

Individuazione del responsabile del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione nel sito di interesse nazionale dei «Laghi di Mantova - Polo chimico»

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 25 agosto 2016, n. 1146 - Calderoni, pres.; Bertagnolli, est. - Syndial S.p.A. (avv.ti Grassi e Onofri) c. Provincia di Mantova (avv.ti Persegati Ruggerini e Noschese) ed a.

Ambiente - Bonifica del sito di interesse nazionale dei «Laghi di Mantova - Polo chimico» - Individuazione del responsabile del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione.

(*Omissis*)

FATTO

I provvedimenti oggetto del ricorso in esame si inseriscono nell'ambito del complesso procedimento di bonifica del sito di interesse nazionale dei "Laghi di Mantova – Polo chimico" e, in particolare, tendono all'individuazione del responsabile dell'inquinamento riscontrato nell'Area "N".

Secondo parte ricorrente, i tre cumuli di materiale presenti nell'Area "N" del suddetto sito di interesse nazionale (SIN) sarebbero derivati da attività di precollauda e di scavo, propedeutiche alla costruzione dell'impianto di depurazione adiacente all'area medesima.

La c.d. "Area N" è ora di proprietà della società Versalis che, nella sua qualità di proprietario, ha sempre sostenuto di non aver contribuito alla determinazione della situazione di inquinamento, ma sta comunque conducendo, da anni, indagini e monitoraggi per valutare lo stato delle matrici ambientali, ha commissionato indagini tecniche e posto in essere interventi di caratterizzazione, oltre che di messa in sicurezza d'emergenza.

Da tali indagini sarebbe emerso, secondo quanto sostenuto in ricorso, che i materiali presenti non inducono rischi di contaminazione della risorsa idrica sotterranea, comunque protetta dalla barriera idraulica a valle, così come desumibile dalle elaborazioni per il calcolo del rischio e la definizione di eventuali CSR riportate nel documento di Analisi rischio trasmesso il 20 gennaio 2012, le quali, però, non risultano essere state ancora approvate dal Ministero, nonostante il loro deposito sia avvenuto in accordo con gli Enti coinvolti.

Nel frattempo, nell'*iter* preordinato alla bonifica dell'area è stata inserita anche l'attività con cui la Provincia di Mantova, su sollecitazione di Versalis, ha condotto e concluso il procedimento di individuazione del responsabile dell'inquinamento.

La legittimità del relativo atto conclusivo è censurata con il ricorso in esame, in quanto sarebbe affetto dai seguenti vizi:

1. secondo quanto sostenuto da parte ricorrente, è stata chiesta la presentazione di un progetto di bonifica sulla base del superamento delle CSC, in assenza dell'analisi di rischio sito specifica e, dunque, senza la previa fissazione degli stessi obiettivi di bonifica attraverso il calcolo della CSR;
2. con il provvedimento censurato si impone a Syndial la realizzazione di un progetto di bonifica dell'area senza la rigorosa dimostrazione del nesso causale tra l'attività della ricorrente e la situazione di inquinamento;
3. il provvedimento non distinguerebbe tra responsabilità imputabili ai singoli destinatari dell'ordinanza, a dimostrazione dell'assoluta incompletezza e carenza dell'istruttoria;
4. il termine fissato per gli adempimenti imposti alla ricorrente sarebbe del tutto incongruo.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Ambiente, sostenendo l'infondatezza del ricorso, attraverso il quale la ricorrente vorrebbe imputare a Edison la responsabilità del mescolamento del materiale, senza, però, fornire alcuna prova di ciò. Né alcuna prova della corretta gestione dei materiali di risulta della costruzione del depuratore è mai stata fornita nemmeno da Enichem, dante causa di Versalis.

La responsabilità concorrente tra tali soggetti (e i loro successori), sarebbe perfettamente ammissibile e la natura di materiali pericolosi per la salute umana dei cumuli sarebbe comprovata dalle risultanze del parere ARPA sulla caratterizzazione prodotta da Versalis (attuale proprietaria dell'area). La contaminazione dei materiali mescolati escluderebbe la possibilità di considerare gli stessi comune materiale da riporto.

L'ordinanza, infine, non avrebbe richiesto alla Syndial un'attività "impossibile" in assenza di un'analisi di rischio, dal momento che esplicitamente la Provincia si è limitata a rimettere al Ministero competente l'individuazione degli specifici atti da adottare in ragione dello stato del procedimento di bonifica.

Si sono, quindi, costituiti sia il Comune di Mantova, che la Provincia di Mantova.

Il primo ha manifestato il proprio interesse a che si addivenga quanto prima alla completa bonifica del sito, garantendo il miglior risultato possibile secondo la tecnica e la scienza.

La Provincia, dopo una puntuale ricostruzione delle vicende che hanno interessato l'area "N", ha anch'essa dedotto

l'infondatezza del ricorso, dal momento che tale esposizione dimostrerebbe la mancata specificazione del primo atto da adottare, rimettendo al Ministero l'individuazione di esso, in quanto soggetto competente alla bonifica. Non sussisterebbe, dunque, alcuna violazione dell'*iter* previsto dagli artt. 242 e ss. del d.lgs. 152/2006 e sarebbe dimostrato il nesso causale tra l'attività di Syndial e l'inquinamento dei terreni di cui tale società deve ritenersi responsabile. L'imputazione di una responsabilità concorrente e solidale risponderebbe ai principi della normativa in materia e il termine, anche laddove ne fosse comprovata la ristrettezza (non dimostrata a causa della possibilità di proroga), non inciderebbe sulla legittimità dell'atto.

Dopo la rinuncia alla pronuncia sull'istanza cautelare, presentata in uno con il ricorso, in vista della pubblica udienza, tutte le parti hanno depositato memorie e la Provincia e Syndial anche le relative repliche, nelle quali esse hanno sostenuto le tesi già più sopra esposte.

Alla pubblica udienza del 13 luglio 2016, la causa, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Dalla lettura della Cronistoria che costituisce parte integrante dell'ordinanza che ha attribuito la responsabilità (almeno in parte) alla ricorrente, emerge che, a base del provvedimento, è stato posto anche lo studio denominato "integrazione del piano di indagine – area N", acquisito agli atti in vista di essere valutato nel corso della Conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2014, con cui, a seguito della Conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013, dopo aver provveduto all'esecuzione dei test di cessione ai sensi dell'art. 41 della legge 98/2013, Versalis ha modificato e sostituito il precedente piano di caratterizzazione dell'area.

I risultati di tale studio sono stati utilizzati dalla Conferenza di servizi.

Quest'ultima, però, ha anche considerato i rilievi di ARPA, che ha evidenziato come - rispetto a Mercurio, Vanadio, Benzene, Etilbenzene, Cumene, Idrocarburi C<12 e C>12, PCDD/PCDF, Dibenzo(a,b)antracene - dei sei piezometri realizzati fosse stato campionato solo il DP10. Questo è risultato contaminato (anche se, secondo Syndial, meno del piezometro posto a monte, il che escluderebbe la presenza di un fenomeno di dilavamento dai cumuli) e, secondo ARPA, il fatto che nei piezometri DP10 e S22sog (adiacente il DP8 che si trova anch'esso in area N) e negli stessi cumuli è stato rilevato Benzene starebbe a significare che c'è un fenomeno di lisciviazione dai cumuli.

Ciò, unitamente al fatto che i materiali che formano i cumuli non sono assimilabili, in alcun modo, a materiali di riporto, in quanto si tratterebbe di terreni contaminati scavati ai fini di un successivo trattamento, mai attuato e non utilizzati, ha indotto la Conferenza di servizi a ritenere necessario, a prescindere da un'ulteriore caratterizzazione dei cumuli, ordinare la rimozione degli stessi (che, secondo Versalis avrebbe un costo di circa 2.000.000 di euro) e la loro gestione secondo la normativa vigente in materie di discariche incontrollate, per poi procedere alla caratterizzazione del suolo sottostante i cumuli, una volta rimossi.

Agli atti risulta depositata anche la "nota tecnica di Interpretazione dei dati di caratterizzazione dei cumuli presenti in Area N" datata 29 aprile 2014, a firma dell'ing. Renato Baciocchi e prodotta nell'interesse di Versalis, quale soggetto gravato dall'onere della caratterizzazione di questa come delle altre aree di sua proprietà ricadenti nel SIN Laghi di Mantova. Con essa, il Dipartimento di ingegneria civile e ingegneria informatica dell'Università di Tor Vergata ha fornito la propria interpretazione dei dati emersi dall'investigazione integrativa dei cumuli operata a seguito delle prescrizioni della Conferenza di Servizi decisoria del 25 luglio 2013, premettendo che la caratterizzazione integrativa è consistita nella valutazione della concentrazione di eventuali contaminanti nei campioni prelevati dai cumuli e nella effettuazione di test di cessione sui campioni stessi. I dati analitici dei campioni prelevati sono stati confrontati con le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), stabilite in Tabella 1 Colonna B dell'Allegato V al D.Lgs. 152/06 Parte IV Titolo V. I risultati dei test di cessione effettuati (secondo quanto previsto dal D.M. 5 febbraio 1998) sono stati utilizzati per effettuare una stima dei rischi attesi per la risorsa idrica sotterranea. Tale valutazione è stata, infine, incrociata con il confronto tra i dati delle acque sotterranee campionate a monte e valle idrogeologico dei cumuli presenti in area N, allo scopo di fornire un quadro di insieme degli eventuali impatti sulla risorsa idrica.

Con riferimento al cumulo 1, solo per taluni analiti è stato riscontrato il superamento delle CSC, il che, pur non implicando di per sé un rischio per la risorsa idrica, ha determinato la necessità di effettuare ulteriori valutazioni.

Per i cumuli 2 e 3, invece, i campioni sono risultati conformi alle CSC per i terreni, ad eccezione di un limitato superamento per il Mercurio in uno dei sondaggi del cumulo 3, mentre i test di cessione hanno evidenziato valori sempre inferiori alle CSC per la risorsa idrica, così come definite dalla Tabella 2 dell'Allegato V al D.Lgs. 152/06 Parte IV Titolo V. L'assenza di superamenti per tutti gli analiti ricercati in tutti i campioni sottoposti a test di cessione ha consentito di escludere i cumuli 2 e 3 da ulteriori valutazioni, in quanto si è implicitamente ritenuto garantito che il rischio per la risorsa idrica da essi derivante possa considerarsi accettabile.

È stato, dunque, calcolato il rischio per la risorsa idrica corrispondente a ciascun analita e questo è risultato sempre inferiore all'unità, indicando, pertanto, che il rischio atteso per la risorsa idrica rientra nei limiti di accettabilità, quando si consideri il valore medio del gradiente idraulico.

Tale dato è stato confermato dall'esito del confronto tra la concentrazione di benzene misurato a monte e a valle idrologico del cumulo 1. Il benzene è stato scelto per due motivi principali: a) è l'analita caratterizzato dal maggiore rischio atteso per la risorsa idrica, pari a 0,91, secondo quanto riportato in "Tabella 4; b) è l'analita per il quale i dati storici sono maggiormente continui e rappresentativi. I dati disponibili nel periodo 1998 - 2014 (47 a monte e 53 a valle) sono stati sottoposti a valutazione statistica, elaborandone la media e l'UCL. Sia la media, che l'UCL del piezometro di monte (DP10) sono sensibilmente superiori a quelli di valle (DP12). Analoghe conclusioni possono essere tratte dal confronto tra i dati del piezometro DP 10 e quelli del piezometro DP2, posti rispettivamente a monte e valle idrogeologica rispetto all'area N, con la conseguenza che si è ritenuto possibile affermare che "i cumuli non sembrano presentare criticità tali da determinare rischi per la qualità della risorsa idrica sotterranea".

Pertanto, in linea con quanto già emerso dagli studi di fine anni '90, il tecnico di parte ha concluso che "il rischio atteso per la risorsa idrica, stimato a partire dai dati dei test di cessione, ed assumendo l'infiltrazione e successiva diluizione in falda dell'eluato, applicando modelli cautelativi mutuati dall'analisi di rischio e valori cautelativi dei parametri di input, ed il gradiente idraulico medio per la falda, risulta accettabile per tutti gli analiti e per tutti e tre i cumuli presenti nell'area N". Anche la "concentrazione in falda del benzene misurata a valle idrologica dei cumuli e dell'area N risulta statisticamente inferiore a quella misurata a monte, con riferimento ai dati storici relativi agli ultimi 20 anni a conferma del fatto che non vi è un apporto alla contaminazione nelle acque sotterranee da parte dei cumuli".

La conclusione è stata, dunque, nel senso che "tenendo conto degli esiti del presente studio per quanto attiene al rischio per la risorsa idrica, e del fatto che comunque il sito è munito di un sistema di pozzi barriera a protezione della risorsa idrica a valle idrologica del sito", "i cumuli possano essere gestiti nell'ambito del procedimento di bonifica, effettuando in primo luogo una analisi di rischio nei confronti dei recettori umani potenzialmente esposti (lavoratori), sulla base dei dati di caratterizzazione discussi in questa relazione, per poi valutare eventuali opzioni di gestione".

Conclusione invero non dissimile da quella cui è pervenuta la Provincia di Mantova nel provvedimento impugnato, che ha ordinato "di adempiere a tutte le attività previste dal titolo V e in particolare dall'art. 242 e 244 del d. Lgs. 152/2006 e s.m.i, presentando entro 30 giorni"... *omissis*... "uno specifico progetto coerente con la documentazione e le progettualità già agli atti del Ministero competente", facendo salva la possibilità di trattare come terra e rocce di scavo il solo cumulo che è risultato essere "cumulo di riporto".

Non appare, dunque, ravvisabile il vizio dedotto con la prima censura e che parte ricorrente ha collegato al, preteso, mancato rispetto dell'*iter* procedimentale per l'imposizione dell'onere della predisposizione del progetto di bonifica, la cui produzione dovrebbe essere richiesta solo successivamente all'elaborazione di un'analisi di rischio sito specifica, attraverso cui fissare gli stessi obiettivi di bonifica, previo calcolo della CSR.

La generica formulazione del dispositivo, come sopra riportato, consente di ritenere che la Provincia abbia inteso, anche proprio attraverso l'inciso che rimanda alla documentazione già in atti presso il Ministero, non entrare nel merito dello specifico "*step*" da compiersi nel complesso *iter* di bonifica del sito e sin qui portato avanti dalla proprietà (e cioè da Versalis).

In linea con quanto evidenziato da parte ricorrente, la stessa ordinanza impugnata, al secondo capoverso di pag. 2, demanda, dunque, espressamente, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare ogni atto inerente le attività di bonifica per l'area ex art. 252 del d. Lgs. 152/2006 e, dunque, in primo luogo, l'individuazione della prossima attività da compiersi per procedere nell'*iter* preordinato alla bonifica.

Tutto ciò fermo restando che, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente nell'ultima pagina della memoria di replica del 21 giugno 2016, la nota tecnica di cui è stato più sopra riportato il sunto e cui ivi si fa riferimento, non ha affermato che sussistono i presupposti per escludere che i cumuli in area N siano qualificati come rifiuti e non anche come materiali di riporto (fatta esclusione per il cumulo proveniente dal precarico del sito del depuratore biologico, rispetto a cui è stata riconosciuta la possibilità di attivare le procedure previste per le terre e rocce di scavo) e, dunque, non può ritenersi fornito un adeguato principio di prova della veridicità dell'affermazione di parte ricorrente.

La Provincia ha, dunque, in conformità con le previsioni di legge e con il riparto di competenze definito nell'accordo sostitutivo di programma del 27 marzo 2013 (pag. 12, ultimo "considerato") provveduto alla sola individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento e, in quanto tale, tenuto alla bonifica (e alle attività propedeutiche ritenute necessarie, tenuto conto di quanto sopra e, più in generale, dei progressi compiuti nel frattempo verso la definizione degli specifici obiettivi di bonifica).

Così respinto il primo motivo di ricorso, non appare fondata nemmeno la seconda censura, con cui si pone in discussione la dimostrazione del nesso causale tra attività della ricorrente e situazione di inquinamento.

La stessa parte ricorrente, a pag. 10 della memoria del 9 giugno 2016, riconosce che i cumuli in questione "sono costituiti principalmente dal terreno utilizzato per il precarico delle fondazioni dell'attuale depuratore a servizio dello stabilimento petrolchimico, più riporti eterogenei provenienti dai lavori di costruzione del depuratore, realizzato nei primi anni '90".

Ciò che essa omette di dire è che, come ben evidenziato nella stessa ordinanza della Provincia, al cumulo di precarico controllato (e cioè materiale pulito utilizzato come "precarico" nell'area A e poi asportato per la costruzione del depuratore, il quale costituisce l'assoluta maggioranza del materiale, essendo costituito da circa 100.000 metri cubi), sono stati mescolati circa 5/6.000 metri cubi di materiale di riporto asportato dall'area A, apparentemente derivante da

precedenti demolizioni di cui non è stata reperita alcuna documentazione; nonché circa 10.000 metri cubi di terreno contaminato dalle precedenti attività svolte nell'area A (che era fin da subito stata individuata come area contaminata, ma che è stata comunque scelta come sito per il depuratore, in quanto l'inquinamento è risultato incidente in maniera inferiore rispetto a quello riscontrato nell'area B, originariamente individuata come sedime dell'opera) e risultato dagli scavi per le fondazioni del depuratore e una quantità indeterminata di fanghiglia contaminata da mercurio e, in misura minore, da solventi aromatici, rinvenibile nei terreni sottostanti i depositi, già risultati contaminati al momento del deposito del materiale. Se la contaminazione è, dunque, ascrivibile a Montedison (attualmente Edison S.p.A.), al gruppo Enichem e - oggi, per quanto qui rileva - a Syndial è riconducibile, tuttavia, la responsabilità di aver provveduto, dopo il passaggio della proprietà al gruppo Enichem stesso e in occasione della realizzazione del depuratore, alla mescolanza di materiale che ha originato i c.d. "cumuli dell'area N".

Sul punto, parte ricorrente non ha introdotto alcun argomento specifico, né tantomeno prodotto alcun principio di prova atto a dimostrare l'estraneità del gruppo Enichem e della società ricorrente rispetto al deposito incontrollato e al successivo abbandono di materiale che avrebbe dovuto essere opportunamente trattato e gestito al momento della realizzazione del depuratore.

In ragione di ciò appare legittima l'attribuzione in solido della responsabilità a chi ha cagionato l'inquinamento dei terreni e a chi, anziché eliminare la fonte di contaminazione secondo le specifiche procedure a tal fine previste, pur cosciente della situazione di pericolo per la salute e l'ambiente (come dimostrato dal progetto stralcio di messa in sicurezza della zona "A" del settembre 1991, in cui Enichem affermava che era conveniente "non rimuovere o rimescolare il terreno per evitare il diffondersi della contaminazione" e, dunque, il terreno andava "protetto localmente") si è limitato all'abbandono dei materiali, contaminando anche buona parte di quel terreno derivante dal preinterro che non era inquinato, anziché avviare le procedure previste dalla legge per la bonifica. Tutto ciò in assenza, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, di alcun titolo legittimante l'azienda (ovvero di specifica autorizzazione), unica responsabile dell'inquinamento scaturito dal deposito e dalla mescolanza di terreno contaminato, in assenza di qualsiasi autorizzazione a tale fine e in violazione degli stessi obblighi di protezione e successivo smaltimento di cui si è fatta carico.

Quanto sin qui rappresentato vale a rigettare anche la terza censura, fondata sul fatto che il provvedimento non distinguerebbe tra responsabilità imputabili ai singoli destinatari dell'ordinanza, così evidenziandosi l'assoluta incompletezza e carenza dell'istruttoria.

Al contrario, l'ordinanza provinciale distingue esattamente le condotte imputabili alle due società, addebitando a Edison l'inquinamento delle matrici e a Enichem di aver determinato la diffusione dell'inquinamento, contaminando terreno pulito mescolandolo con terreno contaminato.

Appare, dunque, configurabile una responsabilità sostanzialmente paritaria, cui è stato correttamente applicato il principio di solidarietà ex art. 2055 del codice civile. Edison, infatti ha inquinato i terreni che poi, una volta asportati e depositati da Enichem (che era a conoscenza dello stato di inquinamento degli stessi) hanno determinato la contaminazione dei cumuli di materiale presenti nella zona N. Cumuli che, dunque, non sono stati inquinati da Edison, ma creati da Enichem che, una volta asportato il materiale inquinato dall'area A, lo ha mischiato con terreno non contaminato. L'inquinamento dei cumuli presenti nell'area N è stato, pertanto, generato da due cause concorrenti, egualmente determinanti lo stato attuale e cioè la diffusione di sostanze inquinanti nel terreno del sito dei Laghi di Mantova (e in particolare delle aree A, B e D, per quanto qui di interesse), imputabile a Edison e la commistione di materiale inquinato proveniente dagli scavi nelle aree suddette con materiale non inquinato, venendo a generare cumuli (almeno due) di materiale contaminato e da assoggettarsi a bonifica, imputabile a Enichem (ora Syndial).

Per quanto attiene, infine, al termine fissato per gli adempimenti imposti alla ricorrente, termine dalla stessa ritenuto incongruo, appare opportuno precisare che ciò non può stabilirsi a priori, non essendo predeterminata quale sia l'attività da porsi in essere nei trenta giorni. Al fine del rispetto di tale termine potrebbe essere sufficiente anche solo la ripresentazione dell'Analisi sito specifica redatta da Versalis. In ogni caso, ciò che potrebbe realmente incidere sulla posizione giuridica della ricorrente sarebbe un eventuale diniego di proroga, se ritenuta necessaria, mentre il fatto che il termine sia piuttosto ristretto, anche laddove fosse dimostrata la sua irragionevolezza, non potrebbe incidere sulla legittimità del contenuto sostanziale del provvedimento e, dunque, degli obblighi e degli effetti scaturenti dallo stesso.

In sostanza si deve escludere la natura perentoria del termine, la cui scadenza non prevede una specifica comminatoria di sanzione per l'inosservanza (Cons. di Stato, Sez. VI, n. 2526 del 2014 e TAR Lazio, Roma, II bis, sentenza n. 4224/2015), con la conseguenza che la sua ristrettezza non può incidere sulla legittimità del provvedimento.

Così respinto il ricorso, le spese del giudizio seguono l'ordinaria regola della soccombenza, salva la compensazione nei confronti del Comune di Mantova, costituitosi in giudizio pur non avendo posto in essere alcuna specifica attività, con riferimento al provvedimento impugnato, di cui difendere la legittimità.

(Omissis)