

Individuazione del responsabile della potenziale contaminazione di un Sito di interesse nazionale

Cons. Stato, Sez. IV 22 settembre 2025, n. 7442 - Carbone, pres.; Marotta, est. - Edison s.p.a. (avv.ti Degli Esposti, Troise Mangoni, Villata) c. Provincia di Mantova (avv.ti Persegati Ruggerini, Salemi) ed a.

Ambiente - Sito di interesse nazionale - Inquinamento - Superamento dei limiti di riferimento - Individuazione del responsabile della potenziale contaminazione.

(Omissis)

1. La società Edison s.p.a. ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. per la Lombardia – sezione staccata di Brescia, Sezione I, ha respinto il ricorso di primo grado proposto dalla predetta società per l'annullamento dell'atto dirigenziale della Provincia di Mantova, n. PD/1431 del 7 dicembre 2021, avente ad oggetto «*Individuazione del responsabile della potenziale contaminazione ai sensi dell'art. 244 d.l.gs 152/2006 e s.m.i. per il superamento dei limiti di riferimento, principalmente per gli inquinanti mercurio e $C>12$, nei sondaggi SED1 e SED6 del Cavo S. Giorgio. Contestuale chiusura del procedimento ai sensi dell'art. 2 della l.241/90 e s.m.i. avviato e rieditato con note prott. n. 55203 del 25/10/2011 e n. 54311 del 21/10/2021. Sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo chimico*» e degli atti presupposti.

Il giudice di primo grado ha condannato la società appellante al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, a favore del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, in € 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, a favore della Provincia di Mantova e in altrettanti € 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, a favore del Comune di Mantova; spese compensate tra Versalis s.p.a. e tutte le parti in giudizio.

2. Il ricorso in esame si inserisce nell'ambito di un più ampio contenzioso relativo all'attività produttiva svolta nel Sito di interesse nazionale «*Laghi di Mantova e Polo Chimico*», area perimetrata con d.m. 7 febbraio 2003, che si estende per circa 10 km², includendo l'area del Polo Industriale di Mantova, le aree del Lago di Mezzo e del Lago Inferiore, l'area umida di Vallazza, alcuni tratti del fiume Mincio e le relative sponde.

In particolare, il presente giudizio ha, invece, ad oggetto il tratto del cavo San Giorgio situato in fregio all'Area Valletta, il quale, proprio come l'area in questione, è risultato contaminato da varie sostanze inquinanti, tra cui mercurio e idrocarburi $C>12$.

Il 19 ottobre 2011 la Provincia di Mantova ha avviato il procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione; la comunicazione è stata rinnovata il 21 ottobre 2021, in modo da estendere il contraddittorio al Consorzio di Bonifica Territori del Mincio (proprietario dell'area erroneamente pretermesso); il procedimento si è concluso il 7 dicembre 2021 con il provvedimento PD/1431, adottato nei confronti della società Edison s.p.a. e della società Versalis s.p.a.: la prima nella sua veste di responsabile dell'inquinamento dell'Area V, la cui contaminazione si è successivamente estesa a quella in esame, e la seconda in qualità di proprietaria dell'Area V, per non aver adottato tempestivamente le misure di prevenzione finalizzate ad impedire il dilavamento del rilevato, l'erosione della scarpata e la conseguente diffusione della contaminazione a valle fino al Cavo San Giorgio.

3. L'odierna appellante ha contestato la sentenza impugnata con sei articolati motivi.

4. Si è costituito in giudizio (con atto di mera forma) il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica.

5. Si è costituita in giudizio la Provincia Mantova, che, dopo aver ricostruito l'intera vicenda nella quale si inquadra il presente contenzioso, ha contestato diffusamente le deduzioni di parte appellante, chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

6. Si è costituito in giudizio anche il Comune di Mantova, chiedendo la reiezione del gravame.

7. Si è costituita in giudizio anche la società Versalis s.p.a., proprietaria dell'area, prendendo posizione su alcune delle censure dedotte dalla società Edison s.p.a. e, in particolare, evidenziando la incompletezza dell'attività istruttoria posta alla base del provvedimento impugnato.

8. Con memorie e repliche le parti costituite hanno rappresentato le rispettive tesi difensive.

9. All'udienza pubblica del 3 luglio 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

10. Il presente giudizio ha ad oggetto il provvedimento n. PD/1431 del 7 dicembre 2021, con il quale la Provincia di Mantova ha individuato «*come responsabili dell'evento di superamento dei limiti previsti per gli inquinanti, per i sondaggi SED1 e SED6, nei sedimenti del "Cavo San Giorgio"*», la società Edison s.p.a. e la società Versalis s.p.a., diffidandoli a provvedere agli adempimenti di cui al Titolo V del d.lgs. 152/2006 e s.m.i.

L'amministrazione provinciale, sulla base dei pareri degli organi tecnici di supporto alla Provincia ai sensi dell'art. 242, comma 12, d.lgs. 152/2006 e s.m.i., è pervenuta alla conclusione che la contaminazione del Canale o Cavo San Giorgio tragga origine dai materiali contaminati utilizzati per realizzare la porzione rilevata dell'«Area V» (Valletta), attualmente adibita a parcheggio.

In particolare, la società Sogesid, effettuando accertamenti nell'ambito delle indagini propedeutiche alla progettazione preliminare dell'intervento di messa in sicurezza unitaria della falda presso il Sito di interesse nazionale "Laghi di Mantova e Polo chimico", ha accertato la presenza di concentrazioni di mercurio nei sedimenti (superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione stabilite per le attività commerciali/industriali), a seguito campioni superficiali dei sondaggi SED1 e SED6, prelevati all'interno del Canale Cavo San Giorgio.

I risultati della Sogesid sono stati validati dall'A.R.P.A., sulla base della considerazione secondo la quale la zona rialzata, utilizzata come parcheggio, è stata oggetto di innalzamento della quota rispetto al piano campagna mediante l'apporto di materiali contaminati da mercurio, idrocarburi C12 e composti organici aromatici.

11. Con il primo motivo di gravame, la società appellante deduce: *error in iudicando*; violazione del principio del contraddittorio procedimentale; difetto di istruttoria.

11.1. Con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società Edison aveva denunciato la carenza di istruttoria e la violazione del contraddittorio procedimentale, evidenziando che, da un lato, la Provincia di Mantova aveva privato di rilevanza il precedente avviso di avvio del procedimento, dall'altro, aveva esaurito la istruttoria sull'attività e sulla documentazione raccolta prima dell'ottobre 2021, rendendo (a suo dire) inutile il "nuovo avvio" e pregiudicando ogni prospettiva di dialogo e di apporto informativo da parte della società.

11.2. L'appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado, evidenziando che non sussisterebbero i presupposti per l'applicazione dell'art. 21 - *octies*, comma 2, della l. 241/1990, in quanto, da un lato, il provvedimento non ha natura vincolata, dall'altro, difetterebbe qualsiasi prova circa l'immodificabilità del relativo contenuto, sia perché non fornita dall'amministrazione, sia perché Edison avrebbe al contrario dimostrato che il proprio apporto partecipativo avrebbe condotto ad un maggiore approfondimento dell'istruttoria e, di conseguenza, ad un diverso esito procedimentale.

Evidenza che la valutazione della idoneità dell'apporto del privato ad incidere sul provvedimento non può essere rimessa al giudice, giacché spetta all'amministrazione dimostrare che siffatto apporto non sarebbe stato in grado di modificare i contenuti del provvedimento finale.

Contesta le conclusioni del giudice di primo grado anche con riguardo alla circostanza da questi attribuita ad una mancata richiesta da parte del privato di una dilazione dei termini per controdedurre, poiché ciò equivarrebbe a sostenere che gravi sul cittadino l'onere di vigilare sull'osservanza delle norme che impongono il rispetto della partecipazione procedimentale.

Il *modus operandi* della amministrazione si porrebbe in contrasto con il principio di buona amministrazione e con i principi relativi al giusto procedimento e alla ragionevole durata del medesimo.

Non assumerebbe rilevanza la circostanza che del procedimento in questione veniva fatta menzione in altri atti – come pure sostenuto dal giudice di primo grado – giacché la mera menzione non è indicativa di alcun coinvolgimento, né comportava la necessità di attivarsi da parte del privato.

11.3. Il motivo è infondato.

Ritiene il Collegio che non vi sia stata la dedotta violazione delle garanzie procedurali né sul piano formale, né sul piano sostanziale.

La Provincia di Mantova ha proceduto, con nota del 21 ottobre 2021, alla rinnovazione della comunicazione di avvio del procedimento; tale adempimento si è reso necessario sia in considerazione del carattere risalente della precedente comunicazione, sia in relazione alla necessità di estendere il contraddittorio procedimentale al Consorzio di Bonifica Territori del Mincio, che era stato inizialmente pretermesso dal procedimento.

In disparte la questione relativa alla acquisizione *aliunde* da parte della società appellante del conoscenza procedimento precedentemente avviato dalla amministrazione provinciale, non è contestato dalla società appellante il ricevimento della seconda comunicazione prima della adozione del provvedimento impugnato; come evidenziato dal giudice di primo grado, la società appellante avrebbe potuto chiedere un differimento del termine previsto per la conclusione del procedimento, al fine di presentare memorie e/o osservazioni.

L'art. 21- *octies*, comma 2, della l. n. 241 del 1990 è norma di carattere processuale; con riferimento alla mancata comunicazione di avvio del procedimento, la disposizione in parola, anche per fattispecie anteriori, non può essere applicata d'ufficio dal giudice, ma solo "*ope exceptionis*" da parte dell'amministrazione, alla quale incombe altresì l'onere di dimostrare che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso (Cassazione civile, Sez. I, 11 gennaio 2017 n. 511).

Nel caso di specie, l'applicazione dell'art. 21 – *octies* l. n. 241/1990 non è avvenuta su iniziativa del giudice, essendo stata richiesta dalla Provincia di Mantova, nella memoria depositata in data 19 aprile 2023 (nel giudizio di primo grado), dimostrando che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato.

Le deduzioni di parte appellante, pertanto, non possono essere condivise.

12. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante deduce *error in iudicando*: violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità; violazione del principio di irretroattività; violazione dell'articolo 1, protocollo 1 della CEDU e dell'art. 117, comma 1, Cost.; violazione del principio "Chi inquina paga" e, per esso, dell'art. 191 T.F.U.E.; violazione dell'art. 41 Cost.; ingiustizia manifesta e violazione del principio di buon andamento; violazione e falsa applicazione degli artt. 242 e 244 d.lgs. n. 152/2006; difetto di motivazione.

12.1. Il T.a.r. Brescia ha respinto anche il motivo di ricorso con il quale la società Edison aveva contestato il provvedimento impugnato, in quanto asseritamente in contrasto con i principi di legalità e di irretroattività della legge.

In particolare, la società aveva evidenziato che con gli atti impugnati l'amministrazione le ha imposto la esecuzione dell'attività di bonifica a fronte di fenomeni di inquinamento verificatisi in tempi remoti e comunque in epoca antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997, che, introducendo per la prima volta nella legislazione nazionale la previsione di obblighi di carattere rimediabile a carico di titolari di impianti industriali, avrebbe reso illeciti comportamenti che (a giudizio dell'appellante) fino a quel momento dovevano ritenersi leciti e, pertanto, non sanzionabili.

In particolare, l'appellante evidenzia che il motivo di ricorso era articolato in tre distinte censure, accomunate dalla medesima considerazione secondo cui sarebbe illegittimo applicare a condotte antecedenti la "riforma Ronchi" (decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22) la disciplina amministrativa delle bonifiche.

A giudizio dell'appellante, l'applicazione automatica agli "inquinamenti storici" degli articoli 239 e ss. del d.lgs. 152/2006 sarebbe irragionevole, oltre che contraria al dato positivo; nel caso in cui si dovesse ritenere che la disciplina relativa agli obblighi di bonifica trovi applicazione anche ai c.d. "inquinamenti storici", emergerebbe l'illegittimità costituzionale degli articoli 242 e 244 del TUA, sui quali si fonda il provvedimento gravato.

12.2. L'odierna appellante contesta le argomentazioni giuridiche poste dal giudice di primo grado alla base della decisione di reiezione del motivo.

In sintesi, l'appellante evidenzia solo nel 1997 il mero superamento di limiti nella concentrazione di contaminanti viene elevato ad illecito; la qualificazione come illeciti dei comportamenti produttivi (connessi al superamento dei limiti tabelari) anche con riguardo al periodo antecedente al 1997 comporterebbe, a giudizio dell'appellante, una applicazione retroattiva del decreto legislativo n. 22/1997, con necessità di verificare preliminarmente la compatibilità con il dettato costituzionale di tale interpretazione normativa.

La società appellante ripropone la questione di legittimità costituzionale già sollevata in primo grado.

A tale riguardo, ritiene che la questione sia rilevante, in quanto l'eventuale pronuncia di accoglimento avrebbe necessariamente effetto sul presente giudizio, poiché, riconoscendo l'illegittimità dell'applicazione retroattiva della normativa in esame, farebbe venire meno i presupposti legislativi su cui si fonda il provvedimento impugnato.

Con riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, ritiene che l'applicazione retroattiva delle norme che hanno introdotto limiti alle contaminazioni si ponga in contrasto con gli artt. 1, prot. 1, e 7, CEDU, in relazione all'art. 117, c. 1 Cost.

In particolare, l'efficacia retroattiva riconosciuta agli obblighi di bonifica si porrebbe in contrasto con l'art. 1, prot., 1 CEDU, posto a tutela dell'integrità patrimoniale e del pacifico godimento dei propri beni e con l'art. 7 CEDU in relazione ai provvedimenti sanzionatori e lesivi della sfera soggettiva privata.

L'applicazione retroattiva degli artt. 242 e 244 del d.lgs. n. 152/2006 sarebbe incompatibile con i canoni generali dell'irretroattività, della certezza giuridica e del legittimo affidamento riconosciuti quali "fondamentali valori di civiltà giuridica" dal giudice delle leggi, che ne riconosce la rilevanza costituzionale, in quanto espressione dei principi sottesi all'art. 3 Cost.

Richiama l'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (preleggi), a norma del quale *"la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo"*.

Tale principio costituisce un parametro vincolante non già solo per l'azione amministrativa, ma soprattutto per il legislatore, che può derogarvi solo in casi eccezionali e tassativi.

L'applicazione retroattiva delle norme in materia di obblighi di bonifica colliderebbe con l'art. 41, c. 1, della Costituzione, comportando un'illegittima compressione della libertà d'iniziativa economica della appellante e privandola della libertà di organizzare e di gestire l'impresa secondo criteri di economicità.

L'appellante censura la sentenza impugnata anche nella parte in cui il giudice di primo grado ha ritenuto di non dover dar seguito alla questione di compatibilità con i principi euro-unitari della disciplina, così come interpretata dalla giurisprudenza consolidata.

L'appellante evidenzia che, benché il diritto eurounitario consenta di introdurre regimi di maggior tutela con riguardo a taluni beni giuridici di particolare rilievo, come appunto l'ambiente, ciò non può tradursi nella violazione dei principi affermati dal T.F.U.E.

In riforma della statuizione del giudice di primo grado si chiede di sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E., la relativa questione pregiudiziale.

In punto di ammissibilità, l'appellante si sofferma sul principio "chi inquina paga", di cui è espressione l'art. 191 T.F.U.E. Evidenzia che la facoltà di mantenere o di introdurre *ex novo* nell'ordinamento giuridico interno disposizioni più rigorose rispetto a quelle previste in sede europea è parimenti soggetta al descritto limite di compatibilità, dovendosi escludere la possibilità di introdurre prescrizioni più stringenti, che tradiscano le finalità dei principi espressi dal Trattato, su cui si fonda la normativa di diritto derivato.

Evidenzia che il principio "Chi inquina paga", espresso dall'art. 191, par. 2 del TFUE, riconosciuto dalla pacifica giurisprudenza amministrativa come immediatamente applicabile nell'ordinamento nazionale in virtù dell'art. 3 - *ter* del d.lgs. 152/2006, presenta una rilevante finalità preventiva.

Tale finalità verrebbe frustrata qualora il legislatore omettesse di definire tanto le fattispecie qualificabili come inquinamento, quanto le conseguenze in cui può incorrere il responsabile dell'inquinamento; in altri termini, perché detto principio possa operare, è necessario che l'ordinamento abbia previamente selezionato con chiarezza le fattispecie qualificate come inquinamento e abbia determinato le conseguenze legate al verificarsi delle condotte che cagionano un pregiudizio all'ambiente.

L'appellante richiama i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, propri dell'ordinamento europeo. In conclusione, l'appellante sostiene che sia necessario verificare se la normativa di diritto interno (gli artt. 17 d.lgs. n. 22/1997 e 239 e ss. d.lgs. n. 152/2006) sia compatibile con i principi citati, sottoponendo alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale del seguente tenore: «*Se i principi dell'Unione Europea della irretroattività, della certezza del diritto, del legittimo affidamento e quelli in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla direttiva 2004/35/Ce del 21 aprile 2004 (articoli 1 e 17; secondo e trentesimo considerando) – in particolare, il principio “chi inquina paga” – debbano essere interpretati nel senso che ostino a una normativa nazionale, quale quella delineata negli articoli 239 e ss. del d.lgs. n. 152/2006, che preveda l'imposizione di misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica a un operatore che abbia compiuto sul sito attività produttive terminate prima dell'entrata in vigore delle predette disposizioni nazionali e rispettando le disposizioni all'epoca vigenti*».

12.3. Il motivo è infondato.

La società appellante ripropone questioni giuridiche che sono state già diffusamente scrutinate da questa Sezione con numerose sentenze, dalle cui motivate conclusioni il Collegio non ravvisa motivo di discostarsi.

La questione relativa alla applicazione retroattiva degli obblighi di bonifica con riguardo ai c.d. “inquinamenti storici” è stata esaminata approfonditamente dalla Sezione (nelle sentenze n. 1961/2025; 10516/2024, 1397/2023), nelle quali, conformemente al principio di diritto enunciato dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 22 ottobre 2019 n. 10 (“*la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento*”), si è evidenziata la natura riparatoria e non sanzionatoria degli obblighi di bonifica e nelle quali è stata ritenuta la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla società e la insussistenza dei presupposti per la rimessione della questione alla Corte di Giustizia.

In particolare, questa Sezione, in relazione alle medesime questioni, ha avuto modo di precisare quanto segue:

“*Negli inquinamenti c.d. storici un problema astratto di possibile retroattività della disciplina si pone infatti rispetto all'accertamento della responsabilità in relazione a condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 22 del 1997 ma non riguarda la disciplina relativa alle misure di ripristino la quale, in ragione della persistenza dell'inquinamento, non può che essere quella in vigore al momento dell'adozione dell'ordine di bonifica.*

In questo senso l'Adunanza plenaria di questo Consiglio con sentenza n. 10 del 2019 ha chiarito al riguardo che “...l'autore dell'inquinamento, potendovi provvedere, rimane per tutto questo tempo soggetto agli obblighi conseguenti alla sua condotta illecita, secondo la successione di norme di legge nel frattempo intervenuta: e quindi dall'originaria obbligazione avente ad oggetto l'equivalente monetario del danno arrecato, o in alternativa alla reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 cod. civ., poi specificato nel «ripristino dello stato dei luoghi» ai sensi del più volte richiamato art. 18, comma 8, l. n. 249 del 1986, fino agli obblighi di fare connessi alla bonifica del sito secondo la disciplina attualmente vigente...Pertanto...non vi è luogo nel caso ora descritto ad alcuna retroazione di istituti giuridici introdotti in epoca successiva alla commissione dell'illecito, ma casomai all'applicazione da parte della competente autorità amministrativa degli istituti a protezione dell'ambiente previsti dalla legge al momento in cui si accerta una situazione di pregiudizio in atto.” (cfr. altresì Cons. Stato, 9 maggio 2024, n. 6596 punto 9.4; Cons. Stato, sez. IV, 31 dicembre 2024, n. 10516 secondo cui “l'applicazione delle norme in materia di bonifica anche rispetto a fattispecie di “contaminazioni storiche” non avviene in via retroattiva, sanzionando ora per allora condotte risalenti e lecite al momento della loro commissione, ma pone attuale rimedio alla perdurante condizione di contaminazione dei luoghi”).

Si tratta dunque di una piana applicazione del principio del *tempus regit actum*: le criticità evocate dall'appellante sono astrattamente prefigurabili – e sono state oggetto di articolato dibattito giurisprudenziale e dottrinale – in relazione alla individuazione della normativa applicabile (e in particolare se possa farsi ricorso anche alla normativa sopravvenuta nel tempo) in relazione al dispositivo giuridico di accertamento delle condotte causative dell'inquinamento e del conseguente danno ambientale, ai fini della individuazione del soggetto responsabile per i fatti anteriori alla entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997 ma, una volta che la responsabilità è stata accertata con sentenza passata in giudicato, come nel caso di specie, la individuazione della normativa applicabile alle conseguenti e successive operazioni di bonifica e di ripristino – che possono avvenire anche a distanza di decenni dalle condotte illecite causative dell'inquinamento – segue il principio generale della disciplina in vigore al momento della adozione dei provvedimenti che prescrivono le misure di bonifica...

In particolare l'appellante sul punto:

a) ha riproposto la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 239 e ss, del d. lgs. n. 152 del 2006 relativi alla

disciplina della bonifica dei siti contaminati e ritenuta dal T.a.r. manifestamente infondata, alla luce dei principi affermati da Cons. Stato, Ad. Plen. n. 11 del 2019 per contrasto:

a.1) con gli artt. 1, prot. 1 e 7, CEDU, in relazione con l'art. 117, c. 1 Cost. in relazione al principio di irretroattività della legge recante la disciplina degli obblighi di bonifica;

a.2) con l'art. 3 Cost. per violazione dei principi generali dell'irretroattività della legge, della certezza giuridica e del legittimo affidamento;

a.3) contrasto con l'art. 41, c. 1, Cost..

b) Ha riproposto la domanda rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE del seguente tenore "Se i principi dell'Unione Europea della irretroattività, della certezza del diritto, del legittimo affidamento e quelli in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla direttiva 2004/35/Ce del 21 aprile 2004 (articoli 1 e 17; secondo e trentesimo considerando) – in particolare, il principio "chi inquina paga" – debbano essere interpretati nel senso che ostino a una normativa nazionale, quale quella delineata negli articoli 239 e ss. del d.lgs. n. 152/2006, che preveda l'imposizione di misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica a un operatore che abbia compiuto sul sito attività produttive terminate prima dell'entrata in vigore delle predette disposizioni nazionali e rispettando le disposizioni all'epoca vigenti".

Il Collegio è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale sia manifestamente infondata (laddove riferita alla disciplina delle misure di bonifica e non all'accertamento della responsabilità ormai oggetto di accertamento definitivo con conseguente irrilevanza della dedotta questione) e che non ricorrano i presupposti per disporre il rinvio pregiudiziale.

Non ricorrono infatti profili di applicazione retroattiva della disciplina legale delle misure di ripristino in quanto la situazione di inquinamento che le giustifica è attuale, sebbene riferibile, dal punto di vista della causalità materiale, a condotte risalenti nel tempo la cui rilevanza giuridica attiene tuttavia al distinto tema della responsabilità e della individuazione del soggetto tenuto al ripristino, già oggetto di accertamento giudiziale passato in giudicato, secondo un percorso giuridico non più suscettibile di essere riproposto in via surrettizia in relazione al regime delle misure ripristinatorie che devono necessariamente essere poste a carico del soggetto che il giudizio ha accertato essere responsabile dell'inquinamento.

In ogni caso, l'appellante contesta che condotte risalenti nel tempo possano generare responsabilità in forza di disposizioni di legge successive – e tale questione è stata oggetto della sentenza di questa Sezione n. 2195 del 2020 – non anche che, una volta accertato il soggetto responsabile dell'inquinamento, le misure ripristinatorie debbano essere necessariamente poste a suo carico né contesta che tali misure debbano essere definite in base alla disciplina vigente al momento in cui l'autorità amministrativa, dopo aver individuato il responsabile, ordina la bonifica, ponendo a suo carico i relativi adempimenti indicati dalle disposizioni di legge in vigore a quella data.

Sul punto la Sezione, anche di recente, con sentenza 8 febbraio 2023, n. 1397 ha ribadito che "L'obbligo di bonifica per una contaminazione storica in capo al soggetto individuato quale responsabile non viola il principio di legalità inerente all'irretroattività dell'applicazione di una norma sanzionatoria. Ciò in quanto, come riconosciuto dall'Adunanza Plenaria n. 10 del 2019, l'obbligo di bonifica ha natura riparatoria e non sanzionatoria e la responsabilità per danno ambientale, in quanto fatto illecito, era già presente nella giurisprudenza ancor prima che il D. Lgs. 22/1997 introducesse all'art. 17 l'istituto della bonifica."

In realtà è proprio il principio comunitario "chi inquina paga" a rendere necessaria l'imposizione delle misure ripristinatorie a carico del responsabile dell'inquinamento sicché, una volta che la responsabilità è stata accertata con sentenza passata in giudicato, gli obblighi di bonifica non possono che essere posti a carico del responsabile, pena la violazione del predetto principio comunitario.

In questo senso oltre all'art. 191 del TFUE - che replica sul punto la previsione dell'art. 174 del Trattato di Amsterdam - il secondo considerando della 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, chiarisce che: "La prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga», quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale". È dunque proprio la previsione di misure riparatorie e ripristinatorie a carico del soggetto ritenuto responsabile a garantire la finalità di prevenzione di rischi di danno ambientale.

Né può sostenersi che nella specie sarebbe violato il principio di tutela del legittimo affidamento per avere sanzionato l'imprenditore che, nel momento in cui ha agito, ha posto in essere condotte lecite in quanto non vietate da specifiche disposizioni di legge poiché la sentenza di questa Sezione n. 2195 del 2020 ha già accertato che Edison s.p.a. si è resa responsabile di inquinamento ambientale e quindi ha posto in essere condotte che hanno cagionato un danno al bene giuridico ambientale ("Invero, il rilascio nell'ambiente di sostanze inquinanti nell'esercizio di attività industriali configurava già all'epoca un illecito: il consapevole svolgimento di un'attività per sua natura pericolosa, quale la produzione

su scala industriale di prodotti di tipo chimico (art. 2050 c.c.), rende, infatti, il relativo autore responsabile della lesione, compromissione, degradazione o, comunque, messa in pericolo del bene ambiente che ne sia conseguita, salva la prova liberatoria di aver, già all'epoca, posto in essere ogni esigibile accorgimento idoneo a prevenire in radice tale contaminazione”) sicché non può in questa sede mettersi in discussione che le conseguenti misure ripristinatorie debbano essere poste a suo carico in quanto soggetto responsabile, rimettendo in discussione i principi che sono alla base della attribuzione della responsabilità: ogni questione in punto di violazione del principio di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento, di violazione del principio di irretroattività della legge e della libertà di intrapresa economica doveva essere fatta valere in sede di accertamento della responsabilità dal cui esito scaturisce anche l'individuazione del soggetto obbligato al ripristino.

Non può farsi neppure questione circa una possibile retroattività della misura in sé dell'ordine di bonifica (qualificata dall'appellante come intrinsecamente sanzionatoria, alla luce dei parametri CEDU, secondo una prospettazione tuttavia disattesa da Cons. Stato, Ad. Plen. n. 10 del 2019 punti 7.7, 7.8 e 7.9 cui si rinvia) poiché anche prima dell'entrata in vigore del d. lgs. 22 del 1997 in caso di inquinamento ambientale il responsabile era comunque tenuto al risarcimento del danno ai sensi degli artt. 2043 c.c. e 2050 c.c.: ciò che è accaduto, in chiave evolutiva degli strumenti di tutela del bene giuridico ambientale, è che ad una responsabilità di tipo risarcitorio di stampo tradizionale, il legislatore ha affiancato una responsabilità di tipo riparatorio e ripristinatorio maggiormente in linea con l'impianto conservativo del bene giuridico, recepito da ultimo dalla direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, senza tuttavia incidere sul disvalore della condotta di chi inquina, rimasto fermo nel tempo e sulla prevedibilità di una sanzione in caso di violazione degli obblighi (inizialmente solo) generici di protezione, che si è solo evoluta nel tempo, assumendo anche connotati di tipo riparatorio e ripristinatorio (e, da ultimo, di tipo preventivo) del bene giuridico tutelato.

In questo senso l'Adunanza plenaria n. 10 del 2019 ha evidenziato che “anche prima che venisse introdotto l'istituto della bonifica, con l'art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997, il danno all'ambiente costituiva un illecito civile, previsto dall'art. 2043 cod. civ.” precisando che “che le (pur innegabili) differenze strutturali tra le due norme sono conseguenti non già all'introduzione di un nuovo fatto illecito, offensivo di un bene in precedenza non ritenuto meritevole di protezione ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., ma all'esigenza di rafforzare la tutela del bene ambiente, già oggetto di protezione legislativa con il rimedio previsto da quest'ultima disposizione e con la specifica disposizione dell'art. 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente.

La citata disposizione regolamentare è nello specifico indice del fatto che tanto le misure introdotte con il decreto legislativo n. 22 del 1997, poi trasfuse nel codice dell'ambiente attualmente vigente, quanto il rimedio del risarcimento del danno già riconosciuto sulla base dell'art. 2043 cod. civ., e poi con la legge n. 349 del 1986, hanno la medesima funzione («ripristinatoria-reintegratoria») di protezione dell'ambiente. Le prime si pongono in particolare l'obiettivo di non limitare la tutela al solo equivalente monetario dei danni prodotti, come per il passato, ma di prevenirne la verifica e, in caso contrario, di porre a carico del responsabile la rimozione e i relativi oneri.” (si vedano anche i punti 7.7, 7.8 e 7.9 della motivazione cui si rinvia ove si esclude altresì la natura afflittiva e sanzionatoria dell'ordine di bonifica).

Ciò rende irrilevante – rispetto alla dedotta violazione del principio di irretroattività - la circostanza per cui i fatti all'origine della contaminazione sarebbero anteriori alla data di recepimento della direttiva 2004/35/CE 30 aprile 2007 (cfr. artt. 17 e 19) atteso che anche prima dell'inserimento del principio “chi inquina paga” nel 1987 ad opera dell'Atto Unico Europeo nel Trattato di Roma (principio successivamente trasfuso nell'art. 174 del Trattato di Amsterdam, nel 1997, e da ultimo nell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e della entrata in vigore della direttiva 2004/35/CE, si applicava comunque la disciplina interna nazionale.

La retroattività deve essere esclusa anche in ragione della persistenza della situazione di inquinamento ambientale sicché, come si è visto, legittimamente l'autorità amministrativa, per porvi rimedio, applica le misure vigenti al momento in cui, con la individuazione del responsabile, è posta nelle condizioni di intervenire.

Del resto è lo stesso appellante a rammentare, sul piano della costituzionalità della disciplina in esame, che deroghe al principio di irretroattività della legge sono consentite solo con riferimento alle leggi dotate di un'efficacia retroattiva c.d. impropria, dirette cioè ad incidere su fattispecie sorte in un tempo passato e non ancora esauritesi, come accade per l'appunto nel caso di specie. Per contro, la Corte costituzionale ritiene radicalmente contrario al descritto quadro dei valori costituzionali l'emanazione di leggi caratterizzate da un'efficacia retroattiva c.d. propria, ossia di atti normativi che dispiegano la propria efficacia nei confronti di condotte ormai concluse laddove invece, come si è visto, nella specie la situazione di inquinamento era persistente alla data di azione dei provvedimenti impugnati.

Rispetto all'art. 41 Cost. l'appellante lamenta che la pretesa di ordinare gravose attività di risanamento in capo ad un'impresa in ragione di condotte perfettamente legittime all'epoca in cui vennero attuate è idonea a frustrare le finalità riconosciute al sistema della responsabilità gravante su coloro che esercitano attività economiche, pregiudicandone libertà e facoltà costituzionalmente riconosciute. Senonché la sentenza di questa Sezione n. 2195 del 2020 ha accertato che le condotte poste in essere e che hanno determinato l'inquinamento del sito, sono in realtà, illecite. Ne consegue che Edison s.p.a. legittimamente è chiamata a rispondere delle relative conseguenze, senza potersi dolere in alcun modo di lesioni alla propria sfera di libertà imprenditoriale.

Da altra angolazione osserva ancora il Collegio che – al netto dei dubbi sulla applicabilità al caso di specie della direttiva

2004/35/CE venendo in rilievo ipotesi di inquinamento anteriori alla data del 30 aprile 2007 ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19 della direttiva - il quesito oggetto di richiesta di rinvio pregiudiziale prospetta come problematica e fonte di dubbi interpretativi, una situazione di applicazione retroattiva di misure ripristinatorie all'imprenditore incolpevole che abbia posto in essere la condotta in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge che l'ha successivamente ritenuta fonte di inquinamento, laddove invece nel caso di specie è già stato accertato con sentenza passata in giudicato che la condotta posta in essere da Edison s.p.a. è illecita e che Edison s.p.a. è da considerarsi a tutti gli effetti di legge soggetto responsabile dell'inquinamento. Per queste ragioni non sussistono i presupposti per disporre il rinvio alla Corte di giustizia atteso il nesso di necessaria consequenzialità che l'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e successivamente la direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 (articolo 1 e secondo considerando) pongono tra l'accertamento del responsabile dell'inquinamento e l'individuazione del soggetto tenuto al risarcimento ed al ripristino ambientale, mentre le questioni poste dall'appellante attengono piuttosto alla fase di accertamento della responsabilità - oggetto di separato giudizio definito con sentenza passata in giudicato - e non a quella di individuazione del soggetto tenuto al ripristino ambientale, attraverso l'imposizione di obblighi di bonifica, oggetto del presente giudizio.

Trova pertanto applicazione quanto chiarito in materia di obbligo di disporre il rinvio pregiudiziale da parte dei giudici di ultima istanza dalla Corte di giustizia UE in relazione all'ipotesi dell'atto c.d. "chiaro".

La Corte di giustizia UE, sez IV, con ordinanza 15 dicembre 2022 in causa C-144/22 ha precisato che: "L'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità laddove la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio. L'esistenza di una siffatta eventualità deve essere valutata in base alle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, alle difficoltà particolari relative alla sua interpretazione e al rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione europea. Tale giudice nazionale non è tenuto a dimostrare in maniera circostanziata che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte adatterebbero la medesima interpretazione, ma deve aver maturato la convinzione, sulla base di una valutazione che tenga conto dei citati elementi, che la stessa evidenza si imponga anche agli altri giudici nazionali in parola e alla Corte".

Al punto 44 della predetta ordinanza si afferma che:

- i) "la mera possibilità di effettuare una o diverse altre letture di una disposizione del diritto dell'Unione, nei limiti in cui nessuna di queste altre letture appaia sufficientemente plausibile al giudice nazionale interessato, segnatamente alla luce del contesto e della finalità di detta disposizione, nonché del sistema normativo in cui essa si inserisce, non può essere sufficiente per considerare che sussista un dubbio ragionevole quanto all'interpretazione corretta di tale disposizione";
- ii) "quando l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti - in seno agli organi giurisdizionali di un medesimo Stato membro o tra organi giurisdizionali di Stati membri diversi - relativi all'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale è portata a conoscenza del giudice nazionale di ultima istanza, esso deve prestare particolare attenzione nella sua valutazione riguardo a un'eventuale assenza di ragionevole dubbio quanto all'interpretazione corretta della disposizione dell'Unione di cui trattasi".

Non sussistono pertanto i presupposti per disporre il rinvio pregiudiziale apparendo chiaro che una volta individuato, in via definitiva, il responsabile dell'inquinamento è costui a doversi far carico delle conseguenti misure ripristinatorie di cui può contestare il contenuto, in termini di proporzionalità, efficacia ed onerosità, ma non la riferibilità alla propria sfera soggettiva stante il nesso di necessaria consequenzialità implicito nel principio comunitario "chi inquina paga".

Non sussistono, in definitiva, i presupposti indicati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE, sopra riportata, per vincolare il giudice nazionale di ultima istanza al rinvio per le ragioni esposte come pure in ragione della inapplicabilità al caso di specie, *ratione temporis*, della direttiva 2004/35/CE.

Il Collegio è dell'avviso, infatti, che l'interpretazione delle pertinenti disposizioni richiamate e in particolare del principio "chi inquina paga" recepito dall'art. 191 TFUE e prima dall'art. 174 del Trattato di Amsterdam del 1997, in presenza di un accertamento di responsabilità divenuto incontrovertibile, si imponga con una evidenza tale e di portata generalizzata, anche alla luce dei precedenti specifici della Corte di giustizia, da doversi escludere ogni ragionevole dubbio circa la sua applicazione al caso di specie. In particolare, si ritiene che la medesima evidenza si imporrebbe altresì agli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e alla stessa Corte (sentenza del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, C561/19, punto 40 e giurisprudenza ivi citata). Occorre, inoltre, porre in rilievo che non è stata segnalata dalle parti né risulta al Collegio "l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti" relativamente all'interpretazione di normative europee applicabili nel caso in esame" (Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 marzo 2025 n. 1961).

13. Con il terzo motivo di gravame, l'appellante deduce *error in iudicando*: eccesso di potere per travisamento dei fatti e per difetto di istruttoria.

13.1. Con il terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società ricorrente (odierna appellante) aveva censurato il provvedimento impugnato, per eccesso di potere sotto il profilo del difetto della istruttoria.

Il giudice di primo grado, richiamati i limiti posti al sindacato giurisdizionale nelle materie devolute alla discrezionalità

tecnico – amministrativa, ha respinto la censura, in applicazione del principio del “più probabile che non”, ritenendo che l’individuazione del responsabile può basarsi anche su presunzioni semplici ai sensi dell’art. 2727 c.c.

13.2. La società appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado, sotto diversi profili.

Il T.a.r. non avrebbe considerato che in materia ambientale vige il principio “Chi inquina paga”, in attuazione del quale l’accertamento della responsabilità per l’inquinamento deve essere svolto con prove certe.

L’applicazione all’accertamento del nesso causale tra l’attività industriale svolta nell’area e l’inquinamento della stessa del criterio civilistico del “più probabile che non” non esime l’amministrazione dall’obbligo di valutare, nell’ambito del procedimento amministrativo di individuazione del responsabile, tutti gli elementi che risultano necessari al fine di pervenire a conclusioni fondate su dati oggettivi.

Il criterio del “più probabile che non” non può, infatti, essere inteso nel senso che l’amministrazione sia autorizzata a fondare le proprie conclusioni all’esito del procedimento su documenti inconferenti, del tutto estranei alla fattispecie concreta o incompleti.

La società appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado, evidenziando che la situazione di presunta compromissione ambientale del Cavo San Giorgio ben può ricondursi a episodi estranei rispetto al presunto trasporto della contaminazione dall’Area V, che non sarebbero stati adeguatamente considerati nell’istruttoria effettuata dalla Provincia di Mantova.

13.3. Il motivo è infondato.

Occorre premettere che il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio con il d.m. 7 febbraio 2003 (“*Perimetrazione de sito di interesse nazionale dei Laghi di Mantova e Polo chimico*”) ha individuato le aree da sottoporre ad interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d’emergenza, bonifica, ripristino ambientale e attività di monitoraggio: il tratto del “Cavo San Giorgio” rientra nella perimetrazione del Sito di interesse nazionale “*Laghi di Mantova e Polo chimico*”.

Nel provvedimento impugnato si dà atto che l’avvio del procedimento, di cui alla nota della Provincia di Mantova prot. 55203 del 25 ottobre 2011 (rinnovata con nota prot. n. 54311 del 21 ottobre 2021), si origina dal rilevato superamento dei valori di riferimento, principalmente da mercurio e idrocarburi, per i sondaggi SED1 e SED6 dei sedimenti del “Cavo San Giorgio”, risultante dalle indagini effettuate da Sogesid, nell’ambito della complessiva caratterizzazione del SIN, i cui risultati sono stati successivamente validati dall’A.R.P.A. nella relazione prot. n. 134704 del 29 settembre 2010 (“*Validazione dei risultati analitici relativi ai campioni di terreno, sedimento, colonna d’acqua e acqua di falda prelevati nell’ambito delle indagini propedeutiche alla progettazione preliminare dell’intervento di MISE della falda acquifera per il sito di bonifica di interesse nazionale “Laghi di Mantova e Polo Chimico”*”).

La contaminazione dei sedimenti del cavo San Giorgio è riconducibile, secondo la Provincia di Mantova, alla contaminazione della zona a monte, ossia della zona “Valletta”, utilizzata a parcheggio, “*per effetto dell’erosione della scarpata in occasione di precipitazioni intense o di eventi di piena, come evidenziato, da ultimo, da ARPA nella propria relazione datata 08 marzo 2019, con la quale sono stati validati e interpretati i risultati della caratterizzazione sui sedimenti dell’area Valletta eseguita da Versalis S.p.A. nel settembre 2018... la responsabilità per la contaminazione di quest’ultima zona è stata attribuita dalla Provincia di Mantova ad Edison S.p.A., con atti n. 985/2020 e n. 453/2021*”.

Tanto premesso, il Collegio deve rilevare che la plausibilità della tesi della amministrazione, in merito al collegamento individuato tra l’inquinamento dell’Area “Valletta” e il canale “Cavo San Giorgio” sottostante, è stata già riconosciuta da questa Sezione nella sentenza n. 3424/2022, nella quale si è avuto modo di precisare:

“...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.

...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”.

Inoltre, questa Sezione, nel pronunciarsi sulla legittimità delle ordinanze adottate dalla Provincia di Mantova, con le quali era stato individuato in Edison s.p.a. il soggetto responsabile della contaminazione di alcune aree industriali incluse all’interno del Sito di Interesse Nazionale “Laghi di Mantova e Polo Chimico” (istituito nel 2002 e perimetrato nel 2003), con contestuale ordine di adempiere a tutte le attività previste dalla Parte IV – Titolo V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ha avuto modo di precisare:

“...Il Collegio premette che, secondo canoni giurisprudenziali oramai consolidati (cfr., ex multis e da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668 e 18 dicembre 2018, n. 7121), l’individuazione della responsabilità per l’inquinamento di un sito si basa sul criterio causale del “più probabile che non”.

In sostanza, è sufficiente che l’effettiva esistenza del nesso ipotizzato dall’Amministrazione sia più probabile della sua

negazione: è, in altre parole, sufficiente che la validità dell'ipotesi eziologica formulata dall'Amministrazione sia superiore al cinquanta per cento.

Orbene, nella specie tale (relativa) solidità euristica è stata attinta dalla Provincia nelle ordinanze gravate, ove si consideri che:

- il sito è stato gestito per decenni da società del gruppo Edison;
- il sito è risultato contaminato da mercurio in pressoché tutte le matrici ambientali (suolo, sottosuolo, acque di superficie, acque di falda);
- i processi produttivi adottati dalle società del gruppo Edison che hanno operato in situ si sono basati a lungo proprio sull'utilizzo del mercurio;
- l'assunto secondo cui altre società del settore utilizzavano, all'epoca, le stesse tecnologie adoperate da Edison, in disparte ogni considerazione in ordine alla sufficienza della documentazione prodotta a sostegno dell'affermazione, non elide la specifica responsabilità di Edison per le conseguenze ambientali delle metodologie produttive che questa ha, a suo tempo, liberamente scelto di adottare;
- Edison non ha indicato una concreta e credibile soluzione eziologica alternativa, che non si riduca alla formulazione di mere ipotesi non suffragate da alcun apprezzabile riscontro oggettivo;
- la relazione peritale dei consulenti del P.M. (che, comunque, non costituisce l'unico fondamento motivazionale delle ordinanze) è stata posta a base, insieme ad altre fonti di prova, di sentenza penale dibattimentale di condanna (parzialmente confermata in appello e, nelle more del presente grado di giudizio, pure in Cassazione) a carico di alcuni esponenti apicali del gruppo Edison" (Consiglio di Stato, Sez. IV, 1° aprile 2020 n. 2195).

Ritiene il Collegio di confermare anche in questa sede il percorso motivazionale del provvedimento adottato dalla amministrazione provinciale, ritenendo che, da un lato, le determinazioni assunte a riguardo dalla amministrazione provinciale si fondano su una congrua e articolata istruttoria e su un percorso motivazionale immune dalle dedotte censure, dall'altro, per le ragioni sopra richiamate, il giudice di primo grado abbia fatto corretta applicazione del principio del "più probabile che non" nella individuazione delle cause dell'inquinamento rilevato nel canale "Cavo San Giorgio".

14. Con il quarto motivo di gravame, la società appellante deduce *error in iudicando*: violazione del principio di legalità; falsa applicazione degli artt. 239 e ss. in relazione alla tipologia di matrice ambientale considerata; violazione degli artt. 240 e 242 d.lgs. n. 152/2006 in relazione al preteso superamento delle CSC; eccesso di potere per difetto di istruttoria e per difetto di motivazione.

14.1. Con il quarto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, l'odierna appellante aveva censurato i provvedimenti impugnati, in quanto (asseritamente) adottati in violazione delle norme che disciplinano la materia e, in particolare, degli artt. 239 e 240, comma 1, lett. a, del d.lgs. 152/2006, che non consentono l'applicazione della Parte IV, Titolo V, del decreto medesimo ai corpi idrici o ai sedimenti.

14.2. Il giudice di primo grado ha respinto tale motivo, sulla base della considerazione secondo la quale "l'area ove si trova il Cavo San Giorgio è espressamente collocata all'interno del perimetro del SIN".

14.3. Tale conclusione si fonderebbe su un sillogismo errato: la circostanza che una data particella sia inclusa all'interno del perimetro di un Sito di interesse nazionale non ne comporterebbe l'automatica sottoposizione agli obblighi di bonifica, qualora, come nel caso di specie, non sia inclusa tra le matrici contemplate dall'art. 240 d.lgs. 152/2006 ai fini degli interventi rimediali.

In altri termini, non sarebbe corretto affermare che tutto quanto incluso nel SIN debba necessariamente venire sottoposto a bonifica, anche a costo di disattendere la normativa primaria.

I valori tabellari in parola sono attualmente stabiliti da una fonte di natura primaria (l'allegato V alla Parte IV, Titolo V del d.lgs. n. 152/2006), secondo quanto previsto dall'art. 240 del Codice.

Nel vigore del Codice dell'ambiente, quindi, soltanto un atto avente forza di legge potrebbe legittimamente stabilire un nuovo limite di concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), anche avuto riguardo all'assetto disegnato dall'art. 117 Cost., che attribuisce allo Stato la competenza in materia di tutela dell'ambiente.

Nel caso di specie, i livelli di contaminazione (CSC) sarebbero stati inammissibilmente determinati mediante atti amministrativi, comportando una possibile disparità di trattamento tra operatori.

Oltre a ciò, l'appellante sostiene che il mero superamento delle CSC non implica automaticamente che il sito debba essere qualificato come "inquinato", né che lo stesso debba essere sottoposto a bonifica, ma richiede soltanto che si proceda alla caratterizzazione e all'analisi di rischio sito specifica (art. 242, co. 3 e 4 del d.lgs. 152/2006).

14.4. Il motivo è infondato.

Diversamente da quanto ritenuto dalla società appellante, il fatto che il Cavo San Giorgio sia incluso nel perimetro del Sito di interesse nazionale definito con d.m. 7 febbraio 1993 non è giuridicamente irrilevante, in quanto determina l'assoggettamento del predetto Canale agli obiettivi di risanamento ambientale fissati dal Ministero con il supporto tecnico delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente.

Il Collegio rileva che la società appellante non contesta il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione rilevato dalla amministrazione provinciale e posto alla base del provvedimento impugnato.

Deve quindi ritenersi integrato il presupposto normativo del potere esercitato dalla amministrazione provinciale, per effetto di quanto disposto dall'art. 244 d.lgs. n. 152/2006 (espressamente richiamato nel provvedimento impugnato), che nel testo vigente *ratione temporis* disponeva:

“1. Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti.

2. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo.

3. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253.

4. Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250”.

Né può essere condivisa la tesi secondo la quale i corsi d'acqua e i sedimenti siano sottratti alla disciplina sulle bonifiche, tenendo conto del fatto la contaminazione del Cavo San Giorgio (non contestata dalla società appellante) deve ritenersi eziologicamente connessa, per le ragioni sopra richiamate, alla contaminazione dell'area Valletta, posta a monte del canale.

15. Con il quinto motivo di gravame, la società appellante deduce *error in iudicando*: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 9 d.m. n. 471/1999; eccesso di potere sotto diversi profili (per contraddittorietà estrinseca; per illogicità manifesta; per violazione del principio di imparzialità, per difetto di istruttoria).

15.1 Con il quinto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società appellante aveva denunciato la violazione dell'art. 9 d.m. 471/99, assumendo che, in presenza della dichiarazione con cui il proprietario si era impegnato a bonificare il sito, pur non essendo responsabile della contaminazione, le determinazioni della Provincia non avrebbero dovuto imporre ad Edison di eseguire la bonifica.

15.2. Il giudice di primo grado ha respinto la censura evidenziando che *“l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario interessato non esclude né il potere/dovere dell'Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, a fortiori, elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento”.*

15.3. L'appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado, facendo rilevare che l'art. 253, co. 4, del d.lgs. 152/2006 prevede, infatti, che *“nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito”.*

A suo giudizio, in presenza della spontanea esecuzione della bonifica da parte del proprietario, residua in capo al responsabile unicamente l'obbligo di rimborsare le spese sostenute, essendo conseguentemente escluso che si possa imporre al medesimo di eseguire le attività di bonifica.

In sostanza, al proprietario che assuma volontariamente l'onere di eseguire la bonifica spetta il diritto di rivalersi sul responsabile, dovendosi invece escludere che – in siffatta ipotesi – residui in capo al presunto responsabile il dovere di porre rimedio all'inquinamento, come invece erroneamente sostiene il giudice di primo grado.

15.4. Il motivo è infondato.

L'appellante parte da un presupposto (bonifica del canale da parte del proprietario dell'area a monte) che nel caso di specie non sussiste (o comunque non è dimostrato).

Il diritto del proprietario di rivalersi sul responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute per la bonifica del canale, presuppone che la bonifica sia stata eseguita.

Nel caso di specie, la bonifica non è stata effettuata, con la conseguenza l'impegno assunto a riguardo dal proprietario dell'Area non fa venire meno il potere – dovere dell'amministrazione provinciale di ordinare la bonifica dell'area al responsabile dell'inquinamento.

16. Con l'ultimo motivo di gravame, l'appellante deduce *error in iudicando*: eccesso di potere sotto diversi profili (per violazione del principio del contraddittorio; per difetto di istruttoria; per violazione del principio di ragionevolezza); violazione dell'art. 6 C.E.D.U.; violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

16.1. Nel ricorso introduttivo del giudizio, la ricorrente aveva censurato il provvedimento impugnato per violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 41 della CDFUE, denunciando la sostanziale estromissione della società dal procedimento amministrativo sfociato nell'adozione dell'ordinanza che ne ha dichiarato la responsabilità.

16.2. Il giudice di primo grado si sarebbe limitato a richiamare tale censura, senza però esaminarla, ritenendola di fatto assorbita dalla motivazione posta alla base del rigetto del primo motivo.

16.3. L'appellante ripropone la censura, sostenendo che l'istruttoria condotta dalla Provincia è stata caratterizzata da una sostanziale parzialità dell'azione amministrativa, in violazione del principio del contraddittorio, anche perché cristallizzata senza l'essenziale apporto partecipativo della società Edison e basata unicamente sull'interazione tra le diverse pubbliche amministrazioni coinvolte e il proprietario dell'Area V.

Evidenza che la centralità del contraddittorio procedimentale è riconosciuta anche sul piano del diritto sovranazionale, in forza dell'art. 6 C.E.D.U., ai sensi del quale le garanzie del diritto di difesa e dell'«equo processo» devono essere pienamente assicurate nel momento in cui viene incisa la posizione soggettiva dell'individuo, prescindendo dalla forma e dalla natura assunta dall'atto e dal procedimento per mezzo dei quali si realizza tale violazione.

L'estromissione della società Edison dall'iter procedimentale avrebbe condotto all'automatica imposizione di gravosi e ingiustificati obblighi d'attivazione in capo alla predetta società, incidendo quindi notevolmente sulla sfera soggettiva di quest'ultima, in violazione dell'art. 41, CDFUE.

16.4. Il motivo è infondato.

Il Collegio deve rilevare che non è ravvisabile alcuna omessa pronuncia in ordine alle censure dedotte nel sesto motivo del ricorso introduttivo del giudizio.

In realtà, le doglianze di parte appellante costituiscono una mera riproposizione, sotto diverso profilo, delle doglianze formulate nel primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio e debbono essere disattese per le medesime ragioni sopra richiamate.

17. In conclusione, il ricorso in appello è infondato e va respinto.

18. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo in favore della Provincia di Mantova e del Comune di Mantova, sono poste a carico della società appellante; sono compensate nei confronti del Ministero dell'Ambiente e delle Sicurezza energetica (in ragione della costituzione formale) e della società Versalis s.p.a. (le cui posizioni difensive sono in parte, soprattutto con riguardo al dedotto difetto di istruttoria e ai presupposti normativi del potere esercitato dalla Provincia di Mantova, sostanzialmente assimilabili a quelle della società appellante).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, che liquida in € 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori di legge, nei confronti della Provincia di Mantova, e in € 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori di legge, nei confronti del Comune di Mantova; spese compensate nei confronti del Ministero dell'Ambiente e delle Sicurezza energetica e della società Versalis s.p.a.

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

(Omissis)