Presenza di prodotto idrocarburico in fase separata (c.d. surnatante) in galleggiamento su una falda con rilascio continuo di sostanze inquinanti

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 30 gennaio 2023, n. 86 - IES - Italiana Energia e Servizi S.p.A. (avv.ti Sella e Torlaschi) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (già Ministero della Transizione ecologica) (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Attività di raffinazione petrolio - Presenza di prodotto idrocarburico in fase separata (c.d. surnatante) in galleggiamento sulla falda - Rilascio continuo di sostanze inquinanti - Ordine di messa in sicurezza e bonifica della falda acquifera.

(Omissis)

FATTO

- 1. La IES Italiana Energia e Servizi s.p.a., società che svolge attività di raffinazione petrolio sin dagli anni 50 del secolo scorso, possiede uno stabilimento di circa 40 ettari all'interno del Sito di Interesse Nazionale dei Laghi di Mantova confinante a valle con la Belleli Energy CPE s.r.l., e, sino agli anni 90 del secolo scorso, scambiava, per mezzo di tre condotte interrate di collegamento, combustibile e altri prodotti della raffinazione (in particolare BKR, Virgin Nafta e olio combustibile) con il vicino petrolchimico Montecatini/Edison.
- 2. Nel 1994, a seguito dell'individuazione di uno sversamento di benzina BRK, vennero avviate delle indagini ambientali e, all'esito della campagna di monitoraggio delle acque sotterranee del 2003, emerse la presenza di prodotto idrocarburico in fase separata (cd. surnatante) in galleggiamento sulla falda, che determinava un rilascio continuo di sostanze inquinanti. 3. Il 10 marzo 2008 l'ARPA produsse una relazione (prot. n. 36474) nella quale, oltre a dare atto che nel sito erano presenti differenti tipologie di prodotto surnatante (tutte accomunate dalla presenza di benzene, ma differente per la presenza o meno di altri analiti), venne evidenziata una correlazione fra la contaminazione nell'area raffineria e quella riscontrata nelle aree confinanti, tra cui quella ove era sito lo stabilimento della Belleli Energy CPE s.r.l..
- 4. Il 6 luglio 2010 l'ARPA rese note le risultanze della campagna di monitoraggio delle acque del giugno 2009, nella quale venne evidenziato che il sistema di MISE posto in essere della IES s.p.a. era insufficiente e venne, pertanto, proposto l'allestimento di una fitta rete di pozzi specificatamente allestiti ed attrezzati con pompe di emungimento; conclusioni, queste, che vennero confermante e ribadite all'esito della successiva campagna di monitoraggio (prot. 115342 del 25 agosto 2011).

Nel medesimo documento l'agenzia segnalò, inoltre, che presso lo stabilimento della Belleli Energy non era presente alcun sistema di MISE di recupero del surnatante né uno sbarramento idraulico delle acque sotterranee inquinante che fluivano, quindi, verso il fiume Mincio.

- 5. Il 18 ottobre 2011 la Provincia avviò il procedimento per l'individuazione del responsabile dell'inquinamento, *ex* art. 244 del codice dell'ambiente, all'esito del quale la IES s.p.a. venne ritenuta unica responsabile della contaminazione e il relativo provvedimento (n. 21/258 del 15 ottobre 2012) venne impugnato innanzi a questo TAR con il ricorso numero 1248/12.
- 6. Il 2 ottobre 2013 il Ministero dell'Ambiente approvò le risultanze della conferenza di servizi del precedete 25 luglio 2013 in cui venne, tra l'altro, imposto alla ricorrente di adottare delle specifiche misure volte a rendere efficaci le procedure di bonifica e di messa in sicurezza dell'area.
- Il provvedimento, unitamente al verbale della menzionata conferenza di servizi, venne impugnato dalla ricorrente ma l'impugnazione venne respinta da questo TAR con la sentenza n. 182 del 24 febbraio 2021, confermata dal Consiglio di stato con la decisione numero 4588 del 6 giugno 2022.
- 7. Il 20 novembre 2015 il Ministero dell'Ambiente approvò il «progetto alternativo al progetto definitivo degli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falda acquifera del SIN di Mantova I stralcio funzionale Sogesid" e la sua integrazione progettuale», predisposto dalla IES s.p.a. (decreto numero 531) e il 31 gennaio 2018 vennero approvati i documenti denominati «analisi di rischio sanitario ed ambientale ai sensi del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. e progetto di MISO per i terreni insaturi. Rev. 01" e "Progetto MISO falda Fase II", sempre redatti a cura della ricorrente (decreto numero 37).
- 8. Il 19 novembre 2019 ARPA evidenziò l'inefficacia delle misure poste in essere e tale conclusione venne ribadita sia all'esito della campagna coordinata di rilevazione del surnatante dell'anno successivo sia nel parere datato 11 giugno 2021 (atto prot. n. 94105).
- 9. Il 5 febbraio 2020 questo TAR ha respinto, con la sentenza 176/20, il ricorso 1248/12 (relativo all'impugnazione dell'ordinanza provinciale *ex* art. 244 del d.lgs. 152/06 n. 21/258) e la decisione è stata confermata in appello il 6 giugno 2022 (sentenza numero 4587).



- 10. Il 10 marzo 2021 il Ministero procedente ha imposto alla IES s.p.a. di presentare una nuova analisi rischio riferita alla contaminazione delle matrici ambientali derivante dalla presenza del "prodotto libero" e la disposizione venne impugnata con il ricorso n. 305/21, notificato il 10 maggio 2021 e depositato il successivo 25 maggio.
- 11. Il 18 marzo 2021 il Ministero ha diffidato la IES s.p.a. a dar seguito alle prescrizioni impartite con la Conferenza di Servizi decisoria del 25 luglio 2013 nonché a quelle contenute nei decreti n. 531 del 20 novembre 2015 e n. 37 del 31 gennaio 2018 (prot. n. 28444); il contenuto della diffida è stato ribadito il successivo 10 maggio 2021 (atto prot. n. 49070), con la precisazione che, qualora la ricorrente ritenesse necessario modificare i progetti di MISO a loro tempo approvati, avrebbe dovuto trasmettere una relazione tecnica esplicativa.
- 12. Con il ricorso n. 320/21, notificato il 17 maggio 2021 e depositato il successivo 31 maggio, la IES s.p.a. ha impugnato le predette diffide chiedendone l'annullamento perché asseritamente illegittime.
- 13. In prossimità dell'udienza di merito le parti hanno presentato documenti, memorie conclusionali e di replica nei termini di rito.
- 14. All'udienza pubblica, svoltasi in data 11 gennaio 2013, le cause sono state trattenute in decisione dal Collegio a seguito di discussione orale.

DIRITTO

- 1. In via preliminare, poiché i motivi dei ricorsi 305/21 e 320/21 sono in parte identici e comunque interconnessi, e parimenti vi è coincidenza nei soggetti processuali coinvolti, è necessario disporne la riunione.
- 2. Sempre preliminarmente il Collegio è tenuto a esaminare l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dalla Provincia di Mantova la quale sostiene che, a seguito del passaggio in giudicato della decisione del Consiglio di Stato n. 4587/2022, che avrebbe definitivamente sancito la legittimità dell'ordinanza n. 21/258/2012 e della conseguente individuazione della IES s.p.a. quale responsabile dell'inquinamento dell'area, i motivi di ricorso che censurano l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati sarebbero divenuti improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse.

L'eccezione è fondata.

Con il motivo rubricato I.ii.2 del ricorso 305/21 e con quello denominato I.ii.3 del ricorso 320/21 la ricorrente censura, infatti, l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati in quanto aventi come presupposto l'ordinanza n. 21/258/2012 che avrebbe erroneamente individuato la ricorrente quale responsabile della contaminazione.

Tuttavia, come esposto nella parte in fatto della presente decisione, nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato n. 4587/2022 che, nel confermare la decisione di questo TAR n. 176/2020, ha definitivamente sancito la legittimità dell'ordinanza provinciale n. 21/258/2012; ne consegue che tutte le censure che, sotto svariati profili, tendono a rimettere in discussione la legittimità dell'individuazione della ricorrente quale soggetto responsabile dell'inquinamento devono essere dichiarate improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse perché tale fatto non è più contestabile alla luce del giudicato formatosi sul punto.

In conclusione, quindi, il motivo rubricato I.ii.2 del ricorso 305/21 e quello denominato I.iii.3 del ricorso 320/21 devono essere dichiarati inammissibili per sopravvenuto difetto di interesse.

- 3. Nel merito, con il ricorso numero 320/21 la ricorrente censura la legittimità del provvedimento n. 2844 del 18 marzo 2021 (con cui il Ministero procedente ha diffidato la ricorrente a dar seguito alle prescrizioni impartite dalla Conferenza di Servizi decisoria del 25 luglio 2013 e dai decreti n. 531 del 20 novembre 2015 e n. 37 del 31 gennaio 2018), e del successivo decreto, prot. n. 49070 del 10 maggio 2021 (con cui il Ministero ha ribadito il contenuto della precedete diffida, precisando, al contempo, che qualora la ricorrente ritenesse necessario modificare i progetti di MISO avrebbe dovuto trasmettere un'apposita relazione tecnica).
- 3.1. Nello specifico, con il primo motivo del ricorso 320/21 la ricorrente asserisce di aver dato completa ottemperanza al contenuto della conferenza di servizi decisoria del 27 luglio 2013, anche perché l'efficacia della barriera da lei costruita sarebbe dimostrata sia dal fatto che i piezometri siti tra l'area Belleli Energy CPE, le aree umide e il fiume Mincio non avrebbero mai mostrato criticità connesse alla contaminazione da surnatante, sia dalla riallocazione delle ingenti risorse finanziarie, originariamente destinate alla bonifica dell'area *de qua*; senza contare che, sempre a dire della ricorrente, con l'approvazione dei vari progetti di bonifica, il Ministero avrebbe implicitamente deciso di non dare seguito alle prescrizioni imposte nel 2013.

La censura è infondata.

Come accennato nella parte in fatto della decisione, il 25 luglio 2013 la competente conferenza di servizi decisoria aveva evidenziato la necessità che la ricorrente ottemperasse, nel più breve tempo possibile, a tutte le prescrizioni formulate dai vari Enti coinvolti nel procedimento; in particolare, la IES s.p.a. avrebbe dovuto porre in essere gli interventi di recupero del surnatante, secondo le modalità indicate, e realizzare una barriera idraulica per intercettare il plume di contaminazione in area Belleli; le prescrizioni vennero approvate con il decreto ministeriale del successivo 2 ottobre, la cui legittimità è stata sancita, con efficacia di giudicato, dal Consiglio di Stato nella sentenza 4588/22.

A ciò si aggiunga che dall'esame degli atti di causa è emerso che tutte le campagne di monitoraggio delle acque sotterranee



sino ad ora condotte hanno evidenziato l'insufficienza delle misure approntate dalla ricorrente, posto che il sistema attivato non crea alcun richiamo dinamico delle aree circostanti ed è, pertanto, inefficace nella riduzione delle superfici interessate dal surnatante.

Da ultimo, nel documento denominato «valutazioni tecniche ARPA relative al documento IES – Italiana Energia e Servizi S.p.A. "Relazione tecnico descrittiva dei baildown test eseguiti a maggio e ottobre 2021 – Proposta di rimodulazione attività di recupero prodotto svolte da IES – Area Belleli Energy CPE" richieste dal MITE con nota prot. 11069 del 31/01/2022» l'Agenzia ha ribadito che «i poligoni di Thiessen utilizzati per delimitare le zone con presenza di surnatante hanno dimensioni che non corrispondono all'effettiva area di influenza dei sistemi di recupero del prodotto organico installati nei 6 piezometri Belleli: gli skimmer [impianto per la raccolta mediante filtraggio e successivo invio esterno dell'inquinante surnatante la falda], infatti, recuperano il prodotto che si accumula all'interno della colonna del piezometro senza però creare alcun richiamo dinamico dalle aree circostanti».

Inoltre, nella relazione dell'ARPA, avente ad oggetto «SIN 'Laghi di Mantova e Polo Chimico' – Campagna coordinata surnatante 2020» l'Agenzia, dopo aver dato atto di una, lieve, riduzione della contaminazione (14%), ha evidenziato che «tale diminuzione è sostanzialmente attribuibile alla scomparsa di prodotto nel piezometro BPZ02 e nei piezometri attrezzati con skimmer attivi 002, 006 e 010: relativamente a quest'ultimi si ritiene opportuno evidenziare come i rispettivi poligoni di Thiessen abbiano dimensioni che non corrispondono all'effettiva area di influenza dei sistemi di recupero installati all'interno di tali piezometri; si precisa, infatti, che lo skimmer utilizzato per rimuovere il prodotto che si accumula all'interno della colonna del piezometro, non crea alcun richiamo dinamico dalle aree circostanti, pertanto la diminuzione di prodotto organico visualizzata con i poligoni di Thiessen all'interno dell'area Belleli potrebbe risultare non completamente corrispondente all'effetto prodotto dalle attività di recupero del surnatante eseguite dalla società IES» e che, proprio per superare tale criticità, sarebbe stato necessario ottemperare a tutte le prescrizioni contenute nel verbale della conferenza di servizi decisoria, con particolare riferimento al posizionamento di altri 3 piezometri disposti a triangolo ad una distanza di circa 5 m dai punti soggetti a recupero. Attività, questa, che era ritenuta essenziale anche per verificare la presenza di surnatante fuori dal "raggio d'azione" del sistema di aspirazione inserito nei piezometri e, quindi, per accertare la reale estensione della contaminazione.

Infine, poiché nel medesimo parere l'Agenzia ha evidenziato come un giudizio certo circa l'efficacia complessiva delle misure poste in essere dalla ricorrente potrà essere formulato solo «al termine della fase di messa a regime di tutte le opere approvate e già realizzate nell'ambito del Progetto di MISO falda Fase I e Fase II», l'intervento dell'amministrazione procedente volto essenzialmente a sollecitare l'applicazione delle misure legittimamente imposte sin dal 2013, appare del tutto proporzionato e ragionevole. Anche perché la diminuzione del contaminante evidenziata all'esito della campagna di monitoraggio del 2020, che, come visto, potrebbe addirittura non derivare dalle misure poste in essere dalla ricorrente, è stata stimata nel 14% di quanto rilevato nel 2019, allorquando, però si registrò un «incremento significativo, pari a circa il 65%, rispetto alla campagna precedente», a dimostrazione che «l'attività di recupero del surnatante presso lo stabilimento Belleli Energy, eseguito con semplici skimmer (evidenziati nella Figura 6, con dei cerchi gialli) che recuperano il prodotto che si accumula all'interno della colonna del piezometro senza però creare alcun richiamo dinamico dalle aree circostanti, non sia del tutto efficace nell'azione di riduzione delle superfici interessate dal surnatante» (cfr. nota ARPA denominata "SIN 'Laghi di Mantova e Polo Chimico'. Risultati del monitoraggio delle acque sotterranee: campagna acque 2019" del 15 novembre 2019).

L'inefficacia delle misure poste in essere dalla ricorrente, unitamente alla mancata ottemperanza a tutte le prescrizioni a suo tempo impartite, emerge, altresì, dal contenuto della relazione di ARPA denominata «valutazioni tecniche ARPA relative al documento IES – Italiana Energia e Servizi S.p.A. "Relazione tecnico descrittiva delle attività di messa in sicurezza della falda – area Belleli Energy CPE" richieste dal MITE con nota prot. 48789 del 07/05/2021» nonché nella già menzionata nota denominata «valutazioni tecniche ARPA relative al documento IES – Italiana Energia e Servizi S.p.A. "Relazione tecnico descrittiva dei baildown test eseguiti a maggio e ottobre 2021 – Proposta di rimodulazione attività di recupero prodotto svolte da IES – Area Belleli Energy CPE" richieste dal MITE con nota prot. 11069 del 31/01/2022», nella quale l'Agenzia rimarca che le criticità evidenziate nelle varie campagne di monitoraggio potranno essere risolte mediante l'applicazione delle prescrizioni imposte nel corso del tempo dall'amministrazione procedente, quale quella di «verificare la presenza di surnatante fuori dal "raggio d'azione" del sistema di aspirazione inserito nei piezometri ... [prevendendo] altri 3 piezometri disposti a triangolo ad una distanza di circa 5m dai punti soggetti a recupero» che era stata richiesta con «parere congiunto ARPA-Provincia di Mantova prot. 13978 del 25/03/2013, parte integrante del verbale della CdS del 25/03/2013 che ha approvato con prescrizioni il documento IES del gennaio 2013 "Interventi finalizzati alla rimozione e recupero del prodotto surnatante sulla falda in area Belleli Energy CPE" ».

Inoltre, al contrario di quanto asserito dalla IES s.p.a., «il fatto che nell'Accordo di programma 2020, gli Enti competenti abbiano allocato le ingenti risorse finanziarie prima destinate alla bonifica dell'area IES e delle aree contermini ad altra destinazione, trova spiegazione non già nel sopravvenuto riconoscimento della validità delle tesi di IES circa l'efficienza delle misure dalla stessa adottate, quanto piuttosto nel fatto che (come si legge nella nota del Mite in data 10 maggio 2021, prot. n. 49070, versata in atti dalla Provincia di Mantova), gli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree in esame, competono alla IES s.p.a. medesima che deve provvedervi in proprio e non già a carico dell'Erario» (cfr.



Consiglio di Stato sentenza n. 4588/22, concetto ribadito dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica nella nota prot. n. 49070 del 10 maggio 2021).

Il Collegio reputa, inoltre, priva di pregio l'asserzione della ricorrente secondo cui con l'approvazione dei vari progetti di bonifica, il Ministero procedente avrebbe, di fatto, rinunciato all'applicazione delle prescrizioni precedentemente imposte; in primo luogo, perché con il decreto prot. 0000531/STA del 20 novembre 2015, l'amministrazione ha subordinato l'approvazione del progetto di bonifica predisposto della IES s.p.a. denominato «Progetto di MISO Falda — 1° fase» al rispetto di specifiche prescrizioni, specificando che «qualora lo sbarramento idraulico in progetto risultasse inefficace, si deve procedere con il potenziamento del barrieramento stesso anche a valle dello stabilimento Belleli Energy (margine orientale fronte Belleli Energy CPE spa)», con l'ulteriore precisazione secondo cui «ai fini dell'attivazione dello sbarramento idraulico, devono essere considerati i risultati delle campagne coordinate di monitoraggio delle acque sotterranee che annualmente vengono svolte all'interno del SIN "Laghi di Mantova e Polo Chimico", con il coordinamento e la supervisione di ARPA Lombardia», le quali, come visto, hanno ripetutamente dimostrato l'inefficacia delle misure poste in essere.

Analogamente, anche il successivo decreto numero 37 del 31 gennaio 2018, nell'approvare i progetti denominati «analisi di rischio sanitario ed ambientale ai sensi del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. e progetto di MISO per i terreni insaturi. Rev. 01» e «progetto di MISO falda FASE II – Potenziale rischio ambientale da lisciviazione terreni insaturi», ha espressamente previsto, all'art. 5, comma 4, che «qualora, a seguito dei monitoraggi post-operam o a seguito dei risultati del modello matematico di flusso della falda predisposto dall'ARPA Lombardia per l'intero sito di bonifica di interesse nazionale "Laghi di Mantova e polo chimico", dovesse emergerne la necessità, si dovrà integrare il sistema di sbarramento idraulico previsto nel "Progetto di MISO falda FASE II – Potenziale rischio ambientale da lisciviazione terreni insaturi"».

A ulteriore conferma di quanto esposto, si evidenzia che nel giugno 2022 la ricorrente ha comunicato al Ministero che, anche alla luce delle osservazioni di ARPA e ISPRA sul punto, provvederà ad installare otto nuovi piezometri (i cui lavori di posizionamento sono iniziati il 17 ottobre 2022) chiedendo, al contempo, se detta attività fosse idonea a assorbire la prescrizione relativa all'installazione di 3 piezometri disposti a triangolo ad una distanza di circa 5 m dai punti soggetti a recupero, il che appare emblematico della mancata ottemperanza a tutte le prescrizioni impartite.

In conclusione, il Collegio ritiene che, al contrario di quanto asserito dalla ricorrente, non sia stata data completa attuazione alle prescrizioni imposte sin dal 2013 le quali, in assenza di un provvedimento espresso dell'amministrazione procedente, non possono ritenersi implicitamente superate dall'approvazione dei successivi progetti di bonifica, anche perché le varie campagne di monitoraggio hanno evidenziato l'inidoneità delle misure sino a ora realizzate.

3.2. Nel medesimo motivo, la IES s.p.a. censura anche la lesione delle garanzie partecipative sia a causa dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento sia perché l'amministrazione procedente non avrebbe valutato, neppure *ex post*, i contributi forniti, nonostante il loro contenuto fosse certamente idoneo a incidere sulle disposizioni impugnate.

La censura è infondata, in primo luogo, perché i provvedimenti impugnati sono meramente consequenziali all'ordinanza provinciale n. 21/258 del 15 ottobre 2012 che ha individuato la ricorrente quale responsabile della contaminazione dell'area e alle pronunce giurisdizionali, di primo e secondo grado, che ne hanno riconosciuto la legittimità e, pertanto, stante il loro contenuto vincolato, non dovevano essere preceduti dalla comunicazione. Senza contare che i provvedimenti impugnati si fondano, in particolare, sugli esiti delle campagne di monitoraggio effettuate da ARPA nel 2019 e nel 2020 che sono state inviate anche all'odierna ricorrente e che poteva, quindi, analizzarle e contestarne i risultati, qualora ritenuti erronei; si rammenta, infatti, che per giurisprudenza costante «per stabilire se vi sia o meno violazione delle garanzie partecipative, occorre svolgere una valutazione di carattere non già meramente formale ma di carattere sostanziale; sicché, si deve escludere, ad esempio, che vi sia violazione dell'obbligo di comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento quando, pur mancando una formale comunicazione, si riscontri che il soggetto interessato abbia conosciuto o abbia potuto conoscere aliunde l'avvenuta apertura del procedimento stesso» (ex multis T.A.R. Valle d'Aosta, sez. I, 14 giugno 2016, n.28), con la specificazione che «ogni qualvolta l'interessato sia stato informato dell'esistenza di un procedimento diretto ad incidere sulla propria sfera giuridica e sia stato messo in condizione di utilmente rappresentare le proprie osservazioni e deduzioni, che integrano la partecipazione procedimentale, non può ritenersi violato alcun canone del giusto procedimento; la comunicazione (di avvio del procedimento) è da ritenersi (addirittura) superflua, riprendendo rilievo i principi di economicità e di speditezza dai quali è retta l'attività amministrativa, ogni qualvolta l'interessato è venuto comunque a conoscenza di vicende che, per la loro natura, conducono necessariamente all'adozione di provvedimenti obbligati; d'altra parte, ai sensi dell'art. 21 octies, cit. l. n. 241 del 1990, i vizi procedurali relativi al mancato previo avviso d'inizio del procedimento non possono portare all'annullamento giurisdizionale del provvedimento impugnato ove questo non avrebbe potuto comunque avere un contenuto diverso» (ex multis Consiglio di Stato sez. V, 26 settembre 2013, n.4764).

Senza contare che, se anche qualora si volesse ritenere che l'amministrazione procedente abbia errato nell'omettere la comunicazione di avvio del procedimento, la fattispecie sarebbe comunque sussumibile nel novero dell'art. 21-octies, seconda parte, della l. n. 241 del 1990, a fronte del quale il provvedimento amministrativo non è annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il suo contenuto non



avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, posto che, per giurisprudenza costante, spetta a colui che eccepisce il vizio *de quo*, indicare gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto in sede procedimentale e che sarebbero stati idonei ad incidere sulla determinazione dell'Amministrazione e, solo dopo, quest'ultima sarà gravata dal ben più consistente onere di dimostrare che, anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato (*ex multis* Consiglio di Stato sez. V, 20 ottobre 2020, n. 6333).

Onere, questo, che non è stato assolto dalla ricorrente nel caso di specie: essa si è, infatti, limitata ad asserire che la violazione del menzionato principio le avrebbe impedito «di poter dedurre e contraddire, nonché apportare ogni utile contributo, rispetto alla legittimità della genesi, ai contenuti ed alla portata delle richieste avanzate e ciò in spregio ai diritti partecipativi ad essa riconosciuti dall'ordinamento in via generale (Legge 241/90), nonché dalla disciplina specifica in materia ambientale applicabile al caso di specie (D.Lgs. 152/2006)», senza in alcun modo circostanziare tale generica affermazione, se non con l'evanescente affermazione secondo cui i contributi forniti ex post (ed erroneamente non valutati dall'amministrazione procedente) avrebbero certamente modificato il contenuto delle determinazioni impugnate. La quale è, altresì, contraddetta dagli stessi atti di causa, e, segnatamente, dalla nota direttoriale del 10 maggio 2021 con cui il Ministero, nel confermare la precedente diffida, ha espressamente preso posizione sulle controdeduzioni della IES s.p.a..

Poiché, quindi, il Collegio non ravvisa alcuna violazione delle garanzie partecipative della ricorrente né la IES s.p.a. ha dimostrato che un suo maggiore coinvolgimento nella procedura avrebbe inciso sul contenuto dei provvedimenti impugnati, la censura è infondata e deve essere respinta.

3.3. Nel proprio ricorso la ricorrente, censura, poi, l'apparato motivazionale e il difetto di istruttoria dei provvedimenti impugnati perché si fonderebbero sulle relazioni dell'ARPA che, però, non sarebbero state mai convalidate in contraddittorio; senza contare che i precedenti giudiziari non solo non sarebbero definitivi ma non avrebbero neppure sancito l'inidoneità delle misure poste in essere per il recupero del surnatante. Il motivo è infondato.

In primo luogo, il Collegio è tenuto premettere che, come noto, che nelle attività di bonifica dei siti inquinati l'ARPA ha il compito di coadiuvare l'amministrazione procedente in una serie di valutazioni connotate da inevitabile discrezionalità amministrativa e tecnica, le quali, proprio per evitare che il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'Amministrazione, attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile, potranno essere sindacati da questo giudice esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza, nonché sotto il profilo dell'adeguata motivazione.

Inoltre, al contrario di quanto asserito dalla ricorrente, le precedenti pronunce di questo TAR e del Consiglio di Stato sulla questione, hanno sancito, con efficacia di giudicato acquisita nelle more del presente giudizio, la legittimità e la congruità delle prescrizioni imposte, quanto meno al momento della loro emanazione.

Per quanto concerne, invece, il periodo successivo, il Collegio si limita a evidenziare che all'esito di ogni campagna di monitoraggio l'ARPA ha costantemente ribadito l'inefficacia delle misure poste in essere dalla ricorrente sia a garantire il celere recupero delle contaminate sia ad assicurare un'adeguata messa in sicurezza dell'area; tant'è che, all'esito della campagna di monitoraggio del 2019, l'Agenzia ha riscontrato un significativo incremento del contaminante «pari a circa il 65%, rispetto alla campagna precedente; ciò testimonia come l'attività di recupero del surnatante presso lo stabilimento Belleli Energy, eseguito con semplici skimmer (evidenziati nella Figura 6, con dei cerchi gialli) che recuperano il prodotto che si accumula all'interno della colonna del piezometro senza però creare alcun richiamo dinamico dalle aree circostanti, non sia del tutto efficace nell'azione di riduzione delle superfici interessate dal surnatante» che si trovano, tra l'altro «oltre gli skimmer e gli sbarramenti idraulici della IES». Nell'anno successivo si è, invece, assistito a una diminuzione del 14% del contaminate (si noti, a fronte di un aumento del 65% dell'anno precedente) che potrebbe addirittura non derivare dalle misure attivate, posto che «lo skimmer utilizzato per rimuovere il prodotto che si accumula all'interno della colonna del piezometro, non crea alcun richiamo dinamico dalle aree circostanti, pertanto la diminuzione di prodotto organico visualizzata con i poligoni di Thiessen all'interno dell'area Belleli potrebbe risultare non completamente corrispondente all'effetto prodotto dalle attività di recupero del surnatante eseguite dalla società IES» (cfr. relazione di ARPA denominata «SIN "Laghi di Mantova e Polo Chimico" – Campagna coordinata surnatante 2020»).

L'inidoneità delle misure è stata, inoltre, recentemente ribadita nel documento denominato «valutazioni tecniche ARPA relative al documento IES – Italiana Energia e Servizi S.p.A. "Relazione tecnico descrittiva dei baildown test eseguiti a maggio e ottobre 2021 – Proposta di rimodulazione attività di recupero prodotto svolte da IES – Area Belleli Energy CPE" richieste dal MITE con nota prot. 11069 del 31/01/2022», in cui l'ARPA, nel valutare la proposta della ricorrente di realizzare «8 nuovi piezometri (PzN01÷8) da ubicare in "...posizioni intermedie tra i piezometri esistenti... al fine di ottenere una griglia di punti di monitoraggio sufficientemente fitta e regolare (distanza media tra i piezometri pari a 40 m circa) ..."» ha nuovamente ribadito non solo che la necessità di installare «dei piezometri disposti a triangolo ad una distanza di circa 5m dai punti soggetti a recupero» era stata evidenziata sin dal 2013 ma anche che tale proposta, seppur condivisibile, non consentirà di «verificare il raggio di azione degli skimmer» ma sarà propedeutica «ad una definizione di maggiore dettaglio delle aree in cui è tuttora presente prodotto in galleggiamento sulla falda».



Né tali conclusioni possono essere inficiate dalle considerazioni della ricorrente e dalla documentazione da essa prodotta. In primo luogo, perché gran parte dei documenti depositati, di cui la relazione dell'ing. Manasero rappresenta l'emblema, non solo tende ad effettuare un'inammissibile sostituzione delle valutazioni di parte a quelle dell'amministrazione procedente ma mira addirittura a rimettere in discussione quanto già accertato dall'amministrazione e confermato, con efficacia di giudicato, dal Consiglio di Stato.

Senza contare che alle conclusioni *de quibus* si contrappongono il giudizio dell'amministrazione procedente e le relazioni dei vari organi tecnici di supporto, a dimostrazione del fatto che il loro contenuto si riduce, nella sostanza, alla proposta di una diversa valutazione tecnica rispetto a quella operata dall'amministrazione procedente, su cui però, per i motivi già illustrati, il sindacato del giudice non può spingersi.

Sul punto, è appena il caso di rammentare che, per giurisprudenza costante, non è consentito chiedere al giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle Amministrazioni giungendo ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verificazione sollecitate dalla parte (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500) ovvero su perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (*ex multis* Consiglio di 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).

Del pari inidonea a confutare la ragionevolezza dei provvedimenti impugnati appare la relazione denominata «supporto scientifico ed elaborazione di un modello idrogeologico numerico di flusso nel SIN "laghi di Mantova e polo chimico"» redatta dal Dipartimento di Scienze dell'ambiente e della terra dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca perché, essendo espressamente finalizzata a «simulare la dinamica di flusso globale generata da tutti i sistemi di contenimento presenti nel SIN», non solo ha un oggetto di indagine estremamente ampio e comprensivo di molte aree che esulano dall'ambito dei provvedimenti in esame («l'area di indagine è estesa fino a comprendere la città di Mantova, il lago Superiore, il lago di Mezzo, la Vallazza, il Diversivo e un tratto dell'emissario Mincio, per un'ampiezza di 16 x 16 km (Figura 1). All'interno di tale area, è stato definito il domino modellistico di 12 x 13 Km (rettangolo centrale in figura) centrato sull'area del SIN») ma non si prefigge neppure come obiettivo quello di verificare l'efficacia delle misure poste in essere dalla ricorrente o la tenuta del suo sistema di barrieramento ma mira a realizzare uno «strumento utile nell'ottica di ottimizzare i sistemi di emungimento presenti o di valutare l'effetto di scenari futuri» che coinvolgono l'intero ambito oggetto di indagine e, ciononostante, lo studio ha comunque evidenziato che in alcune zone «il flusso uscente da tali aree potrebbe in tempi lunghi raggiungere, rispettivamente, il Lago di Mezzo e la darsena della Conca di Valdar».

Infine, si evidenzia che non solo, in virtù del ruolo rivestito da ARPA nelle procedure de quibus (organo tecnico di consulenza), non sussiste alcun obbligo legale di "validare" le risultanze delle proprie indagini ambientali ma anche che gli esiti delle stesse sono state trasmesse alla ricorrente, e le sue controdeduzioni sono state valutate e contraddette dalla stessa ARPA (cfr. documento denominato «valutazioni tecniche ARPA relative al documento IES – Italiana Energia e Servizi S.p.A. "Relazione tecnico descrittiva delle attività di messa in sicurezza della falda – area Belleli Energy CPE" richieste dal MITE con nota prot. 48789 del 07/05/2021» ovvero a quello denominato «valutazioni tecniche ARPA relative al documento IES – Italiana Energia e Servizi S.p.A. "Relazione tecnico descrittiva dei baildown test eseguiti a maggio e ottobre 2021 – Proposta di rimodulazione attività di recupero prodotto svolte da IES – Area Belleli Energy CPE" richieste dal MITE con nota prot. 11069 del 31/01/2022»).

3.4. Con motivo I.iii.4 la ricorrente censura, infine, il contenuto della nota della Provincia di Mantova del 26 giugno 2020. Il motivo è inammissibile anzitutto perché ha ad oggetto un mero atto endoprocedimentale privo di efficacia lesiva, emanato solo in funzione di un futuro tavolo tecnico, che è stato richiamato nella diffida del 18 marzo 2021 al solo fine di circoscrivere l'area oggetto dell'intervento; tant'è che la stessa ricorrente, consapevole di ciò, ha affermato, a pagina 22 del ricorso, che tale atto è privo di «qualsivoglia valenza e/o efficacia prescrittiva e/o accertativa, risultando mero contributo epistolare tra Enti».

Inoltre, e ciò costituisce un secondo profilo d'inammissibilità, la censura è generica: la ricorrente si limita a descrivere il contenuto dell'atto evidenziando che il Ministero procedente non ha convocato alcun tavolo tecnico senza, però, muovere alcuna concreta critica e ponendosi, quindi, in contrasto con il disposto dell'art. 40, comma 1, lett. d del c.p.a., che esige la precisazione dei *«motivi specifici su cui si fonda il ricorso»*.

- 3.5. In conclusione, poiché dall'esame degli atti di causa è emerso che al momento dell'emanazione dei provvedimenti impugnati non solo la ricorrente non aveva ottemperato a tutte le prescrizioni impartite nel corso del tempo, ma anche che le misure poste in essere erano certamente meno efficaci rispetto a quelle prescritte, se non addirittura inidonee a contenere e eliminare la contaminazione, il ricorso n. 320/21 è infondato e deve essere respinto.
- 4. Il ricorso 305/21 ha invece, ad oggetto l'impugnazione del provvedimento n. 25281 del 10 marzo 2021 con cui il Ministero procedente ha imposto alla ricorrente di implementare l'analisi rischio riferita alla contaminazione delle matrici ambientali derivane dalla presenza del "prodotto libero", utilizzando le procedure delle linee guida SNPA n. 15, 16 e 17.
- 4.1. Nello specifico, con il primo motivo di ricorso la ricorrente censura sia l'omessa instaurazione di un valido contraddittorio procedimentale sia l'impossibilità di poter ottemperare a quanto imposto a causa del mancato invio della documentazione necessaria.

Senza contare che, a suo dire, la società avrebbe ottemperato a tutte le prescrizioni contenute dell'ordinanza provinciale 21/258/2012, mediante la presentazione di un progetto approvato dal Ministero, e il recupero del surnatante sarebbe



regolarmente in corso.

Il motivo è infondato.

Sul punto il Collegio è tenuto a premettere che anche il provvedimento qui in esame è logicamente consequenziale all'ordinanza n. 21/258/2012, con cui la Provincia ha ritenuto la ricorrente responsabile dell'inquinamento, e si colloca all'interno delle procedure di bonifica in cui la ricorrente è parte attiva, posto che, con tale provvedimento, il Ministero, dopo aver preso atto dell'inefficienza delle misure adottate (che, tra l'altro, non rispettavano neppure le prescrizioni impartite dalla conferenza di servizi decisoria del 25 marzo 2013), si è limitato a ordinare alla ricorrente di effettuare una nuova analisi del rischio utilizzando le procedure delle linee guida SNPA n. 15, 16 e 17.

Ciò posto, il Collegio non ravvisa la lesione delle garanzie partecipative della ricorrente (che rappresenta, come si è ormai compreso, il costante motivo dominante delle sue doglianze: ciò che è in generale almeno improbabile, per una procedura che, nei diversi aspetti, è da tempo entrata nella seconda decade), posto che essa ha partecipato, e continua a partecipare, all'individuazione delle misure di bonifica del sito, di cui l'analisi del rischio rappresenta una mera sottofase; si rammenta, infatti, che, per giurisprudenza consolidata «nel procedimento amministrativo, una volta assolto l'onere informativo dell'avvio del procedimento amministrativo ovvero, una volta che questo è stato avviato su impulso dello stesso interessato, l'Amministrazione pubblica non è tenuta a comunicare anche i successivi atti istruttori ed endoprocedimentali, incombendo alla parte interessata, che è ormai pienamente a conoscenza dell'iter procedimentale in corso, l'onere di esercitare effettivamente le proprie garanzie partecipative» (ex multis Consiglio di Stato sez. IV, 10 ottobre 2016, n.4163). A ciò si aggiunga che dall'esame degli atti di causa è emerso che la ricorrente era a conoscenza del contenuto delle relazioni di ARPA del 2019 (relativa monitoraggio delle acque sotterranee) e del 2020 (Campagna coordinata surnatante) e, pertanto, essa ben avrebbe potuto far pervenire al Ministero le proprie controdeduzioni; anche in questo caso il Collegio è tenuto a ribadire che «il principio di democraticità del procedimento amministrativo, cui sono preordinati gli artt. 7 e ss., l. 7 agosto 1990, n. 241, ed il conseguente rispetto delle garanzie partecipative devono essere assicurati nella sostanza e non già nella mera forma, con la conseguenza che ogni qualvolta l'interessato sia stato informato dell'esistenza di un procedimento diretto ad incidere sulla propria sfera giuridica e sia stato messo in condizione di utilmente rappresentare le proprie osservazioni e deduzioni, che integrano la partecipazione procedimentale, non può ritenersi violato alcun canone del giusto procedimento; la comunicazione (di avvio del procedimento) è da ritenersi (addirittura) superflua, riprendendo rilievo i principi di economicità e di speditezza dai quali è retta l'attività amministrativa, ogni qualvolta l'interessato è venuto comunque a conoscenza di vicende che, per la loro natura, conducono necessariamente all'adozione di provvedimenti obbligati; d'altra parte, ai sensi dell'art. 21 octies, cit. l. n. 241 del 1990, i vizi procedurali relativi al mancato previo avviso d'inizio del procedimento non possono portare all'annullamento giurisdizionale del provvedimento impugnato ove questo non avrebbe potuto comunque avere un contenuto diverso» (ex multis Consiglio di Stato sez. V, 26 settembre 2013, n.4764).

Sul punto si evidenzia, inoltre, che le garanzie de quibus, e segnatamente la comunicazione di avvio del procedimento, devono essere rispettate solo qualora «non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento» (cfr. art. 7, comma 1, 1. 241/90) che, invece, il Collegio ravvisa nel caso di specie, posto che la stessa relazione dell'ARPA allegata al provvedimento impugnato (Class. 11.2 Fascicolo 2020.9.77.76) evidenzia che in caso di rischio non accettabile sarà necessario «intervenire fin da subito con misure di mitigazione a protezione dei bersagli».

Per ragioni di completezza si sottolinea ancora una volta che, anche qualora si volesse ritenere che l'amministrazione procedente abbia errato nell'omettere la comunicazione di avvio del procedimento, la fattispecie sarebbe comunque sussumibile nel novero dell'art. 21-octies, seconda parte, della l. n. 241 del 1990, a fronte del quale il provvedimento amministrativo non è annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, posto che spetta a colui che eccepisce il vizio de quo, indicare gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto in sede procedimentale e che sarebbero stati idonei ad incidere sulla determinazione dell'Amministrazione e, solo dopo, quest'ultima sarà gravata dal ben più consistente onere di dimostrare che, anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato (ex multis Consiglio di Stato sez. V, 20 ottobre 2020, n. 6333).

Sul punto il Collegio osserva, infatti, che la ricorrente non ha soddisfatto tale onere, essendosi limitata ad asserire genericamente che la violazione del menzionato principio le avrebbe impedito di «poter dedurre e contraddire, nonché apportare ogni utile contributo, rispetto alla legittimità della genesi, ai contenuti ed alla portata della richiesta avanzata e ciò in spregio ai diritti partecipativi ad essa riconosciuti dall'ordinamento (Legge 241/90), anche con riguardo alla disciplina specifica in materia ambientale applicabile al caso di specie (D.Lgs. 152/2006)», senza in alcun modo circostanziare la propria affermazione.

Per quanto concerne, invece, l'asserita carenza di documentazione il Collegio evidenzia non solo che la ricorrente, nella sua veste di responsabile dell'inquinamento, era tenuta ad agire secondo diligenza e, quindi, ad acquisire i documenti necessari per far fronte ai propri obblighi, anche mediante un accesso documentale (che è stato, tra l'altro, effettuato il 28 luglio 2021) ma anche che la mancata trasmissione della documentazione necessaria per adempiere all'intimazione è tutt'al più idonea a giustificare un eventuale ritardo nell'adempimento ma non certo ad inficiare la validità del provvedimento impugnato.



Del pari priva di pregio è la censura di illogicità del provvedimento perché la IES s.p.a. avrebbe ottemperato a tutte le prescrizioni contenute dell'ordinanza provinciale 21/258/2012 posto che l'asserzione è stata analiticamente esaminata e confutata nei precedenti paragrafi.

Né tali conclusioni possono essere inficiate dall'asserita contraddittorietà del provvedimento impugnato nella parte in cui affermerebbe che l'analisi del rischio non avrebbe ad oggetto il surnatante che, però, sarebbe l'unica contaminazione imputabile alla ricorrente perché è lo stesso provvedimento impugnato a precisare che la prescrizione è necessaria a causa del discioglimento dell'inquinante nelle matrici di falda e nel sottosuolo («si ricorda, a tal proposito, che l'analisi di rischio non può essere applicata al surnatante (che deve essere oggetto di interventi ad hoc) ma alla contaminazione delle matrici ambientali derivante dalla presenza del prodotto libero»); il surnatante costituisce, infatti, una sorgente primaria di contaminazione che si caratterizza per il continuo rilascio in falda di sostanze inquinanti.

4.2. Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente censura il fatto che non solo la relazione dell'ARPA allegata al provvedimento impugnato sarebbe indirizzata esclusivamente alla Belleli Energy CPE ma anche che essa si fonderebbe su documenti noti solo a quest'ultima e all'Agenzia e, quindi, essa non potrebbe verificare la correttezza delle conclusioni dell'amministrazione procedente.

La censura è infondata posto che, come osservato nel precedente paragrafo, la ricorrente ben potrà entrare in possesso dei documenti menzionati mediante un semplice accesso documentale e argomentare le proprie soluzioni, e gli eventuali errori, in sede di elaborazione dell'analisi del rischio.

Né la legittimità del provvedimento può essere inficiata dal fatto che la relazione dell'ARPA non imponga prescrizioni a carico della ricorrente, posto che nel procedimento in esame il suo valore è limitato alla certificazione del livello di contaminazione: l'imposizione delle misure di bonifica compete, come visto, esclusivamente al Ministero procedente, e non certo all'organo tecnico.

- 5. In conclusione, per le ragioni enunciate i ricorsi esaminati sono in parte inammissibili e infondati nella restante parte.
- 6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)

