



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 6464 del 2017 proposto dalla società Edison S.p.A., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Invernizzi e Mariano Protto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Mariano Protto in Roma, via Cicerone, 44;

contro

Provincia di Verona, in persona del Presidente *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giancarlo Biancardi e Isabella Sorio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giancarlo Biancardi in Verona, via S. Maria Antica, 1;

Comune di Legnago, in persona del Sindaco *p.t.*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Prati, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Antonella Giglio in Roma, via Gramsci, 14;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *p.t.*, e Ufficio Territoriale del Governo, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Immobiliare Ellegi S.p.A, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avvocati Federico Peres, Luciano Butti e Alessandro Kiniger, domiciliata *ex art. 25 c.p.a.* presso la Segreteria della Sezione IV del Consiglio Di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

Settore Ambiente – Servizio Gestione Rifiuti della Provincia di Verona; Azienda U.L.S.S. n. 9 Scaligera (già Azienda U.L.S.S. n. 21 Legnago); Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda U.L.S.S. n. 9 Scaligera (già Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda U.L.S.S.

n. 21 Legnago); Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto – A.R.P.A.V.; Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto – A.R.P.A.V. - Dipartimento di Verona; Regione Veneto; Regione Veneto – Direzione Tutela Ambiente; non costituiti in giudizio.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Venezia, Sezione III, n. 313 del 28 marzo 2017, resa tra le parti, concernente bonifica e ripristino ambientale dell'area denominata “exPasqualini”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Verona, del Comune di Legnago, del Ministero dell'Interno, dell'Ufficio Territoriale del Governo di Verona e della società Immobiliare Ellegi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 aprile 2018 il consigliere Daniela Di Carlo e uditi per le parti gli avvocati Roberto Invernizzi, Mariano Protto, Giancarlo Biancardi, Giglio (su delega dell'avvocato Luca Prati), Federico Peres e l'avvocato dello Stato Gaetana Natale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.La controversia riguarda l'impugnazione, proposta dalla società Edison s.p.a., degli atti della serie procedimentale attivata dalla Provincia di Verona per l'identificazione del soggetto responsabile della contaminazione dell'area denominata “ex Pasqualini”, sita in Comune di Legnago, in località San Pietro, alla Via Mantova 28, al fine di dare corso agli interventi di bonifica e di ripristino ambientale ai sensi dell'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006.

In particolare, la società Edison s.p.a. ha chiesto l'annullamento:

1.1. con il ricorso introduttivo, dell'atto provinciale prot. n. U0103424 del 23 ottobre 2013, recante comunicazione di avvio del procedimento e degli atti connessi, presupposti e

conseguenti;

1.2. con i primi motivi aggiunti depositati il 21 febbraio 2014, degli atti già impugnati con il ricorso introduttivo e di ogni altro atto che esprima la volontà amministrativa di addebitare alla ricorrente la responsabilità dello stato in cui versa l'area "ex Pasqualini" in Legnago;

1.3. con i secondi motivi aggiunti depositati il 28 novembre 2014, della diffida della Provincia del 26 maggio 2014, n. 2034;

1.4. con i terzi motivi aggiunti depositati il 6 febbraio 2015, della nota della Provincia prot. n. 117828 del 28 novembre 2014;

1.5. con i quarti motivi aggiunti depositati il 12 novembre 2015, della nota della Provincia del 28 luglio 2015, prot. n. 0068153;

1.6. con i quinti motivi aggiunti depositati il 30 dicembre 2015, della deliberazione di Giunta comunale n. 298 del 19 ottobre 2015, del verbale della Conferenza di servizi del 20 ottobre 2015 e della successiva determinazione dirigenziale che ne prende atto;

1.7. con i sesti motivi aggiunti depositati il 13 aprile 2016, del verbale della Conferenza dei servizi del 3 febbraio 2016, della successiva determinazione dirigenziale n. 101 del 10 febbraio 2016 che ne prende atto e della nota comunale del 26 febbraio 2016;

1.8. con i settimi motivi aggiunti depositati il 27 aprile 2016, degli atti già impugnati con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti;

1.9. con gli ottavi motivi aggiunti depositati il 23 settembre 2016, della deliberazione di Giunta comunale n. 153 dell'8 giugno 2016, del verbale della Conferenza di servizi del 13 giugno 2016 e della determinazione dirigenziale n. 493 del 15 giugno 2016;

1.10. con i noni motivi aggiunti depositati il primo dicembre 2016, del verbale della Conferenza di servizi del 26 settembre 2016, del parere della Direzione Tecnica Servizio Osservatorio Suoli e Bonifiche di A.R.P.A.V. e della determinazione dirigenziale comunale n. 743 del 5 ottobre 2016 di presa d'atto del verbale della conferenza di servizi del 26 settembre 2016.

2. A sostegno delle proprie pretese, la ricorrente ha rappresentato che:

2.1. difettano i presupposti per l'esercizio del potere, attesa l'assoluta estraneità di Edison s.p.a. rispetto all'inquinamento dell'area ex Pasqualini; la stessa, in ogni caso, non sarebbe

nemmeno qualificabile come “avente causa” dal soggetto che all’epoca condusse *in loco* le produzioni industriali asseritamente responsabili dell’inquinamento;

2.2. non sono applicabili retroattivamente le norme contenute negli artt. 239-253 del D.lgs. n. 152/2006, con riferimento a presunte contaminazioni insorte a causa di lavorazioni cessate ancor prima dell’avvento del D.lgs. n. 22/1997, né altrimenti invocabile il principio “chi inquina paga” di cui alla direttiva 2004/35/CE;

2.3. gli obblighi di bonifica e di risanamento ambientale gravano esclusivamente sulla società immobiliare Ellegi s.p.a., oggi proprietaria del sito, in virtù di un accordo convenzionale stipulato con l’amministrazione comunale, quale corrispettivo per i benefici ottenuti in termini di trasformazione urbanistica verso destinazioni residenziali e vantaggioso reimpiego dell’area (*cd.* “Programma integrato di Riqualificazione Urbanistica Edilizia ed Ambientale di riqualificazione urbanistica ed ambientale”);

2.4. è illegittimo il rigetto dell’istanza di riesame in via di autotutela attivata dalla società, giacché l’amministrazione non ha motivato in modo idoneo le ragioni ostative all’accoglimento della stessa;

2.5. sono, altresì, illegittime, la mancata approvazione dell’elaborato progettuale presentato dalla ricorrente; la decisione di imporre alla stessa il (più gravoso) adempimento della predisposizione del documento di analisi di rischio e quella di pretendere, in funzione dell’uso residenziale del sito programmato con la società Ellegi, un intervento di bonifica consistente nella rimozione delle ceneri di pirite, anziché quello che –invece- si renderebbe necessario in funzione del mero risanamento ambientale.

3. Il T.a.r. per il Veneto, Venezia, Sezione III, con la sentenza n. 313 del 28 marzo 2017, ha:

a) respinto la domanda di estromissione dal giudizio avanzata dal Ministero dell’ambiente e dalla Prefettura, giacché Autorità entrambe preposte al controllo della corretta esecuzione degli interventi necessari per la prevenzione e per la messa in sicurezza del sito, nonché tenute per legge ad adottare, in caso di inerzia dell’operatore interessato, i provvedimenti (anche sanzionatori) del caso;

b) assorbito le preliminari eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti sollevate dalle parti resistenti;

c) ritenuto la manifesta infondatezza, nel merito, del ricorso e degli atti di motivi aggiunti, sulla scorta delle seguenti considerazioni:

c.1) la contaminazione rilevata nell'area "ex Pasqualini" deriva dal seppellimento di ceneri di pirite originanti, secondo il criterio del più probabile che non, dall'attività produttiva di acido solforico mediante arrostitimento di pirite svolta dalla società Montecatini nello stabilimento che insisteva sull'area in oggetto fino al 1972;

c.2) Edison s.p.a., a seguito dell'atto di fusione del 7 luglio 1966, ha incorporato la società Montecatini Società Generale per l'Industria e Chimica, assumendone i diritti e gli obblighi e subentrando in tutti i rapporti giuridici, sia precedenti che successivi, facenti capo all'incorporata; nel 1972, l'immobile è stato ceduto alla CEOR; nel 2002, si è realizzata la fusione fra Montecatini Edison s.p.a., Edison s.p.a., Sondel s.p.a. e Fiat Energia, mantenendo il nome Edison s.p.a.;

c.3) le predette fusioni per incorporazione hanno determinato un fenomeno di successione a titolo universale per effetto del quale l'incorporante (odierna ricorrente) è subentrata in tutti gli obblighi (compreso quello di bonifica) connessi alla posizione di garanzia assunta *ex lege* dall'autore dell'inquinamento a causa della sua pregressa condotta;

c.4) l'insorgenza di detto obbligo non dipende dall'applicazione retroattiva della disciplina dettata dal D.lgs. n. 152/2006 ad un'attività conclusasi allorché non era ancora entrato in vigore il D.lgs. n. 22/1997, bensì dalla natura permanente degli effetti derivanti dalla condotta cui è causalmente riconducibile la contaminazione ambientale, indipendentemente dal momento storico in cui tale condotta è stata tenuta;

c.5) l'inquinamento è, infatti, una situazione a carattere permanente che perdura fino a quando non ne siano rimosse le cause, e non siano stati ripristinati i parametri ambientali normativamente vigenti al momento dell'adozione della misura di ripristino ambientale adottata in concreto. E ciò in applicazione di un principio generale dell'ordinamento vigente già prima dell'entrata in vigore della normativa di settore, il cui fondamento va rinvenuto nel combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 32, 41 e 42 della Costituzione, secondo il quale chiunque ponga in essere un'attività produttiva (per definizione pericolosa per i beni di rilevanza costituzionale quali l'ambiente e la salute) è tenuto ad adottare, in via preventiva, tutte le cautele necessarie per evitare di cagionare danni, anche

di natura ambientale, nonché, in via successiva, le eventuali misure che si rendessero necessarie per ripristinare la situazione ambientale preesistente;

c.6) detta responsabilità non è elisa dall'assunzione in via convenzionale, da parte della società Immobiliare Ellegi, dell'obbligo di bonifica del sito, giacché l'art. 245, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006 dispone che gli obblighi e le facoltà del proprietario incolpevole dell'inquinamento sono previste *“fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242”*, il quale resta dunque tenuto ad effettuare gli interventi di riparazione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino necessari, ovvero a tenere indenne il proprietario non responsabile dell'inquinamento che vi abbia in ipotesi già provveduto (art. 253, comma 4, ultima parte, del D.lgs. n. 152/2006);

c.7) detta responsabilità non può nemmeno considerarsi aggravata dalla parametrizzazione dell'obbligo di bonifica all'attuale uso residenziale acquisito dall'area per effetto del programma urbanistico concordato tra il comune e la società Ellegi, giacché, per un verso, la proposta di messa in sicurezza formalizzata da Edison (*cd. capping*) non appare conforme ad alcuna delle opzioni indicate dalla stessa disciplina di cui la medesima società invoca l'applicazione; e, per altro verso, la tipologia di bonifica del sito deve necessariamente essere valutata in relazione alla destinazione d'uso dell'area prevista dagli strumenti urbanistici vigenti al momento della sua esecuzione;

d) condannato la società Edison s.p.a. al pagamento delle spese processuali liquidate in favore di ciascuna parte nella misura di euro 3.000,00 oltre accessori di legge, e così per complessivi euro 12.000,00 oltre accessori di legge.

4. La società Edison s.p.a. ha appellato la sentenza deducendo i seguenti motivi:

4.1. *“Negligenza e travisamento di fatti e documenti di causa – Violazione della legge regionale n. 23/1999, degli artt. 16 della legge n. 179/1992, 11 della legge n. 241/1990, 1372 del c.c., 245 del d.lgs. n. 152/2006, 3, 76 e 39 del c.p.a., anche in relazione agli artt. 112, 115 e 276 del c.p.c. – Carenza di motivazione su punti decisivi?”*.

4.2. *“Negligenza e travisamento di fatti e documenti di causa – Violazione della legge regionale n. 23/1999, degli artt. 16 della legge n. 179/1992, 11 della legge n. 241/1990, 1372 del c.c., 245 del d.lgs. n. 152/2006, 3, 76 e 39 del c.p.a., anche in relazione agli artt. 112, 115 e 276 del c.p.c. – Carenza di motivazione su punti decisivi?”*.

4.3. In sintesi, si assume che:

- a) Edison non è successore a titolo universale della società Montecatini;
- b) anche qualora la circostanza venisse positivamente accertata, comunque la stessa non potrebbe essere ritenuta successore a titolo universale di obblighi di bonifica sorti anni dopo l'incorporazione della Montecatini e in base a norme di legge, interne ed europee, non vigenti all'epoca della produzione industriale;
- c) sarebbe illegittimo applicare retroattivamente la disciplina sulla bonifica;
- d) sussiste una convenzione che vede quale obbligata alla bonifica la società Immobiliare Ellegi, la quale del tutto ingiustificatamente si sta sottraendo ai propri obblighi continuando però a beneficiare dei vantaggi ottenuti, in sede di approvazione della variante urbanistica, con il mutamento della destinazione d'uso dell'area in residenziale e commerciale;
- e) la sentenza avallerebbe il comportamento negligente dell'amministrazione, la quale mancherebbe di far valere le proprie pretese verso il soggetto assunto dell'obbligo di bonifica (la Ellegi), esigendone l'adempimento da parte di un soggetto (la Edison s.p.a.) che non può essere ritenuto responsabile dell'inquinamento.

4.4. L'appellante ha, inoltre, espressamente riproposto, ai sensi dell'art. 101, comma 2 del c.p.a., tutti i motivi di ricorso dedotti nel primo grado di giudizio.

5. Il comune di Legnago, la società Immobiliare Ellegi s.p.a., il Ministero dell'Interno e la Provincia di Verona si sono costituiti con separate memorie di mero stile, chiedendo la declaratoria di inammissibilità, irricevibilità o infondatezza, nel merito, dell'avverso gravame.

6. Il comune di Legnago e la società Immobiliare Ellegi spa hanno depositato, altresì, separate memorie difensive ai sensi dell'art. 101, comma 2 del c.p.a., al fine di riproporre espressamente le eccezioni di rito sollevate in primo grado, non esaminate e assorbite dal giudice di prime cure.

7. All'udienza camerale del 12 ottobre 2017, fissata per la discussione dell'incidente cautelare, la parte appellante ha rinunciato alla domanda di sospensiva e, con l'accordo delle parti presenti, la discussione della causa è stata rinviata al merito.

8. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive mediante il deposito di documenti, di memorie integrative e di replica.
9. All'udienza pubblica del 5 aprile 2018 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.
10. Secondo l'ordine delle questioni di cui all'art. 276 c.p.c., applicabile al processo amministrativo per effetto del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a., vanno prioritariamente esaminate, da un punto di vista logico-giuridico, le eccezioni di rito (di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti) sollevate in primo grado dal comune di Legnago e dalla società Immobiliare Ellegi, assorbite dal giudice di prime cure e oggi riproposte ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. dalle stesse parti, oggi appellate.
- 10.1. L'appellante lamenta l'inammissibilità delle anzidette eccezioni sostenendo che le stesse avrebbero dovuto essere coltivate con l'appello incidentale e non già con la mera riproposizione ai sensi dell'art. 101, comma 2, del c.p.a., secondo il principio della soccombenza.
- 10.2. L'assunto non ha pregio.
- 10.3. Nel processo amministrativo, successivamente all'entrata in vigore del codice (D.lgs. n. 104/2010, *ratione temporis* applicabile alla fattispecie all'esame) è consentito alle parti diverse da quella appellante di riproporre, ai sensi dell'art. 101, comma 2 del c.p.a., le domande e le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, mediante semplice memoria difensiva (non notificata), da depositare a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio delle parti medesime. Soltanto nell'ipotesi (qui non ricorrente) in cui l'eccezione pregiudiziale sia stata esaminata e disattesa dal giudice di primo grado, la parte eccipiente (in quanto soccombente) ha l'onere di impugnare il relativo capo della sentenza nelle forme dell'appello incidentale, sia pure condizionato. Che tale sia la corretta interpretazione da dare alla norma contenuta nell'art. 101, comma 2 del c.p.a. non è dato dubitare, sia in ragione della chiarezza del dato letterale, sia a motivo del costante e pacifico orientamento giurisprudenziale seguito dal Consiglio di Stato (Consiglio di Stato sez. IV, 14 aprile 2014 n. 1816; Consiglio di Stato sez. V, 4 agosto 2014 n. 4157; Consiglio di Stato sez. III, 19 marzo all'2014 n. 1357; Consiglio di Stato sez. V, 10 agosto 2016 n. 3568; Consiglio di Stato sez. V, 4 agosto 2014 n. 4157).

10.4. Nel caso di specie, il primo giudice ha proceduto all'assorbimento delle dette eccezioni, sicché le stesse sono state ritualmente riproposte con la memoria difensiva: l'atto di appello è stato portato alla notificazione il 1 settembre 2017; la notificazione è stata ricevuta dal comune di Legnago e dalla società Ellegi rispettivamente il giorno 7 e il giorno 6 del mese settembre dello stesso anno; in data 6 ottobre 2017 (e, dunque, entro il termine di costituzione di cui all'art. 46, comma 1 del c.p.a., applicabile anche al giudizio di appello) le parti hanno provveduto a depositare la memoria di cui all'art. 101, comma 2 del c.p.a..

10.5. Né è possibile sostenere –come prospetta l'appellante– che l'assorbimento delle questioni di rito abbia comportato la soccombenza dell'amministrazione resistente e della società contro-interessata in relazione alle medesime: di ciò non vi è traccia nella sentenza di primo grado, la quale ha *-sic et simpliciter-* deciso la controversia in base alla ragione ritenuta più liquida, senza tuttavia (espressamente) escludere la fondatezza delle eccezioni di rito rispetto all'accoglimento delle ragioni di merito illustrate dalle parti resistenti e intime.

10.6. Le eccezioni sono fondate.

11. Col ricorso di primo grado è stata impugnata la comunicazione di avvio del procedimento volto ad identificare il soggetto responsabile del potenziale inquinamento della matrice ambientale nella zona denominata *ex* Pasqualini (doc. 2).

11.1. Per giurisprudenza costante, la natura endoprocedimentale e il contenuto non immediatamente lesivo dell'atto rendono il medesimo non autonomamente e immediatamente impugnabile (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione V, 16 febbraio 2015 n. 791).

11.2. Solo nell'ipotesi (da dimostrarsi, a cura del ricorrente) in cui detto atto sia concretamente idoneo ad arrecare lesioni alla sfera giuridica del destinatario in un momento precedente l'avvio dell'istruttoria e la conclusione stessa dell'*iter* procedimentale, potrebbe ammettersi l'immediata impugnazione del medesimo in via autonoma, anziché quale atto meramente presupposto rispetto al provvedimento finale che segna la formale conclusione del procedimento e la manifestazione esterna della volontà dell'Amministrazione.

11.3. Nel caso di specie, dal tenore formale e sostanziale dell'atto impugnato, si evince che l'amministrazione provinciale di Verona ha inteso soltanto comunicare ai soggetti interessati (la Edison nella sua qualità di soggetto incorporante la precedente società che gestiva il sito, e la società Ellegi nella sua qualità di attuale proprietaria del sito medesimo) l'avvio di un procedimento volto all'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ambientale del sito denominato *ex* Pasqualini, senza assumere alcuna preventiva (e pregiudizievole) determinazione in punto di responsabilità ambientale.

11.4. La stessa tecnica redazionale utilizzata e l'articolazione interna dell'atto confermano, ad avviso del Collegio, la semplice volontà dell'Amministrazione di dare inizio ad un procedimento amministrativo diverso per oggetto e per funzione (accertamento della responsabilità a scopo sanzionatorio) rispetto a quello iniziato nel 2007 con la società Ellegi (attuazione di un programma integrato di riqualificazione urbanistica e ambientale) e di rappresentare *ab initio* ai soggetti potenzialmente interessati alla vicenda (quindi, in chiave decisamente garantista e in senso a loro favorevole) gli elementi di fatto fino ad allora raccolti.

Non, dunque, l'opposta volontà di esprimere un "pre-giudizio" di colpevolezza o di addebitare a qualcuno (tantomeno la Edison) la responsabilità per il danno ambientale.

11.5. Il ricorso introduttivo del giudizio, pertanto, è inammissibile per difetto di interesse attuale e concreto ad agire.

12. Parimenti inammissibile è il primo atto di motivi aggiunti con cui sono state dedotte ulteriori censure avverso la comunicazione di avvio del procedimento: come appena esposto, tale atto non era immediatamente né autonomamente impugnabile, sicché incorrono nella medesima declaratoria (di inammissibilità) anche tutte le successive impugnazioni.

12.1. Come già precisato al punto 11 che precede, infatti, l'Amministrazione ha soltanto inteso, in chiave partecipativa e garantista, manifestare -in sede di accesso agli atti- gli elementi probatori fino ad allora raccolti (quasi una sorta di *discovery* amministrativa) alle società che hanno (o hanno avuto) una qualche relazione qualificata con il sito, senza con ciò stabilire (*rectius*, prestabilire) alcuna responsabilità a carico loro o di una di esse.

12.2. Pertanto, ancora una volta del tutto inconferente si appalesa l'assunto difensivo dell'appellante secondo cui l'Amministrazione avrebbe inteso additare o anticipare in qualche modo il giudizio sulla responsabilità di quanto accaduto all'area *ex* Pasqualini: i documenti da 3 a 38 depositati nel primo grado del giudizio, infatti, costituiscono atti formati da altri soggetti (essenzialmente, il comune di Legnago, la società Euroambiente e la società Ellegi), di per sé non significativi di alcuna decisione (o pre-decisione) immediatamente pregiudizievole e che – al contrario- la società Edison aveva tutto l'interesse a conoscere.

13. I secondi motivi aggiunti sono stati proposti, invece, contro la decisione assunta dal Dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Verona n. 2034 del 26 maggio 2014 notificata, a mezzo PEC, in pari data.

13.1. L'appellante contesta la natura immediatamente lesiva dell'anzidetta determinazione, sostenendo che si tratterebbe di una mera diffida, priva di contenuto ordinatorio, consistendo nella semplice *“prospettazione all'interessato della corretta applicazione del diritto in una data situazione concreta e, al contempo, delle eventuali conseguenze nel caso in cui non vi si attenga”*.

13.2. L'assunto non ha pregio.

13.3. Dal tenore letterale del provvedimento si evince con certezza che la società Edison s.p.a. è stata individuata e qualificata proprio in tale atto e per la prima volta quale soggetto responsabile (o corresponsabile) dell'inquinamento della matrice ambientale nell'area *ex* Pasqualini ed è stata diffidata ad adottare le misure di cui all'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006.

13.2. L'atto, pertanto, presentava indubbi profili di lesività per la sfera del destinatario e doveva essere impugnato nei termini.

13.3. Ciò non è avvenuto: la società Edison ha portato il ricorso alla notificazione soltanto in data 12.11.2014, ovvero oltre tre mesi dopo la scadenza del termine.

13.4. I secondi motivi aggiunti sono, pertanto, irricevibili perché notificati oltre il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 41, n. 2 c.p.a..

14. L'irricevibilità per tardività degli anzidetti motivi aggiunti rende inammissibili per difetto di interesse i successivi ricorsi per motivi aggiunti, vale a dire il terzo (contro la nota della Provincia di Verona prot. n. 117828 del 28.11.2014), il quarto (contro la nota

della Provincia di Verona prot. n. 0068153 del 28.07.2015), il quinto (contro la deliberazione di Giunta Comunale n. 298 del 19 ottobre 2015, il verbale della Conferenza di servizi del 20.10.2015 e la determinazione dirigenziale n. 893/2015 che ne prende atto), il sesto (contro il verbale della Conferenza di servizi del 3.2.2016, la determinazione dirigenziale n. 101 del 10 febbraio 2016 che ne prende atto e la nota del Comune di Legnago n. 7598 del 26 febbraio 2016) e l'ottavo (contro la deliberazione di Giunta comunale n. 153 dell'8.6.2016, il verbale della Conferenza di servizi del 13.6.2016 e la determinazione dirigenziale n. 493 del 15.6.2016).

14.1. Rispetto a tutti questi provvedimenti, infatti, la diffida del 26.5.2014 si configura come atto presupposto, cioè come antecedente logico e giuridico dei provvedimenti successivi.

14.2. E segnatamente.

14.3. In relazione ai terzi motivi aggiunti, è palese il tentativo del ricorrente di "recuperare" la tempestività dell'impugnazione della nota provinciale del 28 novembre 2014 sull'assunto dell'intervenuto illegittimo ri-esercizio dell'azione amministrativa in risposta alla nota (protocollata il 29 ottobre 2014) con cui la società medesima aveva formulato istanza di accesso alle informazioni ambientali e di rideterminazione in autotutela rispetto alla determinazioni già assunte.

Come si evince chiaramente dagli atti, la nota del 28 novembre 2014 si limita ad evadere la richiesta di informazioni ambientali precisando come si fosse al di fuori dall'ambito applicativo della fattispecie e che, per quanto concerneva invece l'istanza di autotutela, non vi fosse spazio per il ri-esercizio del potere in ordine alle conclusioni provvedimentali alle quali la stessa Amministrazione era giunta con l'ordinanza del 26 maggio 2014, giacché:

- a) le ragioni di tale decisione di evincevano chiaramente da quel provvedimento, senza bisogno di ulteriori enucleazioni;
- b) non si stava riesaminando o riprovedendo sulla questione;
- c) ogni decisione relativa all'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento e alla determinazione degli obblighi di legge sul medesimo gravanti era rimessa all'autorità giudiziaria, presso la quale pendeva il giudizio.

Trattandosi, pertanto, di atto meramente confermativo di precedente provvedimento (*cd. conferma impropria*), non preceduto da autonoma e rinnovata istruttoria o nuova valutazione dei fatti occorsi, è escluso che possa darsi luogo a nuova decisione e, dunque, nuovo computo del termine per impugnare a far data dal 28 novembre 2014.

Resta dunque fissata, ai fini del decorso del termine per impugnare, la data del 26 maggio 2014.

14.4. In relazione ai quarti, ai quinti, ai sestimi e agli ottavi motivi aggiunti, è inammissibile il tentativo della società Edison di rimettere in discussione, attraverso l'impugnazione degli atti sopravvenuti, gli aspetti concernenti l'individuazione del soggetto responsabile e degli obblighi sullo stesso gravanti, aspetti contenuti –come già detto- nella presupposta nota provinciale del 26 maggio 2014.

Laddove la società avesse voluto contestare gli anzidetti profili, avrebbe dovuto farlo (tempestivamente) avverso tale ultimo atto, anziché far decorrere inutilmente il relativo termine e pretendere di rimettere poi (tardivamente) in discussione il profilo soggettivo e oggettivo della fattispecie di danno, alludendo alle ritenute responsabilità della società Ellegi e al programma da attuarsi a cura di quest'ultima e limitando il proprio intervento alla mera azione preventiva di messa in sicurezza, con esclusione di tutte le successive e complementari attività previste dall'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006, imposte specificamente alla società ricorrente dal provvedimento presupposto del maggio 2014 e consistenti in: indagine preliminare sui parametri, piano di caratterizzazione, procedura di analisi di rischio.

14.5. In particolare, con riferimento ai quarti motivi aggiunti, l'atto impugnato (la nota provinciale del 28 luglio 2015) rappresenta soltanto un'ulteriore riconferma di quanto già deciso dall'Amministrazione nel maggio del 2014 in punto di individuazione del soggetto responsabile, aggiungendosi (quale unico elemento di novità non decisivo e non lesivo per l'interesse del ricorrente) che il procedimento di raccordo per la messa in opera degli interventi non sarebbe rientrato nella competenza dell'Amministrazione provinciale, arrestandosi l'attività di quest'ultima all'individuazione del soggetto responsabile.

14.6. Con riferimento, invece, ai quinti motivi aggiunti, oltre a quanto illustrato al punto 14.4. che precede (gli obblighi a carico della società Edison erano già stati individuati nel

provvedimento presupposto rimasto inoppugnato), va rilevato che oggetto di impugnazione sono atti nemmeno immediatamente lesivi dell'interesse della ricorrente e di natura endoprocedimentale: il parere comunale negativo sul progetto presentato dalla società ha natura solamente preliminare, mentre il rinvio della conferenza di servizi ad altra data (e l'atto dirigenziale che ne ha preso atto) è stato preso con l'accordo delle parti per meglio garantire il loro accesso ai documenti amministrativi.

14.7. Con riferimento ai sesti motivi aggiunti, le uniche decisioni hanno investito il rinvio ad ulteriore data della conferenza di servizi e, nuovamente, il contenuto del progetto presentato dalla Edison, per il quale valgono le considerazioni già sopra espresse ai punti 14.4. e 14.6..

14.8. Anche con riferimento agli ottavi motivi aggiunti può giungersi alle medesime conclusioni, sia per quanto concerne la natura preliminare del parere negativo, sia per quanto riguarda il contenuto dell'obbligo progettuale cui era tenuta la società Edison rispetto all'atto presupposto rimasto inoppugnato, sia per quanto concerne il rinvio a nuova data della conferenza di servizi, con l'accordo di tutte le parti presenti.

14.9. Ad analoghe conclusioni può giungersi per gli atti impugnati coi noni motivi aggiunti, giacché riguardanti il nuovo rinvio della conferenza per l'esame progettuale e un mero parere tecnico (non vincolante e di natura endoprocedimentale) espresso dall'Arpav.

15. È invece inammissibile per carenza di interesse il settimo atto di motivi aggiunti, con il quale non è stato impugnato alcun atto nuovo ma sono state ribadite le censure già esperite avverso i precedenti provvedimenti, e per il quale valgono, dunque, le considerazioni già espresse in merito all'inammissibilità dei ricorsi dal terzo all'ottavo atto di motivi aggiunti.

16. In conclusione, la sentenza merita di essere riformata dovendosi dichiarare l'inammissibilità per difetto di interesse del ricorso introduttivo, dei primi, dei terzi, dei quarti, dei quinti, dei sesti, dei settimi, degli ottavi e dei noni motivi aggiunti e l'irricevibilità per tardività dei secondi motivi aggiunti.

17. La complessità delle questioni trattate costituisce giusto motivo di compensazione tra le parti delle spese di lite del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, in riforma della sentenza di primo grado,

a) dichiara inammissibili il ricorso introduttivo del giudizio, il primo atto di motivi aggiunti e quelli dal terzo al nono;

b) dichiara irricevibile per tardività il secondo atto di motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

L'ESTENSORE
Daniela Di Carlo

IL PRESIDENTE
Filippo Patroni Griffi

IL SEGRETARIO