi e per gli effetti dell'art. 244, d.lgs. n. 152/2006, l'Amministrazione procedente era tenuta in ogni caso a ricostruire puntualmente, in seno all'istruttoria procedimentale, il singolo contributo causale attribuibile a ogni proprietario/gestore del sito stesso.

Orbene, il provvedimento impugnato in primo grado risulta del tutto sfornito di apporti istruttori idonei a permettere un'identificazione precisa del soggetto responsabile della contaminazione del sito di cui trattasi.

Sul piano dell'attività istruttoria, infatti, la Provincia si limita a rimarcare, con formulazione assolutamente generica, che *"le Società in indirizzo [tra cui Edison], risultate a diverso titolo titolari dell'area per fusione e/o incorporazione di diverse altre Società come emerso dalle verifiche svolte da questo Servizio, sono risultate responsabili dell'inquinamento, anche per il solo fatto di non aver provveduto*

a mettere in atto alcuna benché minima misura finalizzata ad evitare, ovvero a contenere un aggravio dello stato di contaminazione dell'area né tantomeno al disinquinamento o la messa in sicurezza del sito e, pertanto, sono tenute a provvedere alla bonifica dell'intera area interessata dallo scarico dei rifiuti e di quelle adiacenti risultate contaminate [...]".

Vale anzitutto la pena di sottolineare come, in ordine alle verifiche asseritamente svolte dalla Provincia di Brindisi al fine di delimitare l'identificazione dei soggetti responsabili dell'inquinamento, l'ordinanza non spenda una sola parola relativamente alle eventuali risultanze istruttorie che abbiano condotto l'Amministrazione a qualificare l'odierna ricorrente quale destinataria dell'obbligo di bonifica. D'altronde, anche sul piano squisitamente letterale, la genericità dell'atto gravato è palese, laddove fa riferimento al fatto che *"le Società in indirizzo"* sono *"risultate a diverso titolo titolari dell'area per fusione e/o incorporazione di diverse altre Società"* (enfasi nostra).

La stessa ordinanza insiste, in chiusura, nel qualificare tutte le Società raggiunte dal provvedimento come indifferenziatamente *"corresponsabili dello stato di inquinamento dell'area"*, ritenendole perciò stesso *"tenute congiuntamente a presentare il progetto di bonifica e provvedere agli interventi"* individuati, senza null'altro specificare con riguardo ai singoli apporti causali posti in essere sulla scorta delle operazioni industriali condotte sul sito dalle singole Società.

Dal tenore letterale dell'ordinanza di bonifica affiora, dunque, una grave mancanza di completezza istruttoria, laddove si pretende di ascrivere la responsabilità della contaminazione a una serie indifferenziata di operatori, senza distinguere i singoli contributi che avrebbero dato causa alla situazione

cui l'ordinanza medesima intende porre rimedio, né fornire - a corredo del contenuto imperativo del provvedimento - idoneo apparato probatorio e documentale a sostegno di quanto prospettato.

2.3. La circostanza testé evidenziata si pone in aperto, insanabile contrasto con il sistema delineato dal Codice dell'Ambiente in materia di bonifica di siti inquinati, che, come noto, trova il proprio fondamento nel principio europeo "*chi inquina paga*", oggi positivizzato, sul piano sovranazionale, dall'art. 191 del TFUE.

Sulla base di tale canone, occorre osservare come le disposizioni, contenute nel d.lgs. n. 152/2006, inerenti alla bonifica prevedano la necessità che l'Amministrazione procedente, al fine di individuare un soggetto responsabile, svolga un'adeguata istruttoria al fine di accertare tanto il nesso di causalità tra evento contaminante e danno, quanto l'elemento soggettivo del dolo o della colpa in capo all'agente.

L'accertamento del nesso di causalità rappresenta un elemento imprescindibile onde evitare che gli oneri della bonifica siano imputati a un soggetto che non abbia contribuito in alcun modo alla contaminazione. Nel quadro legislativo delineato dal Codice dell'Ambiente, coerentemente con la portata del principio "*chi inquina paga*" e con le previsioni della citata Direttiva 2004/35/CE, infatti, "*va esclusa qualsiasi responsabilità da posizione*" (si veda, in questo senso, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 3 luglio 2009, n. 3727; cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, 26 luglio 2007, n. 1254).

A tale proposito, la giurisprudenza pressoché totalitaria ha statuito che "*l'obbligo di bonifica o di messa in sicurezza non può essere [...] addossato a chi non abbia alcuna responsabilità diretta sull'origine dell'inquinamento*" (T.A.R. Toscana,

Firenze, Sez. II, 19 maggio 2010, n. 1524) e che *“l'obbligo di bonifica è posto [...] in capo al responsabile dell'inquinamento che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare”* (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 2 aprile 2008, n. 791; cfr. *ex multis*: Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885; Cons. Stato, Sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4525; Cons. Stato, Sez. V, 16 luglio 2002, n. 3971; T.A.R. Friuli, Sez. I, 28 gennaio 2008, n. 89; T.A.R. Lazio, Latina, 5 settembre 2006, n. 600).

2.4.1. Per quanto concerne l'accertamento dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa emerge una precisa scelta della legislazione vigente all'epoca nella direzione dell'abbandono di qualsivoglia forma di responsabilità oggettiva.

Un simile rilievo riposa sul disposto dell'art. 311, c. 2, d.lgs. n. 152/2006, che, nel definire il soggetto responsabile del danno ambientale, così recita: *“[c]hiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, all'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa di cui alla direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, secondo le modalità prescritte dall'Allegato II alla medesima direttiva [...]”*.

La disposizione appena richiamata - sebbene riguardi la fattispecie relativa al risarcimento del danno ambientale, essendo collocata nella Parte sesta del Codice dell'Ambiente - costituisce l'unica previsione normativa dalla quale all'epoca si potesse far discendere la nozione di *“responsabile dell'inquinamento”*, utilizzata dal legislatore nella Parte quarta del Codice

medesimo, agli artt. 239 e ss., dedicati alla bonifica dei siti contaminati (in tal senso, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, n. 1254/2007, cit.).

L'assenza, nel corpo della Parte quarta del d.lgs. n. 152/2006, di una definizione di *"responsabile dell'inquinamento"* specificamente dedicata alla fattispecie della bonifica dei siti contaminati e l'utilizzo degli ordinari criteri ermeneutici di coordinamento tra disposizioni normative, impiegati per di più nell'ambito di un medesimo testo legislativo, costituiscono univoci segnali della correttezza dell'interpretazione proposta.

2.4.2. Anche la giurisprudenza amministrativa ha, per suo conto, avuto modo di esprimersi nel senso di ritenere, in relazione alla bonifica di un sito contaminato, che *"la disposizione di cui all'articolo 311 [...] definisce in modo paradigmatico la responsabilità per la situazione di inquinamento, accedendo ad un concetto di responsabilità di natura soggettiva"* (T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 17 dicembre 2009, n. 837).

D'altro canto, la lettura combinata dell'istituto risarcitorio e di quello relativo alla bonifica dei siti inquinati è suggerita dalla lettera dell'art. 313, c. 1, d.lgs. n. 152/2006, a mente del quale *"qualora all'esito dell'istruttoria di cui all'articolo 312 sia stato accertato un fatto che abbia causato danno ambientale ed il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto oppure ai sensi degli articoli 304 e seguenti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato."* (enfasi nostra). Nel medesimo senso pure T.A.R. Lombardia-Brescia,

16 marzo 2006 n. 291; T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. I, 2 novembre 2011 n. 901; T.A.R. Toscana, Sez. II, 2 aprile 2009 n. 762.

2.4.3. Sul piano dell'analisi normativa, poi, la fondatezza della censura in questa sede avanzata emerge con ancor maggiore evidenza se solo si considera che il dettato letterale dell'art. 244, c. 2, d.lgs. n. 152/2006 prevede espressamente, perché possa emanarsi l'ordinanza di bonifica, la necessità che siano condotte *“opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento [dei valori di concentrazione soglia di contaminazione]”*.

In ordine al cennato profilo dell'accertamento delle specifiche responsabilità, il giudice amministrativo ha avuto modo di rilevare, censurando una illegittima dequotazione delle stringenti incombenze istruttorie che gravano sull'Amministrazione precedente in relazione ai procedimenti di bonifica, che *“la giurisprudenza ha sottolineato la necessità del rigoroso accertamento del nesso di causalità fra il comportamento del “responsabile” ed il fenomeno dell'inquinamento, affermando che tale accertamento deve essere fondato su una adeguata motivazione e su idonei elementi istruttori nonché «su prove e non su mere presunzioni»* (così, espressamente, Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56; Id., 5 settembre 2005, n. 4525).

Nel caso di specie, invero, mancando qualsivoglia riscontro probatorio cui possa univocamente ricondursi la responsabilità dell'odierna appellante rispetto alla contaminazione che ne occupa, appare oggettivamente più che arduo risalire ai parametri sulla scorta dei quali l'Amministrazione è giunta all'individuazione di Edison come responsabile dell'inquinamento del sito d'interesse.

2.4.4. L'anzidetta circostanza richiama l'attenzione su quell'univoco, autorevole orientamento pretorio secondo cui si considera integrato il vizio di difetto d'istruttoria ove l'Amministrazione procedente dia *"apoditticamente per scontata la responsabilità della ricorrente, senza aver svolto al riguardo alcuna effettiva indagine, in grado di comprovarne l'effettiva sussistenza sotto il profilo del dolo o della colpa"* (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 14 febbraio 2013, n. 206).

Del resto, la giurisprudenza ha più volte segnalato, proprio in materia di bonifica di siti inquinati, la necessità che l'Amministrazione assolva scrupolosamente l'onere probatorio relativamente al duplice profilo dell'individuazione delle cause dell'inquinamento e dell'identificazione dei responsabili (tra le altre, T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 29 gennaio 2013, n. 95), sottolineando espressamente - nel caso in cui più operatori siano potenzialmente responsabili - *"in quale misura percentuale ciascun soggetto sia coinvolto"* (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 21 gennaio 2013, n. 50), accertando altresì *"rigorosamente la responsabilità dei soggetti [...] anche in relazione alla specifica attività svolta"* (così, T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 13 gennaio 2011, n. 6).

Con riguardo alla completezza dell'istruttoria procedimentale concernente la bonifica di siti inquinati, un consolidato, pienamente condivisibile indirizzo giurisprudenziale ha correttamente esplicitato come, anche in considerazione della particolare gravosità delle imposizioni risultanti dalle ordinanze in materia, sia *"necessario che sussista e sia provato, attraverso l'esperimento di un'adeguata istruttoria o quantomeno attraverso elementi indiziari, il rapporto di causalità tra l'azione o l'omissione del destinatario del provvedimento e il*

superamento - o pericolo concreto ed attuale di superamento - dei limiti di contaminazione" (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 3 luglio 2012, n. 6033).

Ebbene, nel caso di specie l'Amministrazione provinciale ha emanato il provvedimento gravato senza curarsi di verificare compiutamente - nemmeno per via di prove presuntive - la sussistenza di un effettivo nesso causale tra le singole operazioni poste in essere (per di più in tempi assai risalenti) da Edison e la contaminazione di suolo, sottosuolo e acque di falda relativamente al sito in disamina dunque in palese violazione del principio "chi inquina paga".

2.4.5. Inoltre l'insufficiente approfondimento istruttorio operato della Provincia di Brindisi ridonda, sotto altro angolo di visuale, nella mancanza di esplicitazione delle ragioni giustificative dell'intervento, meritando pertanto di essere censurato anche con riferimento all'obbligo di (esaustiva) motivazione (art. 244, d.lgs. n. 152/2006 e, in via più generale, art. 3, l. n. 241/1990).

Il dettato provvedimento, infatti, appare indubitabilmente sfornito di qualsivoglia giustificazione circa le circostanze di fatto e i profili di diritto che hanno indotto l'Amministrazione a indirizzare all'odierna ricorrente l'ordinanza in questione, la quale coinvolge Edison soltanto sulla scorta di una pretesa e non provata "corresponsabilità" della stessa, derivante dalla mera effettuazione di attività sul sito d'interesse per un determinato periodo, neppure indicato nel provvedimento e, comunque, assai lontano nel tempo.

L'ordinanza impugnata risulta dunque - e non potrebbe essere altrimenti, attesa la dianzi rilevata insufficienza del quadro istruttorio - palesemente

priva di elementi giustificativi che consentano di considerare adempiuto l'obbligo di motivazione del provvedimento.

Anzi, l'esiguità dei riferimenti motivazionali permette addirittura di ravvisare una vera e propria carenza di motivazione, sì da ricondurre il vizio in parola a una diretta violazione di legge (nella specie, dell'art. 244, d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 3, l. n. 241/1990).

Invero, quanto alla disciplina specifica, i parametri procedurali fissati dall'art. 244, d.lgs. n. 152/2006 paiono porre assai chiaramente a fondamento dell'ordinanza di bonifica quelle (e solo quelle) risultanze istruttorie che siano sorrette da adeguato apparato motivazionale. A mente del c. 2, infatti, "*[l]a 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*" (enfasi nostra).

Contrariamente a quanto previsto dalla disposizione appena richiamata, nella lettera del provvedimento impugnato si rinviene, in luogo di una esaustiva e documentata motivazione dell'imposizione degli economicamente consistenti e tecnicamente gravosi obblighi di bonifica, soltanto un approssimativo e indimostrato riferimento a presunte "corresponsabilità" dell'odierna ricorrente, il cui specifico presunto apporto causale all'inquinamento rimane pertanto ignoto.

2.4.6. Infine, come già si è avuto modo di rilevare, un pieno coinvolgimento di Edison nello svolgersi del procedimento istruttorio volto a individuare le obiettive responsabilità concretamente ascrivibili ai soggetti che, lungo il corso di decenni, hanno svolto attività sul sito d'interesse, avrebbe consentito

all'Amministrazione di ottenere un quadro fattuale e giuridico ben più compiuto e rispondente alla realtà delle cose e, al contempo, funzionale al corretto perseguimento dell'interesse pubblico cui l'azione amministrativa deve mirare.

Ciò, tuttavia, non è accaduto, come risulta chiaramente dall'esposizione dei profili di fatto.

Deve poi rilevarsi come l'iter procedimentale posto in essere dalla Provincia di Brindisi contrasta in modo stridente con le risultanze delle Conferenze di Servizi (istruttoria e decisoria) relative al sito in discussione.

E' infatti agevole rimarcare come, conseguentemente, il verbale della Conferenza di Servizi Decisoria, svoltasi in data 21 luglio 2011, non contenga menzione alcuna dell'odierna ricorrente, che, dunque, non è mai stata qualificata come proprietaria del sito né tantomeno come responsabile dell'inquinamento.

Ne discende che la Provincia di Brindisi, nell'indirizzare (anche) ad Edison il provvedimento gravato, ha operato un illegittimo e ingiustificato ampliamento delle risultanze istruttorie svolte in seno alle predette Conferenze di Servizi.

3. Violazione degli artt. 7 e ss., l. n. 241/1990; violazione dell'art. 244, d.lgs. n. 152/2006

3.1 Si è avuto ampiamente occasione di rilevare come il provvedimento censurato sia stato emanato sulla base di premesse istruttorie errate e, per più profili, gravemente carenti.

Sul piano della scansione procedimentale, merita rilevare che un risultato provvedimentale siffatto sconta inevitabilmente la radicale, irragionevole

pretermissione di Edison dalla fase istruttoria da cui promanano tanto la comunicazione d'avvio del procedimento quanto l'ordinanza di bonifica oggetto del giudizio di primo grado.

Dalla rilevata mancanza procedimentale scaturisce la patente violazione, da parte della Provincia di Brindisi, dello strumentario di garanzie partecipative di cui agli artt. 7 e ss., l. n. 241/1990, assicurate ai soggetti interessati in seno alle fasi che precedono l'emanazione del provvedimento finale.

In particolare, a mente dell'art. 10, l. n. 241/1990, le prerogative dei partecipanti al procedimento si sostanziano nel diritto *"di prendere visione degli atti del procedimento [...]"* (lett. a), nonché *"di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento"* (lett. b).

Invero, come rammentato in fatto, l'odierna ricorrente è stata totalmente esclusa dalla fase di caratterizzazione dell'area d'interesse e dalle Conferenze di Servizi tenutesi in data 10 marzo 2011 e 21 luglio 2011 per la definizione dei profili attinenti alla responsabilità ambientale e ai correlativi obblighi di bonifica, venendo a conoscenza dell'iter volto all'emanazione dell'ordinanza di cui all'art. 244, d.lgs. n. 152/2006 soltanto mediante la comunicazione d'avvio del procedimento, la quale, tuttavia, già presupponeva, da parte dell'Amministrazione, una serie coordinata e collegata di indagini e atti di cui l'odierna ricorrente avrebbe certamente dovuto avere previa e piena contezza.

Come già ampiamente evidenziato, il fatto che l'odierna ricorrente non sia stata informata delle operazioni di caratterizzazione del sito, effettuate dal Comune di Brindisi nel corso del 2010, nonché la mancata convocazione alle successive Conferenze di Servizi istruttoria (tenutasi in data 10 marzo 2011) e

decisoria (svoltasi in data 21 luglio 2011), dalle quali sono emersi “*gli interventi necessari per la bonifica del sito di interesse nazionale di «Brindisi» nonché i soggetti obbligati alla loro realizzazione*” (così, la comunicazione di avvio del procedimento di bonifica; enfasi nostra), costituiscono prova evidente della violazione delle garanzie procedurali.

3.2. E' appena il caso di rilevare come “*la giurisprudenza nazionale rit[enga], infatti, che l'attività istruttoria del procedimento di bonifica debba prevedere la partecipazione del soggetto interessato, attesa l'onerosità degli obblighi imposti*” (in questi termini, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 6 luglio 2011, n. 1808; cfr. anche T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 27 luglio 2001, n. 488).

Del resto, è consolidato, in materia, l'orientamento giurisprudenziale secondo cui “*l'attività istruttoria del procedimento di bonifica de[ve] prevedere la partecipazione del soggetto interessato, attesa l'onerosità degli obblighi imposti*” (così, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 6 luglio 2011, n. 1808; tra le altre, recentemente, T.A.R. Toscana, Sez. II, 6 luglio 2010, n. 2316).

Considerando le obiettive peculiarità delle opere di bonifica, “*è necessario che la p.a. consenta ai soggetti destinatari delle prescrizioni dettate dalla stessa p.a. di partecipare al relativo procedimento (articolato in una o più Conferenze di servizi, istruttorie e decisorie). Ciò, quantomeno, con riguardo alle fasi procedurali in cui emerge l'esistenza di una contaminazione del terreno e della falda acquifera nell'area in esame e che poi sfociano nelle determinazioni assunte dalla Conferenza di servizi decisoria*” (espressamente, T.A.R. Toscana, Sez. II, 3 marzo 2010, n. 594).

Aggiunge poi la stessa giurisprudenza: “[è] evidente, infatti, che l'onerosità degli obblighi imposti agli interessati impone di instaurare con questi ultimi un ampio contraddittorio. Del resto, è pacifica [...] l'affermazione che l'attività istruttoria del

procedimento di bonifica deve prevedere la partecipazione del soggetto interessato, in particolare, gli accertamenti analitici vanno eseguiti in contraddittorio” (Ibidem; cfr. anche T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 19 aprile 2007, n. 1913).

In ordine al profilo da ultimo richiamato la giurisprudenza, ribadendo la necessità dell’apporto dialogico in seno alle Conferenze di Servizi, ha evidenziato che “*[n]ei procedimenti in materia di bonifica ambientale, è necessario che la p.a. consenta ai destinatari delle prescrizioni stabilite dalla stessa p.a. di partecipare al relativo procedimento, articolato in una o più Conferenze di servizi istruttorie e decisorie. L'onerosità degli obblighi imposti agli interessati, infatti, impone di instaurare con questi ultimi un ampio contraddittorio” (in questi termini, T.A.R. Toscana Sez. II 6 luglio 2010, n. 2316).*

3.3. Del resto, la natura stessa delle garanzie procedurali accordate dagli artt. 7 e ss., l. n. 241/1990 risponde a una duplice finalità: quella – diretta – di consentire al privato la partecipazione al procedimento ed eventualmente la difesa endoprocedimentale delle proprie posizioni giuridiche; quella – indiretta – di permettere, sulla scorta del confronto tra privato e Pubblica Amministrazione, un più puntuale e informato perseguimento dell’interesse pubblico.

In tale ottica, è stato condivisibilmente precisato da recente giurisprudenza che “[l]a partecipazione al procedimento, [...] svolge dunque, nella sostanza, una funzione conoscitiva a vantaggio di ambedue le parti, pubblica e privata, atteso che consente all’interessato un’anticipata tutela delle proprie ragioni e permette all’Amministrazione di ridurre i margini di errori, giacché le consente di conoscere, prima dell’adozione del provvedimento, i vizi in cui incorrerebbe adottandolo” (così, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 14 febbraio 2013, n. 1663).

Nel caso di specie, con riguardo tanto al momento della caratterizzazione del sito, quanto a quello dell'indizione delle Conferenze di Servizi relative alla bonifica dell'area in esame, le Amministrazioni procedenti hanno sistematicamente omesso di coinvolgere Edison, che pure avrebbe potuto e dovuto essere chiamata a fornire il proprio contributo in seno al procedimento, in quanto (pretesa) "*proprietaria/responsabile*" del sito/danno.

3.4. Si palesa altresì manifesta, anche sotto il profilo qui esaminato, la violazione del disposto di cui al più volte ricordato art. 244, c. 2, d.lgs. n. 152/2006, laddove stabilisce che "*[l]a provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento [...] diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere*".

L'univoca lettera del dettato normativo, che valorizza la partecipazione procedimentale dei soggetti interessati dal provvedimento di bonifica e la costante giurisprudenza espressasi relativamente alla necessità di assicurare il contraddittorio nelle fasi prodromiche all'emanazione dell'ordinanza *ex art. 244*, d.lgs. n. 152/2006 inducono a ritenere che la prefigurata violazione delle garanzie di cui agli artt. 7 e ss., l. n. 241/1990 debba essere censurata anche con riferimento alla più specifica normativa ambientale, di cui il citato art. 244 è concreta esplicitazione.

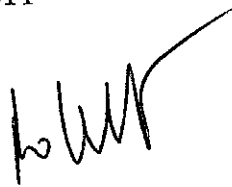
Per questi motivi

si chiede l'annullamento della sentenza appellata e per l'effetto dei provvedimenti impugnati in primo grado, con ogni conseguente pronuncia anche in tema di spese ed onorari di giudizio

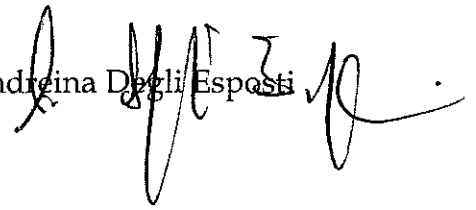
Ai sensi del d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dal d.l. n. 98/2011 e ss.mm., il contributo unificato viene corrisposto nella misura di € 975,00.

Milano-Roma, li 12 maggio 2014

Avv. Prof. Riccardo Villata



Avv. Andreina Degli Esposti



Avv. Prof. Wladimiro Troise Mangoni

RELAZIONI DI NOTIFICAZIONE:

Io sottoscritto Avv. Prof. Riccardo Villata, all'uopo autorizzato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano in data 30 maggio 2005, previa iscrizione dal n. 1749 al n. 1757 del mio registro di Cronologico, ho notificato per conto della società EDISON S.P.A. il sopra esteso ricorso in appello innanzi il Consiglio di Stato, a:

PROVINCIA DI BRINDISI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Mario Marino Guadalupi e Mariangela Carulli ed elettivamente domiciliata presso Segreteria del T.A.R. Lecce, Via F. Rubichi 23 (73100) Lecce, mediante spedizione di copia conforme al presente originale con raccomandata a.r. n. 76633506131-0 (n. Reg. Cron. 1749) dall'Ufficio Postale di Milano 25 in data corrispondente a quella del timbro postale.

Avv. Prof. Riccardo Villata



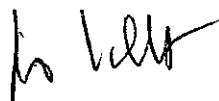
Timbro di vidimazione



SYNDIAL S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Stefano Grassi e Giampaolo Sechi ed

elettivamente domiciliata presso l'avv. Antonio P. Nichil, Viale Leopardi 151, (73100) Lecce, mediante spedizione di copia conforme al presente originale con raccomandata a.r. n. 76633506119-4 (n. Reg. Cron. 1750) dall'Ufficio Postale di Milano 25 in data corrispondente a quella del timbro postale.

Avv. Prof. Riccardo Villata



Timbro di vidimazione

VERSALIS S.p.A. (già **POLIMERI EUROPA S.P.A.**), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, presso la sede centrale in Piazza Boldrini, 1, 20097 San Donato Milanese (MI), mediante spedizione di copia conforme al presente originale con raccomandata a.r. n. 76633506120-6 (n. Reg. Cron. 1751) dall'Ufficio Postale di Milano 25 in data corrispondente a quella del timbro postale.

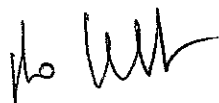
Avv. Prof. Riccardo Villata



Timbro di vidimazione

CURATELA FALLIMENTARE MICOROSA S.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, presso lo Studio del Curatore avv. Paolo Perrone in Brindisi, Corso Umberto I, n. 100, mediante spedizione di copia conforme al presente originale con raccomandata a.r. n. 76633506121-8 (n. Reg. Cron. 1752) dall'Ufficio Postale di Milano 25 in data corrispondente a quella del timbro postale.

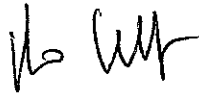
Avv. Prof. Riccardo Villata



Timbro di vidimazione

COMUNE DI BRINDISI, in persona del Sindaco *pro tempore*, presso la sede Piazza Matteotti, 1, 72100 Brindisi, mediante spedizione di copia conforme al presente originale con raccomandata a.r. n. 76633506122-9 (n. Reg. Cron. 1753) dall'Ufficio Postale di Milano 25 in data corrispondente a quella del timbro postale.

Avv. Prof. Riccardo Villata

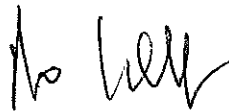


Timbro di vidimazione

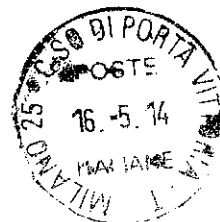


MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, in persona del Ministro in carica, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, mediante spedizione di copia conforme al presente originale con raccomandata a.r. n. 76633506123-0 (n. Reg. Cron. 1754) dall'Ufficio Postale di Milano 25 in data corrispondente a quella del timbro postale.

Avv. Prof. Riccardo Villata

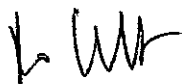


Timbro di vidimazione



REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente *pro tempore*, presso la sede in Lungomare Nazario Sauro, 33, 70126 Bari, mediante spedizione di copia conforme al presente originale con raccomandata a.r. n. 76633506124-1 (n. Reg. Cron. 1755) dall'Ufficio Postale di Milano 25 in data corrispondente a quella del timbro postale.

Avv. Prof. Riccardo Villata



Timbro di vidimazione



A.R.P.A. PUGLIA - DAP BRINDISI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, presso la sede in Via Galanti, 16, 72100 Brindisi, mediante spedizione di copia conforme al presente originale con raccomandata a.r. n. 76633506125-2 (n. Reg. Cron. 1756) dall'Ufficio Postale di Milano 25 in data corrispondente a quella del timbro postale.

Avv. Prof. Riccardo Villata

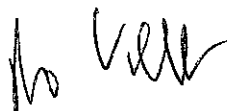


Timbro di vidimazione



ENI S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, presso la sede legale in Piazzale Enrico Mattei, 1, 00144, Roma, mediante spedizione di copia conforme al presente originale con raccomandata a.r. n. 76633506127-4 (n. Reg. Cron. 1757) dall'Ufficio Postale di Milano 25 in data corrispondente a quella del timbro postale.

Avv. Prof. Riccardo Villata



Timbro di vidimazione

