

Inquinamento da mercurio, idrocarburi pesanti, composti organici aromatici e IPA- idrocarburi policiclici aromatici e ordine di avviare idonee misure di prevenzione

Cons. Stato, Sez. IV 2 maggio 2022, n. 3424 - Poli, pres.; Gambato Spisani, est. - Versalis S.p.A. (avv. Grassi) c. Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora della transizione ecologica), dello sviluppo economico e della salute (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Sito di bonifica di interesse nazionale - Inquinamento da mercurio, idrocarburi pesanti, composti organici aromatici e IPA- idrocarburi policiclici aromatici - Impianto per la produzione del «cloro-soda».

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Il Polo chimico di Mantova, per fatto notorio, è un complesso di industrie chimiche e petrolchimiche, esteso per circa 10 km quadrati, che si trova sul lato dei laghi di Mantova opposto all'abitato, è attivo dalla metà degli anni cinquanta del secolo scorso ad oggi e, per il grave inquinamento da esso determinato, è stato classificato ai fini della sua bonifica e del ripristino ambientale come "*sito di interesse nazionale*" dall'art. 1 comma 4 lettera p *novies*) della l. 9 dicembre 1998 n.426 e perimetrato con D.M. 7 febbraio 2003.

2. È processo per un aspetto particolare delle ricadute sull'ambiente causate da uno degli stabilimenti compresi in questo sito, ovvero dall'impianto per la produzione del "cloro-soda", che è stato in funzione dal 1957 al 1991, e produceva cloro e soda caustica a partire dal salgemma, sciolto in acqua a formare una soluzione di cloruro di sodio successivamente sottoposta ad elettrolisi attraverso 104 celle elettrolitiche a catodo di mercurio, secondo il cd. metodo Castner-Kellner.

3. Le vicende della proprietà dell'impianto si riepilogano così come segue (fatti storici comunque non controversi e da ritenere localmente notori, accennati nelle sentenze impugnate e ricostruiti nel dettaglio, per tutte, dalla sentenza della sezione 13 marzo 2021 n.2138).

3.1 Dal 1957 al 1966 la proprietà e la gestione dell'impianto cloro-soda hanno fatto capo ad una società denominata Sicedison S.p.a., controllata dall'originale Edison S.p.a., ovvero da una società storica omonima dell'attuale intimata appellata, ma non coincidente con essa.

3.2 In seguito, dal 1966 al 30 giugno 1989, la proprietà e la gestione sono rimaste all'interno del gruppo Montedison, e sono passate in successione, alla Montedison S.p.a., alla Montedipe S.p.a. per conferimento ad essa da parte della Montedison e dal 2 giugno 1989 alla Montedipe S.r.l. per conferimento ad essa dell'azienda da parte della Montedipe S.p.a.

3.3 Il 30 giugno 1989 la Montedipe S.r.l. è stata conferita nella Enimont S.p.a., *joint venture* tra Eni S.p.a. e Montedison S.p.a., costituita in base ad un accordo del 15 dicembre 1988. La Enimont S.p.a. è quindi subentrata sia nella proprietà sia nella gestione dell'impianto. In seguito alla risoluzione dell'accordo tra Eni S.p.a. e Montedison S.p.a., a partire dal 22 novembre 1990, il controllo esclusivo della Enimont S.p.a. è passato alla Eni S.p.a. Dal 18 gennaio 1991 la Enimont spa è stata ridenominata Enichem S.p.a., dal 30 aprile 2003 Syndial S.p.a. e dal 30 novembre 2019 Eni Rewind S.p.a., denominazione con la quale opera oggi.

3.4 La gestione dell'impianto è terminata nel dicembre 1991. A partire dal 1 gennaio 2002 la proprietà dell'area è passata alla Polimeri Europa S.p.a., poi divenuta Polimeri Europa S.r.l., e infine, dal 5 aprile 2012, Versalis S.p.a. A sua volta, la Montedison S.p.a. nel 2002 si è fusa con altre società, dando origine alla nuova Edison S.p.a., come si è detto attuale intimata appellata.

3.5 L'impianto in questione ha causato nell'area un grave inquinamento derivante in massima parte dal mercurio degli elettrodi di cui si è detto, che si disperdeva nell'ambiente, e per la parte residua da altre sostanze che si formavano nella lavorazione, in particolare da diossine e furani. Per questo inquinamento, la Provincia di Mantova, ente competente, ha individuato come responsabili della contaminazione per una percentuale pari al 99,57% l'attuale intimata Edison S.p.a. e per la percentuale restante la Syndial S.p.a., ora come si è detto Eni Rewind S.p.a. (v. doc. 2 in I grado ricorrente appellante in ricorso 1556/2017).

3.6 Viceversa, la Versalis S.p.a. non ha mai svolto e non svolge attività produttive che comportano l'uso del mercurio, dato che produce e commercializza prodotti petrolchimici. Di conseguenza, questa società non è mai stata ritenuta responsabile dalle autorità competenti per danno ambientale; è stata però, nel corso degli anni, destinataria di provvedimenti connessi alla messa in sicurezza e bonifica del sito nella sua qualità di proprietario e gestore dell'area (sentenza impugnata 1144/2016 p. 4, anche questo fatto è pacifico).

4. Si controverte in questo processo delle vicende di un'area specifica, di proprietà della Versalis, compresa nel perimetro



del sito di interesse nazionale, ma esterna allo stabilimento, nota come “area Valletta”, che per quanto interessa si presenta divisa in due parti. La parte c.d. alta è utilizzata attualmente come parcheggio a disposizione dei lavoratori ed è stata sopraelevata di circa 8 metri negli anni ottanta del secolo scorso mediante ingenti riporti di materiali, che però sono risultati inquinati da mercurio, idrocarburi pesanti, composti organici aromatici e IPA- idrocarburi policiclici aromatici. La parte c.d. bassa è invece una zona umida, costantemente sommersa da una lama d’acqua del Cavo San Giorgio – ovvero del canale che segna il confine fra l’area del Petrolchimico e un’azienda agricola ad esso adiacente- ed è attraversata da un fitto reticolo di canaline drenanti, collegate a tubazioni di grande diametro, le quali scaricano nel Cavo San Giorgio stesso, e di qui nel fiume Mincio (cfr. la sentenza impugnata 833/2019, si tratta anche qui di fatti storici come tali non contestati).

5. Tutto ciò posto, il Ministero per l’ambiente e la tutela del territorio e del mare- MATTM intimato appellato si è interessato dell’area Valletta dapprima nell’ambito delle più ampie prescrizioni impartite alla Versalis, nella sua qualità già ricordata di proprietaria e gestore dell’area, con il decreto 2 ottobre 2013, che ha approvato il verbale della conferenza di servizi decisoria 25 luglio 2013. Con questo provvedimento, infatti, per quanto qui interessa, il Ministero le ha imposto, con specifico riferimento all’area Valletta in questione, di ottemperare alle prescrizioni di cui al parere 24 maggio 2013 prot. n.71461 dell’ARPA acquisito dal Ministero con nota 27 maggio 2013 prot. n. 37492 e in particolare di avviare idonee misure di prevenzione ai sensi dell’art. 242 del d.lgs. 3 aprile 2006 n.152 (v. punto 1, sottopunto 3, della lett. F dell’o.d.g., prescrizione n. 4, dispositivo alle pp. 12-13 del verbale della conferenza di servizi citata).

6. Contro questo provvedimento nel suo complesso, e quindi contro tutte le prescrizioni che esso contiene, sia quelle relative a varie aree dello stabilimento, sia quella specifica per l’area Valletta, la Versalis ha proposto il ricorso di I grado 1164/2013 r.g. T.a.r. Lombardia Brescia. affidato a tredici autonomi motivi (estesi da pagina 10 a pagina 43 del ricorso).

7. Con la sentenza n. 1114 del 25 agosto 2016, il T.a.r.:

a) ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell’I.N.A.I.L. (capo non impugnato);

b) ha delimitato il perimetro del *thema decidendum* escludendo che possa farsi questione dell’accertamento della responsabilità dell’inquinamento, venendo invece in rilievo solo l’accertamento della legittimità delle prescrizioni imposte al proprietario delle aree che, a suo tempo, aveva accettato di attivarsi spontaneamente, come previsto dall’art. 9 d.m. n. 471 del 1999 (oggi art. 245 d.lgs. n. 156 del 2006), per porre in essere interventi di messa in sicurezza e bonifica (capo non impugnato);

c) ha accolto le censure incentrate su talune criticità delle prescrizioni relative allo stabilimento in merito all’analisi di rischio (capo non impugnato);

d) ha respinto l’impugnativa delle prescrizioni (dettate dall’ARPA con nota in data 24 maggio 2013 e recepite dalla conferenza di servizi del 25 luglio 2013), relative all’area Valletta; in proposito (motivazione, p. 20) ha ritenuto generica la deduzione dell’impresa, secondo la quale la prescrizione sarebbe stata adottata in assenza dei presupposti di legge della minaccia imminente per la salute e per l’ambiente;

e) ha respinto il 13° motivo incentrato su violazioni di carattere formale direttamente attribuite al decreto dirigenziale (capo non impugnato);

f) ha dichiarato improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse le restanti censure (capo non impugnato);

g) ha condannato l’amministrazione al pagamento parziale delle spese di lite (liquidate in euro 2.000).

8. Contro questa sola parte della sentenza n. 1164/2013, la Versalis ha proposto impugnazione, con appello iscritto al n. 1556/2017 R.G. di questo Consiglio, che contiene un unico motivo (esteso da pagina 10 a pagina 13 del ricorso), in cui deduce travisamento del fatto da parte della sentenza di I grado, nonché violazione degli artt. 239 e ss. del d. lgs. 152/2006 e sostiene in sintesi di avere già adottato per l’area Valletta misure di prevenzione idonee ed efficaci, sì che l’imposizione da parte del Ministero di misure ulteriori sarebbe a suo dire non giustificata. In dettaglio, afferma che sulla base di studi da essa stessa commissionati (doc. ti 18-20 in I grado ricorrente appellante), risulterebbe che la barriera idraulica esistente è idonea a trattenere del tutto l’inquinamento, e quindi che le misure aggiuntive richieste dal Ministero sarebbero inutili.

9. Nell’appello 1556/2017, hanno resistito anzitutto la società Edison, con atto 24 marzo 2017, e il MATTM, con atto 20 aprile 2017, ed hanno chiesto che esso sia respinto.

10. Sempre nell’appello 1556/2017, con atto 14 febbraio 2022, si è nuovamente costituito il MATTM, unitamente ai Ministeri dello sviluppo economico e della salute, ed ha insistito per la riezione dell’appello.

11. Con memorie 14 febbraio 2022 per il MATTM, la Versalis e la Edison e con repliche 24 febbraio 2022 per le sole due società, le parti hanno ribadito le rispettive difese, in particolare nei termini che seguono.

11.1 Nella memoria 14 febbraio 2022, il Ministero ha chiesto che l’appello sia dichiarato improcedibile per carenza di interesse in relazione agli atti ed ai provvedimenti sopravvenuti in corso di causa o, in subordine, infondato. Ha infatti dato conto degli sviluppi successivi della vicenda, e quindi tanto dei provvedimenti sopravvenuti di cui subito si dirà (impugnati con il ricorso di I grado 822/2018 R.G. T.a.r. Lombardia Brescia), quanto di provvedimenti ulteriori, e segnatamente di un’ordinanza 1 giugno 2021 prot. n.50/173 del Comune di Mantova, che su sollecitazione del Ministero stesso ha interdetto l’accesso all’area perché inquinata, e di un’ulteriore ordinanza della Provincia 7 dicembre 2021 n.1431, che ha individuato anche la Versalis come responsabile dell’inquinamento dell’area Valletta.

11.2 Con la memoria 14 febbraio 2022 e con la voluminosa documentazione ad essa allegata, la Versalis ha inteso ribadire

le proprie difese già esposte nell'atto di appello ed evidenziare, in primo luogo, come a suo avviso i fatti, gli atti e i provvedimenti sopravvenuti rispetto al provvedimento impugnato confermerebbero che *“i presupposti per l'adozione degli interventi richiesti dall'Amministrazione con il verbale della conferenza di servizi del 25 luglio 2013”* non sarebbero mai esistiti (p. 2 § 2 della memoria), ed anzi questi interventi sarebbero illogici. Sempre in base ai documenti prodotti, la società ha poi dedotto che, sempre a suo avviso, la contaminazione esistente nell'area sarebbe stata determinata *“non dal dilavamento delle porzioni rialzate dell'area stessa, bensì – dagli sversamenti dei reflui dell'impianto di cloro-soda svolti in epoca antecedente all'acquisizione dell'area da parte di Versalis”* (p. 8 § 7 della memoria), e quindi, secondo logica, essa non potrebbe esserne ritenuta responsabile.

11.3 Per parte sua, la Edison, con la memoria 14 febbraio e la replica 24 febbraio 2022, uniche per gli appelli 1556/2017 e 4343/2020, ha insistito per la reiezione dell'appello, ricordando la costante giurisprudenza per cui le misure di messa in sicurezza possono essere legittimamente imposte anche al proprietario e gestore dell'area in ipotesi non responsabile dell'inquinamento.

11.4 Infine, con la replica 24 febbraio 2022, la Versalis, in risposta a quanto dedotto dal Ministero, fa presente che a suo dire effettivamente il provvedimento impugnato sarebbe stato riesaminato dai provvedimenti sopravvenuti; insiste comunque per la reiezione dell'appello, evidenziando comunque che quanto deduce la Edison nei propri atti non sarebbe pertinente a questo giudizio, in cui non è in questione una sua responsabilità per l'inquinamento, ma solo la sua posizione di proprietario e gestore dell'area.

12. Parallelamente, il MATTM ha adottato, sempre con riguardo all'area Valletta, una serie di atti ulteriori.

12.1 In primo luogo, il Ministero, con il provvedimento 6 giugno 2018 prot. n. 11532 di cui in epigrafe, ha anzitutto sollecitato la Versalis S.p.a. ad eseguire quanto richiesto dalla conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013 di cui si è detto, richiamandosi a due atti successivi, ovvero il parere ISPRA 11 aprile 2018 e la nota ARPA 1 febbraio 2017 di cui pure in epigrafe; ha poi sollecitato gli adempimenti decisi da un'altra conferenza di servizi, del giorno 17 marzo 2014, ovvero il monitoraggio dei rischi per i fruitori dell'area Valletta derivanti dalla presenza di sostanze volatili nelle matrici ambientali e la valutazione dei rifiuti e dei materiali di riporto presenti nell'area (doc. 1 in I grado ricorrente appellante in ricorso 4343/2020).

12.2 Il citato parere dell'ISPRA 11 aprile 2018 ritiene infatti che, sulla base dei monitoraggi eseguiti dalla Versalis, non sia possibile dimostrare, quanto all'area Valletta, l'efficacia della barriera idraulica esistente nel sito nel trattenere gli inquinanti. Si ricorda, per migliore comprensione, che in generale una barriera idraulica è un insieme di pozzi, opportunamente posizionati, che prelevano acqua dalla falda sotterranea e così facendo creano nel terreno profondo una depressione piezometrica che attira a sé gli inquinanti ivi presenti. Il parere dell'ISPRA prende in esame, come si è detto, i monitoraggi fatti dalla Versalis a valle della barriera realizzata nel sito, dai quali emergerebbe che le concentrazioni soglia di contaminazione- CSC per il mercurio non sono superate. Poiché la CSC rappresenta la concentrazione di un inquinante che, ove raggiunta, rende necessaria la caratterizzazione del sito, e quindi denota un potenziale inquinamento dell'area, da questo dato la Versalis desume l'efficacia della barriera. L'ISPRA obietta però che questo non si può dire, perché nel tempo le concentrazioni di mercurio misurate a valle della barriera stessa sono rimaste sempre costanti, e quindi non si può dire se essa sia efficace o no nel trattenere gli inquinanti. L'ISPRA quindi ritiene necessario un monitoraggio ulteriore, che estenda l'indagine a tutti gli inquinanti presenti a monte della barriera stessa (doc. 2 in I grado ricorrente appellante in ricorso 4343/2020).

12.3 La nota dell'ARPA 1 febbraio 2017, per parte sua, ha lo scopo dichiarato di esaminare in modo critico il “modello idrogeologico” trasmesso dalla Versalis a seguito della sentenza di I grado, modello che evidenzerebbe una situazione in cui “la falda principale che defluisce nella porzione di acquifero che ricade” nell'area Valletta sarebbe “intercettata dai pozzi barriera e dunque” non sarebbe necessario “provvedere alla messa in atto di ulteriori misure di prevenzione, con riferimento alla falda principale”.

12.4 In merito, la nota ARPA 1 febbraio 2017 ricorda anzitutto la conformazione dell'area, come già esposta, ed aggiunge in primo luogo che “la zona umida presente a valle della scarpata morfologica non è mai stata adeguatamente caratterizzata in quanto Versalis non ha ancora effettuato i campioni di sedimento all'interno dell'area umida (a valle del rilevato contaminato) richiesti da ARPA con note prot. n. 156665 del 07 novembre 2008, prot. n. 15706 del 01 febbraio 2013 e prot. n. 71462 del 24 maggio 2013, nonché dalla Conferenza dei Servizi del 31 luglio 2009”.

12.5 Sempre nella nota 1 febbraio 2017, l'ARPA evidenzia che sondaggi eseguiti nella zona umida in questione per impulso del MATTM hanno riscontrato *“contaminazione da mercurio e idrocarburi pesanti nei sedimenti del Cavo San Giorgio che scorre proprio ai piedi della scarpata morfologica del rilevato ad uso parcheggio, e nei sedimenti delle aree umide presenti in area di proprietà della società Brescialat (ex Cascina Le Betulle) che sono collegate al Cavo San Giorgio prima che il canale sfoci nel Fiume Mincio”* ed illustra l'assunto con un'apposita figura, ovvero una foto aerea della zona, ove sono riportati i campionamenti.

12.6 Per queste ragioni, l'ARPA conclude nel senso che *“le misure di prevenzione messe in atto da Versalis non siano sufficienti in quanto riguardano solo la falda mentre le evidenze di contaminazione riscontrate nei sedimenti a valle, unitamente al fatto che l'Area V[alletta] si trova all'esterno dello stabilimento in un'area accessibile al pubblico, indicano che sono attivi altri percorsi di contaminazione quali ad esempio il contatto dermico, l'ingestione, l'inalazione vapori,*

l'erosione e il trasporto superficiale di sostanze contaminanti” e ritiene di conseguenza che la Versalis medesima *“debba procedere ad una integrazione delle misure di prevenzione attualmente in atto allo scopo di evitare il contatto con i materiali inquinati e il trasporto a valle di sostanze inquinanti; viste le criticità correlate all'area in questione “ e “presentare un piano di intervento per la messa in sicurezza dell'area che preveda innanzitutto l'esecuzione di indagini di caratterizzazione dei sedimenti nell'area umida”* di cui si è detto (doc. 3 in I grado ricorrente appellante in ricorso 4343/2020).

12.7 A fronte di ciò, il MATTM, con il provvedimento 18 luglio 2018 pure indicato in epigrafe, emesso in risposta ad un'ulteriore nota della Versalis, intesa a contestare le misure ad essa prescritte, ha confermato il sollecito a provvedere (doc. 4 in I grado ricorrente appellante in ricorso 4343/2020).

13. Contro tutti questi atti la Versalis ha proposto il ricorso principale di I grado n. 822/2018 R.G. (affidato a sei motivi, estesi da pagina 12 a pagina 35) e al contempo ha chiesto che l'amministrazione valutasse di nuovo la situazione del sito.

14. In risposta, il MATTM, con l'atto 7 marzo 2019 di cui sempre in epigrafe, ha in sintesi ribadito che le misure richieste alla Versalis costituiscono a suo avviso misure di prevenzione, che da un lato si possono imporre anche a prescindere da un accertamento di responsabilità per l'inquinamento, e dall'altro in quanto urgenti *“sfuggono al complesso procedimento di approvazione dei progetti di bonifica, che avviene attraverso la convocazione della Conferenza dei Servizi istruttoria e decisoria e che termina con l'approvazione degli interventi con decreto direttoriale”* (doc. A in I grado allegato ai motivi aggiunti in ricorso 4343/2020).

15. Successivamente, è pervenuta la relazione ARPA 8 marzo 2019, di cui ancora in epigrafe, di *“validazione e commento dei risultati della caratterizzazione”* (doc. B in I grado allegato ai motivi aggiunti in ricorso 4343/2020), che nelle conclusioni afferma quanto segue.

15.1 L'ARPA premette anzitutto che: *“la caratterizzazione dei sedimenti presenti nell'area umida dell'area omogenea V[alletta] ha messo in luce la diffusa presenza di contaminanti in concentrazioni eccedenti non solo i valori PEL [acronimo che sta per Permissible Exposure Limit, e indica quantità o la concentrazione massima di un determinato prodotto chimico cui un lavoratore può essere esposto] proposti per il SIN di Mantova ma anche delle CSC previste dal d. lgs. 152/06, Allegato 5, Titolo V, Tabella 1 colonna A, per i siti ad uso verde pubblico e privato e residenziale”* per mercurio, arsenico, cadmio, cromo totale, nichelio, piombo, selenio, vanadio, zinco, idrocarburi pesanti, PCB ovvero policlorobifenile e PCDD/PCDF ovvero diossine e furani.

15.2 Ciò premesso, l'ARPA afferma che *“vista la contiguità dell'area umida con la zona rilevata utilizzata a parcheggio e vista la correlazione tra la contaminazione presente nel materiale utilizzato per innalzare la zona parcheggio e quella riscontrata nei sedimenti superficiali dell'area umida, è possibile ipotizzare che sia avvenuto in passato e sia tuttora in atto, probabilmente in occasione di intense precipitazioni meteoriche, un trasporto solido di particelle contaminate provenienti da monte, ossia dalla zona rilevata utilizzata a parcheggio e dalla zona intermedia, particelle che poi si depositano nell'area umida a valle ed in particolare all'interno delle canaline di scolo”* e aggiunge che gli inquinanti così trasportati, attraverso le canaline di scolo di cui si è detto, raggiungono il Cavo San Giorgio e di lì fuoriescono dall'area; in questo senso, ritiene quindi di contestare le conclusioni opposte cui sarebbe giunto uno studio di parte commissionato dalla Versalis.

15.3 L'ARPA conclude quindi ritenendo necessari tre tipi di interventi:

- a) il blocco del passaggio di acqua attraverso le tubazioni di grande diametro che mettono in comunicazione l'area Valletta con il Cavo San Giorgio;
- b) specifiche misure di messa in sicurezza d'emergenza ovvero prevenzione idonee ad evitare i fenomeni erosivi dalla zona parcheggio e dalla zona intermedia e la conseguente rideposizione a valle dei sedimenti contaminati;
- c) interventi di asportazione dei sedimenti contaminati, oltre che nel canale Cavo San Giorgio, anche dal fondo delle canaline di scolo, intesi ad evitare le conseguenze che si potrebbero produrre nel caso di piene eccezionali del Mincio.

16. Contro questi due atti la Versalis ha proposto ricorso per aggiunta (affidato a tre motivi, estesi da pagina 10 a pagina 27 del ricorso) nella causa allibrata al n.r.g. 822/2018 di cui si è detto.

17. Con la sentenza n. 833 del 25 settembre 2019, il T.a.r. ha respinto per intero questo ricorso, motivando in sintesi così come segue.

17.1 In primo luogo, il T.a.r. ha respinto il motivo, di carattere procedurale, per cui gli atti impugnati sarebbero stati illegittimi perché non adottati all'esito di una conferenza di servizi. In proposito, ha infatti ritenuto che comunque la mancata convocazione della conferenza possa essere sanata dimostrando, come sarebbe nel caso avvenuto, che nessun materiale istruttorio rilevante essa avrebbe fatto acquisire. Ha poi ritenuto che comunque nelle procedure ambientali la conferenza di servizi si debba convocare *“solo negli snodi più importanti, quando devono essere elaborate nuove regole per l'attività successiva”* (motivazione, § 19), e non quando, come nella specie, si tratti di sollecitare l'adempimento di quanto una precedente conferenza, in tesi quella del 25 luglio 2013, abbia ritualmente deciso.

17.2 In secondo luogo, il T.a.r., richiamando sul punto la giurisprudenza anche di questo Consiglio, ha affermato che le misure di prevenzione possono essere legittimamente imposte, sotto il profilo soggettivo, anche al proprietario incolpevole della contaminazione, e sotto il profilo oggettivo che sussistono nel caso di specie sussiste la condizione di emergenza che le giustifica, intesa come *“evento che secondo una valutazione probabilistica possa determinare un danno*

sanitario o ambientale in un futuro prossimo” (motivazione, p. 13 settimo rigo dal basso).

17.3 Sui presupposti oggettivi delle misure, in particolare, il T.a.r. ha ritenuto sussistente il pericolo che la contaminazione si diffonda esclusivamente sotto uno dei tre profili considerati dall'amministrazione (ovvero la presenza di inquinanti nella falda, l'esposizione delle persone agli inquinanti presenti sulla superficie, e il trasferimento degli inquinanti per effetto dell'erosione del terreno).

17.4 Sul primo punto, ha ritenuto in sintesi che il monitoraggio della falda dimostri che la barriera idraulica in funzione sarebbe efficace, ed ha quindi sul punto condiviso le osservazioni della Versalis.

17.5 Sul secondo punto, ha pure condiviso le osservazioni della Versalis, e affermato che i lavoratori e i visitatori occasionali non sarebbero soggetti al rischio di inalare vapori di mercurio o polveri contenenti diossine, idrocarburi pesanti e policlorobifenili in misura superiore ai limiti di accettabilità.

17.6 Sul terzo punto, invece, ha ritenuto sussistente il rischio derivante dall'erosione, che *“trascina gli inquinanti dalla parte elevata dell'area Valletta verso la zona umida e il Cavo San Giorgio”* nei termini di cui si è detto.

17.7 Infine, il T.a.r. ha escluso che dal giudicato formatosi sulla propria sentenza sez. I, 29 agosto 2016, n.1160 derivasse un vincolo che impedisca all'amministrazione di imporre misure relative all'area Valletta in esame, dato che la sentenza citata, in sintesi, parla d'altro.

18. Contro questa sentenza n. 822/2018, la Versalis ha proposto impugnazione, con appello iscritto al n. 4343/2020 R.G. di questo Consiglio, che contiene quattro motivi (estesi da pagina 19 a pagina 34 del ricorso), che si riassumono così come segue.

18.1 Con il primo di essi, deduce travisamento del fatto da parte della sentenza impugnata, nella parte in cui essa afferma il rischio di inquinamento derivante dall'erosione, nei termini sopra spiegati, e afferma che al contrario nessun rischio sussisterebbe.

18.2 Con il secondo motivo, deduce propriamente violazione degli artt. 252 e 242 del d. lgs. 152/2006 e critica la sentenza impugnata per avere affermato che al proprietario incolpevole potrebbero essere richieste anche misure di messa in sicurezza di emergenza e non le sole misure di prevenzione.

18.3 Con il terzo motivo, premette che i provvedimenti del Ministero 6 giugno 2018 prot. n. 11532, 18 luglio 2018 prot. n.14611 valgono esplicitamente *“quale avvio del procedimento ex art. 304 del d.lgs. 3 aprile 2006 n.152 in caso di inottemperanza”* (doc. ti 1 e 4 in I grado ricorrente appellante in ricorso 4343/2020 cit.) e critica la sentenza impugnata per non avere ritenuto ciò illegittimo, dato che a suo avviso non sussisterebbero i presupposti per avviare tale procedimento, ovvero il pericolo imminente di danno ambientale.

18.4 Con il quarto motivo, deduce infine propriamente violazione dell'art. 252 comma 4 in relazione all'art. 242 comma 13 del d. lgs. 152/2006. Sostiene che i provvedimenti del Ministero citati, 6 giugno 2018 prot. n. 11532, 18 luglio 2018 prot. n.14611 e 7 marzo 2019 prot. n. 4506, non si sarebbero potuti adottare senza previa convocazione della conferenza di servizi, e critica la sentenza impugnata per avere ritenuto il contrario.

19. Nell'appello n.r.g. 4343/2020, hanno resistito nell'ordine: la intimata appellata Edison S.p.a. con atto 11 giugno 2020, in cui chiede che l'appello sia respinto; l'INAIL, con memoria 15 giugno 2020, in cui chiede di essere estromesso dal giudizio, non essendo competente in materia di bonifiche e ritenendosi quindi allo stesso estraneo; il MATTM, unitamente all'ISPRA e all'ISS, Istituto superiore di sanità, con atto 10 luglio 2020, in cui chiede a sua volta che l'appello sia respinto.

20. Con atto depositato il giorno 14 luglio 2020, il MATTM ha altresì proposto appello incidentale, con il quale chiede la riforma della sentenza impugnata in base ad un unico motivo, in cui deduce nella sostanza un travisamento del fatto da parte della sentenza impugnata, la quale sarebbe errata nella parte in cui condivide le valutazioni della Versalis sull'efficacia della barriera idraulica e sull'assenza di rischio per i visitatori.

21. Nell'appello n.r.g. 4343/2020, con atto 14 febbraio 2022 si è poi costituito il Comune di Mantova, il quale ne ha chiesto la reiezione. In fatto, il Comune ha dedotto di essersi costituito in causa nell'interesse della salute dei propri cittadini e osservato che, ad oggi, la bonifica dell'area è sostanzialmente ferma, ancorché sia incominciata già nel 2000, e che tutti i provvedimenti di qualche importanza presi dalle autorità competenti sono stati impugnati e comunque, anche a prescindere da provvedimenti cautelari o sentenze del giudice amministrativo, sono rimasti inattuati. Ha poi evidenziato la particolare posizione dell'area Valletta, che è esterna allo stabilimento, e quindi liberamente accessibile alle persone. In diritto, condivide le argomentazioni della sentenza impugnata, e osserva che i motivi di impugnazione sono sviluppati, in sintesi, contrapponendo valutazioni proprie della società interessata a quelle dell'amministrazione, e ritenendo a priori la correttezza di quelle rispetto a queste.

22. Infine, con memorie del 14 febbraio e repliche del 24 febbraio 2022, per entrambe le parti, la Versalis e la Edison hanno ribadito le loro difese.

23. Alla pubblica udienza del giorno 17 marzo 2022, la Sezione ha trattenuto i due ricorsi in decisione.

24. In via preliminare, i ricorsi vanno riuniti, ex artt. 38 e 70 c.p.a., in quanto connessi soggettivamente e per oggetto. Essi infatti vertono fra le stesse parti e riguardano, così come si è illustrato, due momenti successivi della medesima procedura, ovvero le prescrizioni per l'area Valletta impartite con il verbale della conferenza di servizi 25 luglio 2013 e i successivi provvedimenti emanati nell'intento di mandarle ad effetto.

25. Sempre in via preliminare, va dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'I.N.A.I.L., per le condivisibili ragioni

già esposte dal Giudice di I grado nella sentenza 1144/2016 e ribadite dall'istituto nella propria memoria 15 giugno 2020: dal 1 gennaio 2008, l'ISPESL – Istituto superiore per la sicurezza sul lavoro, nelle cui funzioni è subentrato l'I.N.A.I.L. in base all'art. 7 del d.l. 31 maggio 2010 n.78, non ha più avuto alcun ruolo, nemmeno consultivo, nell'adozione degli atti relativi alla messa in sicurezza e bonifica del sito per il quale è causa, tant'è vero che non consta alcun suo atto fra quelli dichiarati come impugnati.

26. Si prescinde poi dall'esame dell'eccezione di improcedibilità dell'appello proposta dalla difesa delle amministrazioni statali nel ricorso n.1556/2017, come da memoria del 14 febbraio 2022, in base a quanto subito si dirà nel merito.

27. Nel merito infatti, nel ricorso n. 1556/2017, l'appello è infondato e va respinto; nel ricorso n. 4343/2020 è pure infondato e va respinto l'appello principale, mentre è fondato e va accolto l'appello incidentale, il tutto per le ragioni esposte di seguito.

28. Sono necessarie alcune considerazioni preliminari, da riferire ad entrambi i ricorsi.

28.1 In primo luogo, va ricordato che nei giudizi di impugnazione come quello in esame la legittimità dell'atto impugnato va valutata con riguardo esclusivo alla situazione di fatto e di diritto esistente nel momento in cui esso fu emanato, restando irrilevanti le eventuali sopravvenienze successive, secondo il principio *tempus regit actum*, sostenuto dalla costante giurisprudenza (per tutte, Corte cost., ordinanza 13 aprile 2018 n.76 e sentenza 22 maggio 2013 n.90; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2021 n. 4246; sez. III, 15 maggio 2012 n.2801).

28.2 Va ancora ricordato che nelle materie tecnico scientifiche - quale è indubbiamente quella in esame, relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento - si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori (per tutte, con riferimento alla più ampia materia delle valutazioni ambientali, Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020 n.5379; sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36). Non è invece consentito chiedere al giudice di sostituirvi risultati diversi, fondati ad esempio su una c.t.u. a lui sollecitata (sul punto specifico, Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500), ovvero sulle diverse valutazioni proposte dalle parti, in particolare con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (sul principio, per tutte Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2021 n.2524, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, 7 giugno 2021 n.4331). Studi di questo genere infatti, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e presi in considerazione dall'autorità competente.

28.3 Ancora, va ricordato che in materia ambientale l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti - accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati - si basa sul criterio del "più probabile che non", ovvero richiede semplicemente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019; successivamente, sez. IV, 7 gennaio 2021 n.172).

29. Applicando i principi appena delineati al caso di specie, va anzitutto respinto nel merito l'appello 1556/2017, nell'unico motivo di cui esso si compone.

29.1 Come si è già detto più volte, il provvedimento impugnato, che recepisce quanto deliberato dalla conferenza di servizi 25 luglio 2013, interviene sull'area Valletta, che ha la conformazione particolare sopra descritta, ovvero consta, in sintesi, di una parte più elevata, che è stata realizzata con materiali di riporto inquinati da varie sostanze, anche di notevole pericolosità, e di una parte più bassa, che è una zona umida. Il provvedimento in questione, sempre in estrema sintesi, impone la caratterizzazione di quest'area, allo scopo, come è evidente, di chiarire esattamente quale tipo di inquinamento ci si trovi a fronteggiare.

29.2 Ciò posto, il provvedimento in questione in base al semplice senso comune appare tutt'altro che abnorme o illogico, dato che per ovvio dato di esperienza le sostanze inquinanti tendono ad essere dilavate, o comunque trasportate, dall'acqua e a concentrarsi ove essa si accumula. In presenza di una zona umida a valle di un rilievo che contiene inquinanti, è quindi del tutto ragionevole e consequenziale che l'amministrazione intenda chiarire, in parole semplici, cosa stia succedendo e soprattutto cosa potrebbe succedere.

29.3 La ricorrente appellante contesta questo punto di vista, e sostiene invece che le misure imposte sarebbero inutili, o per lo meno sproporzionate, sulla base di tre studi di parte contenuti in altrettanti documenti (doc. ti 18, 19 e 20 in I grado ricorrente appellante nel ricorso n.1164/2013). Si tratta anzitutto di un "modello idrogeologico" datato aprile 2014, predisposto da una società di consulenza privata, certa Golder Associates, con la dichiarata "supervisione" dell'Università di Parma, che avrebbe riguardato il modello idrogeologico concettuale e il modello numerico di flusso (doc. 18 in I grado ricorrente appellante cit.). Si tratta poi di due successivi aggiornamenti di questo modello, redatti da due docenti dell'Università citata, datati rispettivamente 30 luglio 2015 e 21 giugno 2016 (doc. ti 19 e 20 in I grado ricorrente appellante, cit.).

29.4 Questa prospettazione, peraltro, non è condivisibile. In primo luogo, si nota a semplice lettura che gli studi in esame ricostruiscono, nell'ordine di idee loro proprio, la presunta complessiva dinamica dei flussi idrici nel sito, ma non si soffermano sulla questione che, in base al descritto principio *tempus regit actum*, sarebbe stata rilevante, ovvero non dicono se quanto previsto dal verbale 25 luglio 2013 fosse o no logico e giustificato in base alla situazione rilevabile in quel momento.

29.5 In secondo luogo, gli studi in esame non contengono, come sarebbe necessario per contestare in modo efficace il provvedimento impugnato, contraddizioni evidenti in esso contenute. Essi infatti si basano, come si ricava ancora a semplice lettura, su un modello teorico, che in sé e per sé potrebbe essere anche plausibile, ma non dà conto di un dato sperimentale, ovvero che nell'area in esame l'inquinamento, come è pacifico in causa, è stato rilevato. Sotto questo profilo, quindi, non è il provvedimento impugnato a risultare contraddittorio; risulta piuttosto contraddittoria, o per lo meno non spiegata in modo adeguato, l'affermazione della ricorrente appellante (pp. 11-12 §§ 13 e 14 dell'atto), per cui la barriera idraulica esistente sarebbe "pienamente efficace".

30. Sempre applicando i principi delineati al caso di specie, va respinto in tutti i motivi di cui consta anche l'appello principale nel ricorso 4343/2020, mentre va accolto l'appello incidentale dell'amministrazione.

30.1 Il primo motivo del ricorso principale in esame, nonché l'unico motivo dell'appello incidentale vanno esaminati congiuntamente perché riguardano la medesima questione di fatto, ovvero l'individuazione dei profili di rischio che la contaminazione presente nell'area Valletta si diffonda, profili di rischio che secondo l'amministrazione sarebbero tre (si veda la sentenza impugnata, p. 11 § 22): la diffusione attraverso la falda, l'esposizione delle persone agli inquinanti presenti sulla superficie, ed il trasferimento degli inquinanti per effetto dell'erosione del terreno.

30.2 Secondo la sentenza impugnata, solo l'ultimo di questi tre profili di rischio sussisterebbe, quello legato all'erosione del terreno: in sintesi estrema, l'appello principale sostiene che nemmeno questo profilo sussisterebbe, l'appello incidentale sostiene, all'opposto, che sussisterebbero tutti e tre, così come ritenuto nei provvedimenti impugnati.

30.3 Le prospettazioni della ricorrente appellante sul punto non sono condivisibili, mentre sono condivisibili quelle dell'amministrazione. È necessario partire dai dati di fatto, illustrati in precedenza, per cui nell'area di cui si tratta la contaminazione esiste, riguarda sostanze di notevole pericolosità, primo fra tutti il mercurio, e si ritrova in particolare nella lama d'acqua a valle dell'area stessa. In questi termini, è del tutto logico e conforme al criterio del "più probabile che non" ritenere che lo scorrimento dell'acqua sia stato determinante, o per lo meno concausale, nel trasportare gli inquinanti a valle. A conforto di quest'affermazione sta poi il dubbio, di cui si è detto, espresso dall'amministrazione sull'efficacia della barriera idraulica, che non è stata verificata misurando anche le concentrazioni di partenza degli inquinanti, ovvero quelle a monte. Sono poi logiche e plausibili anche le ulteriori affermazioni della p.a., ovvero quella per cui in un'area aperta al pubblico senza particolari limitazioni chi vi accede può trovarsi esposto agli inquinanti, e quella per cui gli stessi possono essere trasportati a valle dall'erosione del terreno. In questi termini, quindi, va accolto l'appello incidentale, che ripropone queste considerazioni, non superate dai rilievi della ricorrente appellante principale, come subito si dirà.

30.4 A fronte di ciò, infatti, la documentazione prodotta dall'appellante principale si concentra sulla questione della barriera idraulica, mentre non contiene affermazioni decisive sui punti dell'erosione e dell'esposizione delle persone agli inquinanti (doc. ti appellante da 2 a 7) e soprattutto da un lato (doc. ti appellante 8 e 11) non nega che la contaminazione vi sia, proponendo per farvi fronte (doc. ti 12 e 22 appellante) interventi da essa progettati, diversi da quelli voluti dall'amministrazione e reputati maggiormente adeguati. Si tratta all'evidenza non del rilievo di un vizio sindacabile della discrezionalità, ma dell'intento, non valorizzabile in questa sede, di sollecitare un giudizio di merito, che sostituisca all'apprezzamento dell'amministrazione il proprio, ritenuto più conveniente.

30.5 È a sua volta infondato il secondo motivo di appello, secondo il quale le misure di messa in sicurezza di emergenza non potrebbero essere richieste ad un proprietario incolpevole quale era considerata all'epoca la Versalis. La giurisprudenza di questo Consiglio è infatti nel senso opposto.

30.6 In termini generali, va infatti ricordato che l'impossibilità di imporre le opere di bonifica al proprietario di un terreno inquinato non responsabile del relativo inquinamento è stata affermata a partire dalla nota sentenza della Corte di giustizia UE sez. III 4 marzo 2015 C 534-13 (su ordinanza di rinvio pregiudiziale dell'Adunanza plenaria 13 novembre 2013 n.25). La sentenza della Corte in questione, alla lettera, stabilisce che *"La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione"*.

30.7 La successiva giurisprudenza nazionale ha però precisato l'assunto, ed afferma che l'impossibilità di imporre le misure di bonifica al proprietario non responsabile della contaminazione si giustifica, in sintesi estrema, per la natura sanzionatoria di questa misura. Diverso discorso si deve fare invece per le misure di messa in sicurezza di emergenza, le quali, così come le misure di prevenzione, non hanno questa natura, ma costituiscono prevenzione dei danni, sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell'azione preventiva, e quindi gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale, senza necessità di accertarne il dolo o la colpa (in questi termini, la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021 n.1658; sez. VI, 3 gennaio 2019 n.81; sez. V, 8 marzo 2017, n.1089; 14 aprile 2016 n.1509).

30.8 È infondato anche il terzo motivo, per cui non sussisterebbero i presupposti per avviare il procedimento ex art. 304 del d.lgs.152/2006 in caso di inottemperanza ai provvedimenti impugnati, così come invece affermano gli atti ministeriali.



Per chiarezza, si ricorda che la norma citata prevede al comma 1 che: *“Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza”*, e al comma 4 che in caso di inottemperanza, il Ministero competente può provvedere d'ufficio recuperando le spese dall'obbligato. La ricorrente appellante contesta che di questo tipo di intervento ricorra il presupposto, ovvero la *“minaccia imminente”* di un danno ambientale.

30.9 Sul punto, va condiviso quanto afferma il giudice di I grado, ovvero che questo tipo di emergenza *“non presuppone infatti un evento catastrofico, né un evento a rapida consumazione, ma un evento che secondo una valutazione probabilistica possa determinare un danno sanitario o ambientale in un futuro prossimo”* (sentenza, p. 13 § 4 cit.) e quindi nel concetto relativo rientra anche una situazione come quella per cui è causa, in cui gli inquinanti per il momento confinati in un ambito ristretto si allargano a invadere una superficie progressivamente più ampia. Va poi ricordato che il rischio, di cui si è detto sopra, che gli inquinanti in occasione di una piena vadano a immergersi nel flusso del fiume Mincio integra con tutta evidenza una minaccia imminente di danno ambientale, atteso che le piene non sono fenomeni qualificabili come rari o eccezionali.

30.10 Da ultimo, è infondato anche il quarto motivo, anche in questo caso per le ragioni già evidenziate dal giudice di I grado, ovvero che la convocazione di una nuova conferenza di servizi non si doveva ritenere necessaria, trattandosi non di emettere un provvedimento espressione di una nuova decisione, ma semplicemente di sollecitare l'attuazione di quanto già deciso.

31. Le spese nei confronti delle parti costituite seguono la soccombenza e si liquidano così come in dispositivo, tenuto conto in particolare del maggiore impegno della difesa delle amministrazioni e dell'impegno più lieve richiesto dalla difesa dell'INAIL e precisandosi che la liquidazione è comunque contenuta in misura non eccedente la misura media prevista dai parametri di cui al D.M. 8 marzo 2018 n.37 per una causa di valore indeterminabile e di particolare importanza quale è all'evidenza la causa presente.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti come in epigrafe proposti (nn. 1556/2017 e 4343/2020 R.G.), così provvede:

- a) dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'I.N.A.I.L.;
- b) nel ricorso n. 1556/2017, respinge l'appello proposto dalla Versalis S.p.a. e per l'effetto conferma la sentenza del T.a.r. per la Lombardia, Brescia sez. I, 25 agosto 2016 n. 1144;
- c) nel ricorso n.4343/2020, respinge l'appello principale proposto dalla Versalis S.p.a., accoglie l'appello incidentale proposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 25 settembre 2019 n. 833, respinge per intero il ricorso di primo grado n. 822/2018 R.G. e i relativi motivi aggiunti;
- d) condanna la Versalis S.p.a. a rifondere alle controparti costituite le spese di giudizio, spese che liquida: i) in complessivi € 15.000 (quindicimila/00) in favore dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della salute, e dello sviluppo economico, dell'ISS e dell'ISPRA; ii) in complessivi € 10.000 (diecimila/00) in favore del Comune di Mantova; iii) in complessivi € 5.000 (cinquemila/00) in favore dell'INAIL; iv) in complessivi € 10.000 (diecimila/00) in favore della Edison s.p.a.; spese liquidate in ogni caso maggiorate di rimborso spese generali, IVA e CPA se dovute e nella misura di legge.

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

(Omissis)