

AMBIENTE: Inquinamento - Rifiuti - Responsabilità - Presupposti - Individuazione - Bonifica - Soggetto passivo - Individuazione.

Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2022, n. 217

- in *Il Foro amm.*, 1, 2022, pag. 37.

1. “[...] l’individuazione della responsabilità per l’inquinamento di un sito 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 [...], potendosi pertanto a tali fini accedere anche alla prova per presunzioni (al riguardo, per una recente applicazione pratica dell’accertamento per presunzioni del nesso causale, secondo il criterio del “più probabile che non” [...]).”

2. “[...] la bonifica di un sito tuttora inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non direttamente responsabile dell’inquinamento, ma che sia subentrata a quella responsabile per effetto di operazioni societarie avvenute pure nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e ciò quand’anche le condotte inquinanti siano state poste in essere in epoca antecedente all’introduzione, nell’ordinamento giuridico, dell’istituto della bonifica [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della transizione ecologica, del Comune di Porto Torres e della società E.On Produzione s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 25 novembre 2021 il consigliere Alessandro Verrico e udito l’avvocato Stefano Grassi;

viste le istanze di passaggio in decisione depositate in data 23 novembre 2021 dagli avvocati Davide Tomba e Fabrizio Bionda e in data 22 novembre 2021 dall’avvocato dello Stato Generoso Di Leo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dai seguenti atti, che traggono origine dall'accertamento di un grave fenomeno di inquinamento di un'area ubicata nel Comune di Porto Torres:

a) il provvedimento prot. n. 027996 del 13 agosto 2013, a firma del dirigente del Settore VIII - ambiente – agricoltura - Servizio III - pianificazione e gestione rifiuti - Ufficio bonifica siti inquinati e catasto siti contaminati della Provincia di Sassari, avente ad oggetto “*Comunicazione di chiusura del procedimento per l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento della falda acquifera in area Carbondotto di pertinenza della Centrale E. ON Fiume Santo, inserita nel S.IN Aree industriali di Porto Torres ai sensi dell'art. 244 del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., al quale ordinare la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale del sito contaminato*”;

b) il provvedimento prot. 033344, ordinanza n. 1 del 3 ottobre 2013, a firma del dirigente del Settore VIII - ambiente - agricoltura - Servizio III - pianificazione e gestione rifiuti - Ufficio bonifica siti inquinati e catasto siti contaminati della Provincia di Sassari, avente ad oggetto “*Ordinanza ai sensi dell'art. 244 D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. Societa Syndial Attività Diversificate S.p.A. Inquinamento della falda acquifera in area Carbondotto di pertinenza alia Centrale E.ON Fiume Santo, inserita nel S.I.N. Aree industriali di Porto Torres*”, con il quale l'Amministrazione provinciale ha ordinato a Syndial “*di provvedere in merito alla messa in sicurezza di emergenza, alla bonifica e al ripristino ambientale dell'area Carbondotto*”;

c) la nota prot. n. 033347 del 3 ottobre 2013 a firma del dirigente del Settore VIII ambiente - agricoltura - Servizio III - pianificazione e gestione rifiuti - Ufficio bonifica siti inquinati e catasto siti contaminati della Provincia di Sassari, avente ad oggetto “*Inquinamento della falda acquifera in area Carbondotto di pertinenza alla Centrale E.ON Fiume Santo, inserita nel S.I.N. Aree industriali di Porto Torres- Trasmissione Ordinanza*”;

d) la lettera prot. n. 16317 del 28 agosto 2013 a firma del dirigente *ad interim* dell'Area ambiente e tutela del territorio del Comune di Porto Torres alla Provincia di Sassari di presa d'atto della chiusura del procedimento per l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento della falda acquifera in area Carbondotto di pertinenza della centrale E.ON;

e) la nota ARPAS - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - Dipartimento provinciale di Sassari, prot. n. 16691-2013 del 21 giugno 2013, avente ad oggetto “*Procedimento per l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento e per la messa in sicurezza e bonifica della falda acquifera in area Carbondotto, di pertinenza alla Centrale E-ON di Fiumesanto, inserita nel SIN di Porto Torres*”, e l’“*istruttoria tecnica*” prot. n. 027658 del 9 agosto 2013 della Provincia di Sassari Settore VIII - ambiente – agricoltura - Servizio III - pianificazione e

gestione rifiuti - Ufficio bonifica siti inquinati e catasto siti contaminati, relativa al *“Procedimento per l’individuazione del soggetto responsabile dell’inquinamento e per la messa in sicurezza e bonifica della falda acquifera in area Carbondotto, di pertinenza alla Centrale E.ON Fiume Santo, inserita nel SIN Aree Industriali di Porto Torres, ai sensi dell’art. 244 del D.lgs. n. 152/06”*.

2. Ai fini di una migliore comprensione della vicenda oggetto del presente giudizio, sulla base di quanto illustrato dalle parti in causa, in fatto si precisa quanto segue:

i) l’area cui si riferiscono gli impugnati provvedimenti ricade nel perimetro del sito di bonifica di interesse nazionale (S.I.N.) *“Aree industriali di Porto Torres”*, originariamente di proprietà della Fiume Santo s.p.a. e, a far data dal 1° luglio 2015, per effetto del trasferimento del ramo d’azienda, della E.ON Produzione s.p.a. (E.O.N);

ii) all’interno di tale area insistono un carbondotto e un oleodotto (entrambi fuori terra, che approvvigionano di combustibile la centrale termoelettrica di Fiume Santo), collocati tra il fiume Santo e l’area della discarica di *“Minciaredda”*, di pertinenza della società Syndial Attività Diversificate s.p.a. (Syndial);

iii) in particolare, l’insediamento industriale di Porto Torres è sorto negli anni ‘60 ad opera della SIR (Società Italiana Resine); in osservanza di quanto stabilito dall’articolo 2 della legge n. 784 del 28 novembre 1980, è stato assegnato all’Ente nazionale idrocarburi (ENI) il mandato provvisorio per la gestione della SIR finanziaria e per il risanamento del gruppo, quindi, con decreto legge n. 721 del 9 dicembre 1981 convertito in legge n. 25 del 1982, è stato disposto il trasferimento all’ENI di tutti gli impianti delle società del gruppo SIR, ivi compreso l’impianto di Porto Torres;

iv) a causa della riscontrata grave situazione di degrado ambientale e di inquinamento, in data 30 marzo 2001 la società Enichem ha inviato alla Regione, alla Provincia di Sassari e al Comune di Porto Torres la comunicazione di cui all’articolo 9 del d.m. n. 471/1999 riferita agli *“interventi ad iniziativa degli interessati”* ed il documento *“Piano della caratterizzazione del sito Enichem di Porto Torres ex D.M. 471/1999”*, allegando una *“nota tecnica illustrativa”* degli interventi già autorizzati ed in corso di realizzazione (trincea drenante e pozzi RW);

iv) in seguito all’ulteriore riscontro di contaminazione di un campione di acqua di falda (oggetto di comunicazione della società E.ON nel 2008), l’area è stata oggetto di attività di caratterizzazione (secondo il piano di caratterizzazione presentato dalla E.ON in data 22 ottobre 2008 al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e approvato con prescrizioni dalla conferenza di servizi del 30 luglio 2009), dalla quale è emersa la presenza di *“contaminazione superiore alle CSC in relazione sia ai suoli, sia alle acque di falda sotterranea”*, soprattutto in riferimento ai *“composti*

alifatici clorurati” (cancerogeni e non cancerogeni), *“composti organici aromatici”* oltre ad *“idrocarburi policiclici aromatici e PCB”*;

v) dall’aprile 2005 è stato dato avvio alla costruzione, ad opera della società Syndial, di una “barriera idraulica” con funzione di messa in sicurezza d’emergenza (MISE) per l’intero sito di Porto Torres, anche lungo il lato occidentale dello stabilimento, nella porzione adiacente all’area Minciaredda, attivando un sistema di pozzi di emungimento (implementato nel 2012), in seguito incluso nel Progetto operativo di bonifica della falda (Saipem, 2010), che è stato autorizzato con decreto n. 167 del 28 ottobre 2011;

vi) la Provincia di Sassari, a fronte di rilevate allarmanti concentrazioni di organoclorurati cancerogeni nell’acqua di falda e in esito all’istruttoria per l’individuazione, ai sensi dell’art. 244 d.lgs. n. 152/2006, del soggetto responsabile della contaminazione rilevata con l’attività di caratterizzazione, ha indicato in Syndial Attività Diversificate s.p.a. (ora ENI Rewind s.p.a.) il responsabile della contaminazione con specifico riferimento alle acque di falda sottostanti l’area “Carbondotto” (nota prot. n. 27996 del 13 agosto 2013), in quanto responsabile dell’inquinamento dell’area “Minciaredda” (in particolare, a conclusione dell’istruttoria tecnica è risultato che *“il responsabile della contaminazione delle falde acquifere sottostanti l’area Carbondotto è da individuarsi nel responsabile dell’inquinamento dell’area Minciaredda, costituito dalla società S.I.R. S.p.A. fino al 1982, dall’EniChem S.p.A. per gli anni che vanno dal 1982 al 2003, divenuta a seguito di mutamento della denominazione sociale, Syndial Attivita Diversificate S.p.A. fino ai giorni nostri”*)

vii) con successiva ordinanza n. 1 del 3 ottobre 2013, la Provincia di Sassari ha ordinato alla Syndial Attività Diversificate s.p.a. *“di provvedere in merito alla messa in sicurezza di emergenza, alla bonifica e al ripristino ambientale”*;

viii) le attività di messa in sicurezza delle acque di falda sono state gestite dalla società EP Fiume Santo s.p.a. fino al mese di settembre 2016, quando è subentrata nella gestione della MISE la società Syndial s.p.a. (che, con nota prot. PM SA/375/16/MT del 15 dicembre 2016, ha tuttavia precisato che la presa in carico delle attività di MISE da parte della stessa sarebbe avvenuta a far data dal 1° luglio 2017, sebbene *“senza soluzione di continuità rispetto alle attività condotte da EP”*).

2. Con ricorso dinanzi al T.a.r. per la Sardegna (r.g. n. 1005/2013) la società ENI Rewind s.p.a. (già Syndial s.p.a.) ha impugnato i provvedimenti *sub* § 1, articolando tre complessi motivi di ricorso:

i) il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato in palese violazione dei principi in ordine alla responsabilità per le contaminazioni ambientali e relativi agli obblighi di bonifica, così come

interpretati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria, in relazione: a) all'insufficienza dell'istruttoria in ordine alle cause della contaminazione e all'individuazione del responsabile; b) alla violazione dei principi normativi e giurisprudenziali sulla responsabilità del proprietario incolpevole; c) alla mancata individuazione del responsabile della SIR s.p.a. e all' "indisponibilità" da parte della ricorrente delle aree cui si riferisce l'ordinanza impugnata (da pag. 12 a pag. 38 del ricorso);

ii) difetterebbero i presupposti per l'imposizione di interventi di MISE in quanto non sussisterebbero le situazioni di pericolo concreto imminente per la salute pubblica e l'ambiente circostante, non essendo dimostrata la necessità di evitare il propagarsi della contaminazione, così come difetterebbero i presupposti indicati dall'articolo 240 del decreto legislativo 152 del 2006 (da pag. 38 a pag. 41 del ricorso);

iii) la Provincia sarebbe incompetente ad adottare provvedimenti in relazione ad un sito di interesse nazionale in cui è già in corso un procedimento di messa in sicurezza e bonifica che rientra nella competenza del Ministero dell'ambiente (da pag. 41 a pag. 44 del ricorso).

3. Il T.a.r. per la Sardegna, Sez. II, con la sentenza n. 467 del 28 agosto 2020:

i) ha respinto l'istanza di estromissione dal processo formulata dall'U.T.G. di Sassari (capo non impugnato);

ii) ha dato atto che la società ENI Rewind ha rinunciato al terzo motivo del ricorso introduttivo (capo non impugnato);

iii) ha assodato la responsabilità della società ENI Rewind alla stregua degli accertamenti e delle valutazioni tecniche posti a base dei provvedimenti impugnati e in particolare:

iii.i) ha ritenuto congrui gli accertamenti effettuati dagli organi tecnici;

iii.ii) ha posto in luce che ENI Rewind non ha verificato in modo costante e puntuale la tenuta delle barriere idrauliche e non ha inoltrato i dati;

iii.iii) ha reputato coerente con gli accertamenti espletati che sia stata esclusa la presenza di altre sorgenti inquinanti;

iii.iv) ha puntualmente esaminato e disatteso le osservazioni critiche di ENI Rewind tenuto conto dei limiti che incontra il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni poste a base dell'ordinanza *ex art.* 244 d.lgs. n. 162 del 2006;

iii.v) ha ritenuto che il nesso causale fra la condotta di ENI Rewind e l'inquinamento sia stato correttamente accertato alla stregua del criterio del più probabile che non;

iii.vi) ha respinto la richiesta di supplemento istruttorio;

iii.vii) ha ritenuto che la effettuazione di opere di MISE e caratterizzazione da parte della società negli anni passati non escluda la loro insufficienza, visti i livelli di inquinanti accertati;

iv) ha escluso che ENI Rewind assuma la veste di proprietario incolpevole perché in base alla disciplina del 1980 e 1981 ENI è subentrata *ope legis* nella azienda gestita da SIR;

v) ha respinto le censure incentrate sulla impossibilità di effettuare le opere di bonifica perché ricadenti su suoli di proprietà della società E.ON e sulla inesistenza di una reale situazione di pericolo;

vi) ha condannato la società ENI Rewind alle spese di lite per un totale di 5.000,00 euro.

4. La società originaria ricorrente ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha articolato tre complessi motivi (da pagina 12 a pagina 36 dell'atto), in tal modo riassumibili:

i) *“Violazione e falsa applicazione degli art. 239 e ss. del d.lgs. 152/06 e allegati, con particolare riferimento agli artt. 242, 244 e 252. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell'errore sui presupposti, della contraddittorietà e irragionevolezza. Travisamento dei fatti. Erroneità della sentenza per la parte in cui ha respinto i motivi di ricorso Eni Rewind incentrati sulle carenze e sull'inattendibilità sul piano scientifico dell'istruttoria condotta dalla Provincia di Sassari”*: l'appellante lamenta il difetto di istruttoria della Provincia nell'individuazione del responsabile dell'inquinamento, in quanto la stessa non avrebbe valutato la pluralità di aspetti evidenziati da ENI Rewind (e dettagliati nella consulenza di parte) e dagli enti che hanno partecipato al procedimento (tra cui, *in primis*, ARPAS), così come non avrebbe effettuato indagini su tutti i territori limitrofi all'area E.ON, concentrandosi esclusivamente sull'area della Minciaredda, e non avrebbe considerato gli effetti delle opere di messa in sicurezza poste in essere negli anni;

ii) *“Violazione e falsa applicazione degli art. 239 e ss. del d.lgs. 152/06 e allegati, con particolare riferimento agli artt. 242, 244 e 252. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell'errore sui presupposti, della contraddittorietà e irragionevolezza. Travisamento dei fatti. Erroneità della sentenza del TAR Sardegna per la parte in cui ha respinto i motivi di ricorso riferiti alla corretta applicazione, a situazioni di contaminazione storica, del principio “chi inquina paga” e per la parte in cui, disattendendo le censure svolte sul punto dalla Società, ha ritenuto che Eni Rewind sia succeduta nelle titolarità di tutti gli obblighi (e responsabilità) riconducibili al precedente gestore del sito di Porto Torre”*: l'appellante lamenta la violazione del principio “chi inquina paga”, dal momento che è stato ritenuto sufficiente per affermare la responsabilità di ENI la successione di questa a SIR, laddove non vi sarebbe stata

acquisizione da parte di ENI né di aziende o né di azioni di SIR e non sarebbe stato dimostrato che SIR non possa essere ritenuta ancora attualmente esistente; la società appellante ha quindi chiesto di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 l. n. 784 del 1980 e dell'art. 1 del d.l. n. 721 del 1981 per contrasto con l'art. 41 Cost., laddove essi consentono di attivare il procedimento di bonifica nei confronti di un soggetto che sia diventato gestore di un compendio aziendale, senza considerare la responsabilità del precedente proprietario;

iii) *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 239 e ss. del d.lgs. 152/06 e allegati, con particolare riferimento agli artt. 240, 242, 244 e 252. Violazione e falsa applicazione del principio “chi inquina paga” di cui all’art. 191 TFUE e dalla Dir. 2004/35/CE. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell’errore sui presupposti, della contraddittorietà e irragionevolezza. Travisamento dei fatti. Erroneità della sentenza per la parte in cui la stessa ha respinto i motivi di ricorso della Società incentrati sull’imposizione di interventi di messa in sicurezza d’emergenza (MISE) in assenza dei presupposti indicati dall’art. 240 del d.lgs. 152/06”*: l'appellante sottolinea l'assenza dei presupposti per imporre una messa in sicurezza d'emergenza, perché non vi sarebbe evidenza che la contaminazione sia tuttora in atto.

4.1. Si sono costituiti in giudizio per resistere il Comune di Porto Torres, la società E.ON e il Ministero della transizione ecologica.

4.2. Ciascuna delle parti ha successivamente presentato memoria difensiva e in data 15 ottobre 2021 la società appellante ha depositato documentazione (controdeduzioni alla *“relazione Ispra predisposta nel ricorso T.a.r.: rgn 510/2018”*).

4.3. La società ENI Rewind, il Comune di Porto Torres e la società E.ON hanno infine depositato memorie di replica.

5. All'udienza del 25 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

6. Preliminarmente, il Collegio, in accoglimento della pertinente eccezione del Comune di Porto Torres e della società E.ON, dichiara l'inammissibilità, per violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104 c.p.a., sia del deposito documentale 15 ottobre 2021 che delle censure di fatto nuove introdotte con memoria difensiva da parte dell'appellante ENI Rewind.

7. L'appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

8. La questione centrale sottesa al presente giudizio consiste nello stabilire, in primo luogo, le conseguenze in termini di responsabilità dell'inquinamento di suoli per il caso in cui l'autore della contaminazione e l'attuale proprietario del terreno non coincidano.

9. In ordine alla questione di diritto che la controversia sollecita all'attenzione del Collegio, non vi è ragione di decampare dalle approfondite conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza di questo Consiglio, secondo cui:

a) l'autorità amministrativa nei casi di inquinamento ambientale, trattandosi di risolvere questioni tecniche di particolare complessità consistenti in valutazioni sottese ai provvedimenti in materia di MISE, caratterizzazione e bonifiche, dispone nell'individuare le soluzioni applicabili di una discrezionalità molto ampia, sindacabile in sede giurisdizionale solo nel caso di risultati abnormi, o comunque manifestamente illogici (da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1658);

b) l'individuazione della responsabilità per l'inquinamento di un sito 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 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 7121 del 2018 e n. 5668 del 2018), potendosi pertanto a tali fini accedere anche alla prova per presunzioni (al riguardo, per una recente applicazione pratica dell'accertamento per presunzioni del nesso causale, secondo il criterio del "più probabile che non", cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2021, n. 8033);

c) le norme applicabili, ovvero l'art. 242 del d. lgs. 152/2006 richiamato dall'art. 252, comma 4, per i siti di interesse nazionale, non prevedono in alcun modo che l'autorità competente, nel momento in cui l'approva, debba esprimere sulla determinazione conclusiva della conferenza di servizi un proprio giudizio da essa in qualche modo distinto e autonomo, potendo bastare anche il rinvio *per relationem* alla determinazione stessa (in questo senso cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2019, n. 8713, secondo la quale la motivazione *per relationem* è ammessa, purché si possa, attraverso l'atto richiamato, ricostruire il percorso logico-giuridico seguito dalla decisione amministrativa);

d) l'articolo 242, comma 1, del codice dell'ambiente, nel fare riferimento specifico anche alle "contaminazioni storiche", ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatasi (*rectius*: conclusasi) in momenti storici passati, non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di "aggravamento della situazione" sia ancora attuale (sul tema, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 8033 del 2021 *cit.*, ove, in relazione ad una fattispecie di inquinamento storico, viene affermato il carattere permanente dell'illecito ambientale); del resto, accedere alla tesi secondo la quale le contaminazioni "storiche" non potrebbero mai porre in capo al loro autore un obbligo di bonifica, determinerebbe la paradossale conclusione che tali necessarie attività, a tutela della salute e dell'ambiente, debbano essere poste a carico della collettività e non del soggetto che le ha poste in essere e ne ha beneficiato; ne consegue che "è del tutto ragionevole porre l'obbligo di eseguire le opere di

bonifica a carico del soggetto che tale contaminazione ebbe in passato a cagionare, avendo questi beneficiato, di converso, dei corrispondenti vantaggi economici (sub specie, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti)" (Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301);

e) la responsabilità dell'impresa per l'inquinamento va intesa in termini sostanziali, considerando che i fenomeni societari relativi ai gruppi, alle forme di successione e al trasferimento d'azienda danno luogo ad una successione universale *inter vivos* che, secondo i principi espressi dalla recente pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2019 (avente ad oggetto la bonifica di siti inquinati *ex art.* 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, per un inquinamento di origine industriale risalente nel tempo e nei confronti di una società non responsabile dell'inquinamento, ma da questa avente causa per effetto di successive operazioni di fusione di società per incorporazione), generano la responsabilità dell'acquirente; invero:

e.1) la bonifica costituisce uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del relativo valore, ma a consentire il recupero materiale a cura e spese del responsabile della contaminazione, potendo pertanto ad essa ricondurre una funzione di reintegrazione del bene giuridico leso propria della responsabilità civile, che evoca il rimedio della reintegrazione in forma specifica *ex art.* 2058 c.c., previsto per il danno all'ambiente dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 349 del 1986;

e.2) il carattere permanente del danno ambientale, posto a fondamento dell'obbligo di bonifica, comporta che l'autore dell'inquinamento, potendovi provvedere, rimane soggetto agli obblighi conseguenti alla sua condotta illecita, secondo la successione di norme di legge nel frattempo intervenuta, sicché *"nessun ostacolo di ordine giuridico è ravvisabile ad applicare quest'ultima ad un soggetto che, pur non avendo commesso la condotta fonte del danno, sia nondimeno subentrato a quest'ultimo"*;

e.3) la successione dell'incorporante negli obblighi dell'impresa incorporata è espressione del principio espresso dal brocardo *cuius commoda eius et incommoda*, per cui alla successione di soggetti sul piano giuridico-formale si contrappone sul piano economico-sostanziale una continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale;

e.4) in una prospettiva funzionale si può osservare che *"la successione sul piano civilistico negli obblighi inerenti a fenomeni di contaminazione di siti e di inquinamento ambientale in caso di operazioni societarie contraddistinte dalla continuità dell'impresa pur a fronte del mutamento formale del centro di imputazione giuridica consente di assicurare una miglior tutela dell'ambiente"*;

e.5) il soggetto interessato all'acquisto di un complesso aziendale, tramite l'istituto della *due diligence*, può venire a conoscenza del fenomeno e concordare sul piano negoziale strumenti in grado di riversare su quest'ultimo le relative conseguenze sul piano economico o avvalersi dei rimedi civilistici per la responsabilità del cedente per omessa informazione;

e.6) la tesi contraria alla successione consentirebbe una facile elusione degli obblighi maturati nel corso della gestione di una società;

f) del resto, nonostante la concezione sostanzialistica di impresa si sia sviluppata a livello europeo nella materia della tutela della concorrenza, ciò non esclude che lo stesso principio possa essere applicato ad altri settori, tra cui quello in esame, in cui, a fronte di una pluralità giuridica soggettiva delle imprese facenti parte di un gruppo, può essere comunque individuata una identità economica del gruppo ed un conseguente beneficio derivante alla *holding* e, quindi, al gruppo nel suo insieme dall'attività di una controllata; ciò impone di non limitarsi, nell'accertamento delle responsabilità, all'individuazione "dell'autore materiale" della condotta di inquinamento, (in genere l'entità che conduce o ha condotto direttamente l'attività inquinante) ma di estenderlo a quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore (Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301).

9. Tanto premesso in diritto, passando all'esame delle censure illustrate *sub* § 4 (da trattare congiuntamente in ragione della connessione tra loro esistente), e facendo applicazione al caso di specie delle risultanze istruttorie e dei principi sopra illustrati, emerge in modo univoco che:

a) la responsabilità della ENI Rewind s.p.a. (in precedenza Syndial s.p.a.), in maniera del tutto coerente con il principio di derivazione europea "chi inquina paga", è stata accertata dall'Amministrazione, sulla base di un'approfondita istruttoria e di un *iter* argomentativo decisamente plausibile, con una motivazione puntuale ed articolata. Invero, la Provincia di Sassari, in ragione di cospicui elementi documentali, in esito all'istruttoria tecnica di cui alla nota prot. n. 27996 del 13 agosto 2013, ha evidenziato la responsabilità della società appellante, ovvero l'origine della contaminazione e la migrazione delle sostanze contaminanti verso l'area Carbondotto, rappresentando che:

a.1) l'area della ricorrente Minciaredda, in ragione dell'ivi insistente "*deposito incontrollato di rifiuti industriali*", è stata individuata come "sito-fonte" dell'inquinamento propagatosi nella falda acquifera (posta al di sotto della proprietà E.ON – area Carbondotto), considerato che le "*attività di conferimento e sotterramento dei rifiuti industriali provenienti dall'impianto petrolchimico, avviate dalla SIR nei primi anni '60 e fino al 1982 e, proseguite sicuramente sino al 1986 da parte di*

EniChem S.p.A. sono avvenute in vasche e scavi di trincea non impermeabilizzati ubicati anche nell'area Minciareda” e che dalla stessa caratterizzazione effettuata dalla società Syndial (oltre che da altre determinazioni effettuate in differenti contesti da Terna Rete Italia s.p.a. e E.ON Produzione s.p.a.) *“i rifiuti abbancati nell'area di Minciareda hanno provocato grave contaminazione del suolo e della falda sotterranea”*;

a.2) come risultante dalle caratterizzazioni E.ON, anche la costruzione della barriera idraulica nel 2005 non è stata *“in grado di contenere la migrazione degli inquinanti verso falde più esterne all'area Minciareda”* e *“di evitare che la falda profonda, inquinata per interazione con la falda superficiale, permettesse la migrazione degli inquinanti verso l'esterno”*;

b) anche la contestuale relazione ISPRA, a differenza di quanto sostiene l'appellante, conferma sostanzialmente tali conclusioni, ritenendo *“probabile la migrazione dei composti organico clorurati dell'area del petrolchimico, in particolare delle sorgenti “Discarica di Minciareda” e “Area Est Cava Gessi”*”;

c) ulteriore dimostrazione di tali conclusioni e della persistenza della situazione di inquinamento ambientale dell'area, perviene dalla successiva attività istruttoria svolta dall'Amministrazione, come risulta dall'istruttoria tecnica prot. 14216 del 23 marzo 2018, che dimostra come, sebbene l'orientamento prevalente della falda sia da SSO verso NNE, in direzione del mare, la contaminazione della falda appare causata principalmente da composti clorurati provenienti dall'area Minciareda e solo secondariamente dalla Cava Gessi, anche per l'assenza di ulteriori sorgenti di contaminazione nelle immediate prossimità;

d) del resto, risultano inammissibili tutte le censure che sollecitano il giudice amministrativo a sostituirsi alle valutazioni tecniche discrezionali riservate all'autorità amministrativa, dovendosi ad ogni modo osservare che, nel caso di specie, non si ravvisano quei risultati abnormi o illogici che potrebbero giustificare il sindacato giurisdizionale. Dalle risultanze delle indagini amministrative emerge infatti una situazione di inquinamento dell'area, alla quale si associa una condotta della proprietà non sufficiente a riparare il danno ambientale. L'operato dell'amministrazione, che a tale inerzia intende porre rimedio, va quindi apprezzato come logico e giustificato;

e) l'avvenuto trasferimento a carico della SIR ed in favore dell'ENI disposto con d.l. 9 dicembre 1981, n. 721 (conv. in l. n. 25/1982 *“Cessazione del mandato conferito all'ENI ai sensi dell'art. 2 della L. 28 novembre 1980, n. 784, e norme di attuazione del programma relativo alle società del gruppo SIR predisposto ai sensi dell'art. 4 della stessa legge”*), secondo quanto previsto dall'art. 1, deve essere ricondotta ad un fenomeno di successione universale, avendo interessato non solo gli impianti, ma l'azienda nella sua interezza, intesa come complesso di beni materiali (*“i beni e le*

dotazioni comunque accessori”) e immateriali (quali “*autorizzazioni, concessioni e licenze per l’esercizio di tali impianti nonché la proprietà di brevetti e tecnologie*”), e quindi la relativa attività imprenditoriale con riguardo al reparto petrolchimico. L’avvenuta ristrutturazione societaria del gruppo SIR ed il subentro di ENI, configurando pertanto un’ipotesi di successione a titolo universale, fa venir meno l’esigenza di individuare le singole quote di responsabilità per la situazione di contaminazione riscontrata nell’area Carbondotto.

10. Quanto, infine, alla questione di legittimità costituzionale sollevata da ENI Rewind con riferimento all’art. 4 della l. n. 784 del 1980 e all’art. 1 del d.l. n. 721 del 1981 (convertito in legge n. 25 del 1982) per contrasto con gli artt. 3, 41 e 42 Cost., il Collegio, al pari di quanto effettuato dalla Sezione nella sentenza 30 ottobre 2020, n. 6658, ne ravvisa la manifesta infondatezza, posto che:

- la questione è stata posta in termini del tutto generici;
- il proprietario di un sito contaminato, in quanto *dominus* e soggetto imprenditore gravato da obblighi di custodia, è tenuto a porre in essere le misure di prevenzione, tra cui rientrano MISE e bonifica (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2021, n. 8033; sez. V, 12 marzo 2020, n. 1759);
- risulta prevalente la tutela della salubrità ambiente e del paesaggio, come indicato dalla citata sentenza dell’Adunanza plenaria 22 ottobre 2019, n. 10, secondo cui la bonifica di un sito tuttora inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non direttamente responsabile dell’inquinamento, ma che sia subentrata a quella responsabile per effetto di operazioni societarie avvenute pure nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e ciò quand’anche le condotte inquinanti siano state poste in essere in epoca antecedente all’introduzione, nell’ordinamento giuridico, dell’istituto della bonifica (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2021, n. 8033);
- la scelta normativa di porre in capo ad ENI - allora, peraltro, ente non societario ad integrale controllo e finanziamento pubblico - gli assetti produttivi di una società privata in difficoltà finanziaria deve essere letta non con gli attuali criteri valutativi, bensì nell’assai diverso contesto del diritto pubblico dell’economia dei primi anni ottanta del secolo scorso.

11. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l’appello deve essere respinto.

12. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull’appello r.g. n. 2339/2021, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori di legge (IVA, CPA e rimborso spese generali al 15%), in favore del Comune di Porto Torres, di euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori di legge (IVA, CPA e rimborso spese generali al 15%), in favore della società E.ON produzione s.p.a. e di euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori di legge se dovuti, in favore del Ministero della transizione ecologica.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Michele Pizzi, Consigliere

L'ESTENSORE

Alessandro Verrico

IL PRESIDENTE

Vito Poli

IL SEGRETARIO