

Contaminazione da mercurio ed idrocarburi nei sedimenti di un canale e delle aree umide

Cons. Stato, Sez. IV 22 settembre 2025, n. 7445 - Carbone, pres.; Marotta, est. - Versalis s.p.a. (avv.ti Grassi) c. Provincia di Mantova (avv.ti Persegati Ruggerini, Salemi) ed a.

Acque - Attività chimiche e strategiche - Intervento di messa in sicurezza unitaria della falda presso un sito di interesse nazionale - Contaminazione da mercurio ed idrocarburi nei sedimenti di un canale e delle aree umide.

(Omissis)

1. La società Versalis s.p.a. (di seguito nella presente decisione anche solo Versalis) ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia – sezione staccata di Brescia, Sezione I, ha respinto il ricorso introduttivo del giudizio proposto dalla predetta società per l’annullamento dei seguenti atti:

- del provvedimento dirigenziale della Provincia di Mantova n. PD/1431 del 7 dicembre 2021;
- della nota della Provincia di Mantova prot. n. 54311 del 21 ottobre 2021, con cui è stata disposta la rinnovazione dell’avvio del procedimento (di cui alla nota della Provincia di Mantova prot. n. 55203 del 19 ottobre 2011);
- della nota del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, prot. n. 6556 del 22 gennaio 2021, che ha sollecitato la Provincia di Mantova a procedere all’individuazione del responsabile dell’inquinamento per il Canale “Cavo San Giorgio” in corrispondenza dell’Area Valletta;
- della relazione dell’ARPA Lombardia, Dipartimento di Mantova, U.O. Monitoraggi e Sistemi Ambientali, prot. n. 134704 del 29 settembre 2010, avente a oggetto “Validazione risultati analitici relativi ai campioni di terreno, sedimento, colonna d’acqua ed acqua di falda prelevati 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””;
- della nota della Provincia di Mantova, prot. n. 55203 del 25 ottobre 2011, avente a oggetto “Avvio del procedimento ai sensi degli artt. 7 e 8 Legge 241/90 s.m.i. e dell’art. 244 D.Lgs 152/06 finalizzato all’individuazione del responsabile del superamento concentrazioni soglia di contaminazione. Sito d’Interesse Nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico – contaminazioni da mercurio canale Cavo S. Giorgio”.

Il giudice di primo grado ha condannato la società ricorrente al pagamento delle spese di lite nei confronti della Provincia di Mantova e del Comune di Mantova, liquidate in € 5.000,00 (cinquemila), oltre oneri accessori, in favore della Provincia e in € 3.000,00 (tremila) oltre oneri accessori, in favore del Comune; ha disposto la compensazione delle spese di giudizio nei confronti di Edison s.p.a. e del Ministero della Transizione Ecologica.

2. La società appellante premette quanto segue.

2.1. La società Versalis s.p.a. (all’epoca denominata Polimeri Europa s.p.a.) dichiara di aver acquistato in data 1° gennaio 2002 il ramo d’azienda “attività chimiche e strategiche”, in cui è ricompreso lo stabilimento di Mantova e di non aver mai svolto attività produttiva che comportasse l’uso del mercurio, in quanto si occupa soltanto della produzione e della commercializzazione di prodotti petrolchimici (chimica di base, stirenici, elastomeri, polietilene).

Dichiara altresì di aver acquistato sempre in data 1° gennaio 2002 l’area Valletta (denominata Area V), esterna al perimetro dello stabilimento e suddivisa in tre parti:

- a) un parcheggio sopraelevato;
- b) un’area intermedia, che comprende una scarpata e una parte che degrada in maniera più dolce;
- c) un’area ribassata.

Il Canale (o Cavo) San Giorgio delimita l’area Valletta sui lati sud e ovest ed è separato dalla porzione ribassata dell’area Valletta da un sistema di arginatura carrabile; il Canale San Giorgio confluisce, più a valle (circa 1 km) nel fiume Mincio. La parte sopraelevata è l’unica utilizzata da Versalis (è adibita a parcheggio per il personale interno e i soggetti autorizzati a operare nell’area); mentre le porzioni rimanenti dell’area sono inutilizzate.

Antecedentemente all’acquisto da parte di Versalis, l’area Valletta era in comunicazione con il Canale San Giorgio tramite cinque tubazioni che attraversavano l’argine di sinistra del Cavo, verosimilmente installate nella seconda metà degli anni ‘50.

Successivamente, ma antecedente al 1° gennaio 2002 (quando Versalis ne è divenuta proprietaria), queste tubazioni sono state otturate con mattoni e malta.

L’area Valletta sarebbe stata utilizzata tra la fine degli anni ‘50 e l’inizio degli anni ‘60 come vasca di decantazione degli scarichi dell’impianto Cloro-Soda.

Nel 2019, Versalis ha proceduto alla rimozione definitiva delle tubazioni (in disuso e già otturate con mattoni e malta) di collegamento tra l’area Valletta e il Canale San Giorgio.

Evidenza che il giudice amministrativo ha confermato la responsabilità dei gestori del sito antecedentemente agli anni

‘90 (Edison s.p.a.) e l’assenza di nesso eziologico tra la contaminazione riscontrata e l’attività di Versalis (cfr. sentenze T.a.r. Lombardia – sezione staccata di Brescia n. 1144/2016 e n. 1160/2016, coperte entrambe da giudicato; nonché la sentenza del Consiglio di Stato n. 2195/2020 divenuta ormai inoppugnabile, per effetto della sentenza del Consiglio di Stato n. 2138/2021, resa nel giudizio di revocazione, e dell’ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 8569/2021).

2.2. Con nota prot. n. 55203 del 25 ottobre 2011, la Provincia di Mantova ha avviato, ai sensi dell’art. 244 del d.lgs. n. 152/2006, il procedimento per l’individuazione del responsabile dell’inquinamento dei sedimenti del solo tratto del Canale San Giorgio che ricade all’interno della “*Perimetrazione del Sito di Interesse Nazionale di Laghi di Mantova e Polo Chimico*”, operata con d.m. 7 febbraio 2003 dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio.

Con tale decreto sono state individuate le aree da sottoporre a interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza di emergenza e di bonifica da parte dei diversi soggetti coinvolti.

In particolare, nell’ambito delle indagini svolte da Sogesid – secondo quanto risulta dalla nota ARPA prot. 134704 del 29 settembre 2010 citata nella nota della Provincia prot. n. 55203 del 25 ottobre 2011 – sarebbe emersa “*una contaminazione da mercurio nei campioni superficiali dei sondaggi prelevati all’interno del Canale Cavo S. Giorgio, che delimita il confine tra le proprietà Polimeri Europa e l’Azienda Agricola Le Betulle, ai piedi della scarpata morfologica del rilevato artificiale attualmente utilizzato da Polimeri Europa come parcheggio auto e compreso “nell’area V”; rilevato che nella suddetta nota ARPA evidenzia la probabile correlazione tra la contaminazione da mercurio ed idrocarburi nei sedimenti del canale Cavo S. Giorgio e delle aree umide di proprietà dell’Azienda Agricola le Betulle con il rilascio di sostanze contaminanti da parte dei materiali di riporto presenti nel parcheggio auto di Polimeri Europa (area omogenea V)*”.

Versalis (all’epoca “Polimeri Europa”) ha risposto alla comunicazione di avvio del procedimento con nota prot. DIR n. 363/2011 del 3 novembre 2011, nella quale ha ribadito di aver acquisito la proprietà delle aree in questione a far data dall’1 gennaio 2002 e di non aver mai svolto, sulle stesse, alcuna attività di tipo industriale, con la conseguente impossibilità di essere individuata quale soggetto responsabile della contaminazione, ai sensi dell’art. 244 del d.lgs. 152/2006.

Il procedimento avviato dalla Provincia con nota prot. n. 55203 del 25 ottobre 2011 non veniva portato a conclusione.

Con nota prot. n. 20917 del 4 maggio 2020, la Provincia di Mantova ha chiesto ad ARPA aggiornamenti circa lo stato dell’arte delle indagini nell’area Valletta, in relazione alla chiusura delle indagini relative all’individuazione del responsabile del superamento dei livelli di contaminazione dei sedimenti nel Canale San Giorgio.

ARPA, con nota prot. 68892 del 21 maggio 2020, ha allegato documenti che erano già agli atti della Provincia e ha confermato l’assenza di ulteriori indagini in corso.

Con nota prot. n. 6556 del 22 gennaio 2021, la Provincia di Mantova è stata sollecitata dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATM) a procedere all’individuazione del responsabile dell’inquinamento per il Canale San Giorgio in corrispondenza dell’Area Valletta.

Con nota prot. n. 54311 del 21 ottobre 2021, la Provincia ha disposto la “*Riedizione dell’avvio del procedimento di cui alla nota della Provincia di Mantova prot. n. 55203 del 19/10/2011*” e ha richiamato e confermato tutte le considerazioni del precedente avvio del procedimento (che è stato allegato in copia) e, in particolare, i contenuti della nota dell’ARPA Lombardia, Dipartimento di Mantova, prot. n. 134704/2010.

Con il provvedimento n. PD/1431 del 7 dicembre 2021, 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”, Edison s.p.a. e Versalis s.p.a., diffidandoli a provvedere ai sensi del Titolo V del d.lgs. 152/2006 e s.m.i. in qualità di responsabili della potenziale conseguente contaminazione, in particolare per i parametri mercurio e C>12, riferita alla porzione del SIN individuata nel tratto del Canale “Cavo San Giorgio” (Edison s.p.a., in qualità di responsabile dell’inquinamento dell’Area Valletta; Versalis s.p.a., in qualità di proprietaria dell’Area Valletta, per non aver adottato tempestivamente le misure di prevenzione richieste, finalizzate ad impedire il dilavamento del rilevato, l’erosione della scarpata e la conseguente diffusione della contaminazione a valle fino al potenziale recapito nel “Cavo San Giorgio”*”.

2.3. La società Versalis s.p.a. ha presentato alla amministrazione un’istanza di riesame, evidenziando l’assenza dei presupposti per poter imputare alla società la responsabilità per l’asserita contaminazione nelle aree in questione.

Alla predetta richiesta di riesame la Provincia di Mantova non ha dato riscontro.

2.4. La società Versalis s.p.a. ha quindi impugnato il provvedimento della Provincia di Mantova n. PD/1431 del 7 dicembre 2021, contestandone la legittimità sotto diversi profili.

Con la sentenza n. 670 dell’8 agosto 2023 il T.a.r. Lombardia – sezione staccata di Brescia ha respinto il ricorso della società Versalis, condannandola al pagamento delle spese di giudizio.

3. Tanto premesso, la società appellante ha contestato la sentenza impugnata con sei articolati motivi.

3.1. Con il primo motivo di gravame, l’appellante deduce: erroneità della sentenza; violazione e falsa applicazione artt. 239 e ss. d.lgs. n. 152/2006 e in particolare artt. 244, 245, 311 T.U.A.; artt. 3, 4, 5, 6, 16 e 17 l. n. 241/90; art. 6 CEDU; eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti; eccesso di potere per contraddittorietà.

Con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società ricorrente ha affrontato il tema della sussistenza o meno della contaminazione, evidenziando una serie di elementi che renderebbero dubbia la sussistenza della contaminazione e, di conseguenza, inficerebbero alla radice la stessa possibilità di attivare un procedimento di cui all’art. 244 T.U.A.

La ricorrente (odierna appellante) ha sostenuto che il provvedimento impugnato si fonderebbe su risultanze fra loro contraddittorie, rispetto alle quali la stessa ARPA Lombardia aveva espresso l'esigenza di ulteriori approfondimenti, al fine di accertare il concreto stato ambientale delle aree indagate.

La documentazione istruttoria e tecnica posta alla base del provvedimento impugnato era, peraltro, molto risalente nel tempo e non sarebbe stata aggiornata dall'amministrazione provinciale con più recenti indagini ambientali.

Il giudice di primo grado ha respinto la censura, ritenendo che la contaminazione dei sedimenti del Canale San Giorgio dipenderebbe dallo stato di contaminazione dell'Area Valletta, in quanto:

- il predetto Canale corre in fregio all'Area Valletta, ai piedi della scarpata morfologica del rilevato ad uso parcheggio;
- le sostanze inquinanti rinvenute nei sedimenti sono le stesse impiegate nel ciclo produttivo dello stabilimento e di quelle presenti nell'area parcheggio dell'Area Valletta, in concentrazioni superiori rispetto alle concentrazioni soglia di contaminazione, previste per la zona;
- fino al 2019 erano presenti tubazioni di grandi dimensioni che attraversavano gli argini del Canale San Giorgio e mettevano in collegamento le canaline di scolo presenti nell'Area Valletta con il predetto Canale;
- è stato accertato che in caso di eventi meteorici eccezionali le acque del Mincio superano la quota dell'argine dell'Area Valletta, consentendo alle acque di entrare e uscire liberamente e tracimare nel Canale.

La società appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado.

A suo giudizio, la Provincia di Mantova avrebbe dovuto effettuare ulteriori approfondimenti tecnici volti a verificare – in modo certo e definitivo – quale delle diverse ipotesi ricostruttive delle cause della contaminazione fosse corretta e identificare di conseguenza il responsabile della contaminazione.

Sostiene che non possa essere condiviso il riferimento al principio del “*più probabile che non*” effettuato dal giudice di primo grado; a giudizio dell'appellante, detto principio non si applica ai fini dell'accertamento della contaminazione, che deve essere certa e deve essere provata da parte dell'amministrazione.

3.2. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante deduce: erroneità della sentenza; violazione e falsa applicazione degli artt. 239 e ss. d.lgs. n. 152/2006 e in particolare degli artt. 244, 245 e 311 T.U.A.; artt. 3, 4, 5, 6, 16 e 17 l. n. 241/90; art. 6 CEDU; eccesso di potere, per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza dei presupposti. (sentenza appellata paragrafi da 2 a 2.2 della parte in diritto).

Con il secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società aveva censurato il provvedimento della Provincia di Mantova, in quanto la responsabilità attribuita a Versalis sarebbe basata esclusivamente su mere ipotesi e presunzioni, senza alcun accertamento o dato fattuale a supporto delle stesse.

L'appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado (che ha respinto le censure).

Il giudice di primo grado non avrebbe motivato sui seguenti aspetti sottolineati dalla ricorrente:

- a) non sono mai stati eseguiti campionamenti e analisi su acque di ruscellamento dalla scarpata per accertare la presenza in esse della asserita contaminazione, né sono state mai campionate e analizzate le acque che sarebbero fuoriuscite dalle tubazioni “malamente occluse” prima della loro rimozione, cosicché la sussistenza di una loro contaminazione sarebbe una mera ipotesi, non suffragata da alcun elemento di fatto;
- b) gli unici campionamenti effettuati su acque fuoriuscenti dalla Valletta sono state eseguite, di concerto con ARPA, nel 2019 su acque di tracimazione dell'argine a seguito dell'esondazione del Mincio e hanno documentato l'assenza di ogni contaminazione.

La società sostiene che la contaminazione del Canale San Giorgio non deriva dall'area Valletta; a suo giudizio, non hanno avuto efficienza causale né le ex tubazioni né le tracimazioni del Mincio; la contaminazione (se presente) in Canale San Giorgio troverebbe una documentata origine negli scarichi di Montedison nel Canale all'epoca dell'esercizio dell'impianto di cloro-soda.

L'odierna appellante sostiene che vi sarebbe una spiegazione alternativa a quella relativa alla trasmigrazione per erosione della scarpata dell'area parcheggio: la contaminazione sarebbe arrivata in Valletta dalla Sala Celle dell'impianto di Cloro-Soda durante la gestione Montedison già alla fine degli anni '50, in un'epoca in cui i tubi in argine erano aperti e i reflui provenienti dalla Sala Celle finivano nel Canale.

3.3. Con il terzo motivo di gravame, l'appellante deduce: erroneità della sentenza; violazione e falsa applicazione degli artt. 239 e ss. del d.lgs. n. 152/2006 e in particolare degli artt. 244, 245 e 311 d.lgs. n. 152/2006; artt. 3, 4, 5, 6, 16 e 17 l. n. 241/90; art. 6 CEDU; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza dei presupposti. (sentenza appellata paragrafi da 3 a 3.2 della parte in diritto).

Con il terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società aveva censurato il provvedimento impugnato, sostenendo l'impianto di cloro-soda avrebbe portato alla contaminazione del Canale San Giorgio e che esisterebbe una spiegazione maggiormente plausibile di quella fatta propria dalla Provincia di Mantova per giustificare la contaminazione del Canale.

Ribadisce che la contaminazione del Canale costituirebbe diretta conseguenza degli scarichi degli impianti produttivi di cloro-soda, svolti fino agli inizi degli anni '60.

La Provincia di Mantova avrebbe omesso di trarne le dovute conseguenze sul piano dell'individuazione del soggetto responsabile della contaminazione del predetto Canale.

La Provincia di Mantova avrebbe dovuto ravvisare proprio in questi sversamenti la causa della contaminazione dei sedimenti del Canale, senza invece ipotizzare trasmissioni della contaminazione presente in area Valletta.

L'insieme delle evidenze scientifiche sopra descritte sarebbe, di per sé, idoneo a spiegare, sul piano causale, il fenomeno di contaminazione dei sedimenti del Canale, senza che – a tal fine – rilevino le ipotesi della Provincia circa una possibile trasmissione di contaminanti dall'area Valletta.

Il giudice di primo grado non avrebbe tenuto conto della incompletezza dell'attività istruttoria né degli studi commissionati da Versalis.

3.4. Con il quarto motivo di gravame, l'appellante deduce: erroneità della sentenza; violazione e falsa applicazione degli artt. 239 e ss. del d.lgs. n. 152/2006 e in particolare degli artt. 244, 245 e 311 d.lgs. n. 152/2006; artt. 3, 4, 5, 6, 16 e 17 l. n. 241/90; art. 6 CEDU; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza dei presupposti. (sentenza appellata paragrafi da 4 a 4.2.2 della parte in diritto).

Con il quarto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la ricorrente aveva censurato l'incompletezza dell'istruttoria perché l'amministrazione avrebbe omissso di valutare l'esistenza di ulteriori possibili cause della contaminazione del Canale.

L'amministrazione non avrebbe tenuto conto della ipotesi che siano i corpi idrici esterni al Canale a trasportare i sedimenti contaminati all'interno di quest'ultimo.

Sarebbe stata pretermessa ogni considerazione in ordine alla possibilità che i contaminanti presenti nei sedimenti del Basso Mincio siano trasportati all'interno del Canale per effetto di eventi atmosferici particolarmente intensi (che provochino, ad esempio, l'esondazione del Mincio nelle zone umide circostanti il Canale ed all'interno dello stesso).

Il giudice di primo grado ha respinto il motivo allineandosi alla difesa della Provincia, che ne ha contestato la plausibilità in quanto le zone del Mincio, ove i sedimenti sono più contaminati, si trovano a valle di Canale.

L'appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado.

3.5. Con il quinto motivo di gravame, l'appellante deduce: violazione e falsa applicazione artt. 244, 245, 300, comma 1, 302, commi 9 e 12, 311 e dell'Allegato 3 alla Parte VI d.lgs. n. 152/2006; artt. 3, 4, 5, 6, 16 e 17 l. n. 241/90; art. 6 CEDU; artt. 2, commi 14-15, 11, n. 2, e dell'Allegato II Dir. 2004/35/CE; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, difetto dei presupposti (sentenza appellata paragrafi da 5 a 5.1 della parte in diritto).

Con il quinto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società aveva contestato il provvedimento della Provincia di Mantova per violazione del principio eurounitario "chi inquina paga", che ha quali corollari il principio della "parziarietà" della responsabilità ambientale e quello della inammissibilità di forme di responsabilità oggettiva o "da posizione" per il ripristino ambientale.

In violazione di tali principi, la Provincia ha imputato alla società Versalis la responsabilità per la contaminazione dei sedimenti del Canale senza, in alcun modo, valutare lo specifico apporto causale delle attività della società rispetto allo stato della contaminazione e fondando espressamente tale addebito su forme oggettive di responsabilità risarcitoria di diritto civile.

La società ricorrente aveva ribadito la carenza dell'istruttoria svolta dalla Provincia, in quanto basata su dati analitici contraddittori e su indagini ambientali molto risalenti nel tempo; svolta senza tenere conto della oggettiva impossibilità di trasmissione della contaminazione presente in area Valletta verso il Canale, effettuata senza considerare il contributo fornito alla contaminazione del Canale da parte di altri operatori economici situati in prossimità del Canale, limitata all'indagine di due soli sondaggi (SED 1 e SED 6) rappresentativi di una minima porzione del Canale.

Contesta le conclusioni del giudice di primo grado, che ha respinto il motivo.

3.6. Con l'ultimo motivo di gravame, l'appellante deduce erroneità della sentenza; violazione e falsa applicazione degli articoli 244 e 245 del d.lgs. n. 152/2006; artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 16, 17, 18 della legge n. 241/1990; art. 97 Cost.; art. 6 CEDU; violazione del principio del contraddittorio procedimentale; eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti; omessa valutazione della istanza di riesame (sentenza appellata paragrafi da 6 a 6.2 della parte in diritto).

Con il sesto motivo del ricorso di primo grado, la ricorrente aveva censurato il provvedimento impugnato, evidenziando che l'amministrazione non aveva consentito il pieno svolgimento del contraddittorio procedimentale, nonostante avesse riattivato il procedimento di individuazione del soggetto responsabile a oltre dieci anni dal suo primo avvio.

Il giudice di primo grado ha respinto la censura, evidenziando che la società Versalis ha preso parte attiva all'istruttoria procedimentale nel corso dei dieci anni di durata del procedimento con osservazioni e studi tecnici che sarebbero stati oggetto di contraddittorio con le amministrazioni e gli organi tecnici coinvolti.

La società contesta le conclusioni del giudice di primo grado.

Evidenzia di aver presentato una richiesta di riesame del provvedimento e di riapertura del procedimento che sarebbe stata ignorata dalla amministrazione.

4. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Mantova e la Provincia di Mantova, contestando i motivi di appello e chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

5. Si è costituita in giudizio anche la società Edison s.p.a., chiedendo l'accoglimento dell'atto di appello.

6. Si sono costituiti in giudizio (con atto di mera forma) il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica e l'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

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

8. 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. (Edison s.p.a., in quanto responsabile dell'inquinamento dell'Area Valletta da cui sarebbe derivato l'inquinamento del Canale Caso San Giorgio; Versalis s.p.a., attuale proprietaria dell'Area Valletta, per non aver adottato tempestivamente le misure di prevenzione richieste, finalizzate ad impedire il dilavamento del rilevato, l'erosione della scarpata e la conseguente diffusione della contaminazione a valle fino al potenziale recapito nel “Cavo San Giorgio”)*.

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 ammesse), 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.

9. Il ricorso è infondato e va respinto; le censure dedotte dalla società appellante sono esaminate congiuntamente, attenendo a profili connessi.

10. 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 come 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”*.

11. Tanto premesso, in primo luogo, non si ravvisa la dedotta violazione delle garanzie partecipative, in quanto la società Versalis s.p.a. (originariamente, Polimeri Europa s.p.a.) ha ricevuto sia la prima che la seconda comunicazione di avvio del procedimento e ha avuto la possibilità di partecipare attivamente alla fase procedimentale, presentando numerose note nelle quali dà anche atto delle misure intraprese e degli impegni assunti per evitare/limitare ogni fenomeno erosivo dell'Area Valletta (nota del 9 novembre 2018 prot. DIR. 484/2018; nota del 1° ottobre 2019 prot. DIR 269/2019; nota del 25 ottobre 2019 prot. DIR 306/2019); il fatto che non sia stata riscontrata la richiesta di riesame del provvedimento impugnato non assume rilevanza dirimente sul piano giuridico, atteso che la pubblica amministrazione non è obbligata a provvedere sulle istanze di autotutela o sulle richieste di riesame dei provvedimenti adottati.

Costituisce *jus receptum* nella giurisprudenza amministrativa, il principio secondo il quale, in caso di presentazione di istanza di autotutela, l'amministrazione non ha l'obbligo di pronunciarsi in maniera esplicita in quanto l'esercizio della relativa potestà costituisce una manifestazione tipica della discrezionalità amministrativa, di cui è titolare in via esclusiva l'amministrazione per la tutela dell'interesse pubblico; non è quindi configurabile un obbligo di provvedere a fronte di istanze di riesame di atti precedentemente emanati, conseguente alla natura officiosa e ampiamente discrezionale, soprattutto nell'*an*, del potere di autotutela e al fatto che, rispetto all'esercizio di tale potere, il privato può avanzare solo mere sollecitazioni o segnalazioni prive di valore giuridicamente cogente (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 maggio 2024 n. 4518; Sez. V, 9 gennaio 2024 n. 301; Sez. VI, 6 aprile 2022 n. 2564).

12. 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".

13. La società appellante sostiene che l'amministrazione provinciale non abbia adeguatamente comprovato la sussistenza del nesso causale tra l'inquinamento dell'Area Valletta (che non è contestato dalla società appellante) e la contaminazione accertata del Canale San Giorgio.

A sostegno di quanto dedotto, la società Versalis richiama lo studio svolto dal Politecnico di Milano su incarico della predetta società, nel quale sono formulate le seguenti conclusioni:

"Rispetto al punto di interesse dichiarato all'inizio dello studio, si sono considerate sia le precipitazioni annuali nel periodo di riferimento (dal 2013) sia la precipitazione relativa all'evento centenario. Si è svolta una modellazione semplificata e largamente in favore di sicurezza, permettendo di concludere che, anche nell'ipotesi di tubi totalmente aperti, non si verificano condizioni tali per cui, per eventi piovosi, si possano raggiungere velocità idonee a mobilitare particelle di terreno (eventualmente contaminato), così da determinarne una fuoriuscita verso aree esterne".

Sulla scorta di tale studio e di quello del prof. Bacci, la società appellante sostiene che l'origine della contaminazione dei sedimenti in Area Valletta sarebbe riconducibile ai fanghi dell'ex impianto Cloro Soda, e in particolare a quelli prodotti

nel periodo in cui venivano utilizzati gli anodi di grafite stabilizzata con pece (ossia prima del 1962).

Sennonché le risultanze di questi studi commissionati dalla società Versalis non sono state esaminate dall'Arpa nella relazione n. 134370 del 22 agosto 2019, nella quale è stato evidenziato quanto segue:

“• l'indagine sul top-soil è stata effettuata in maniera autonoma dalla Società senza la supervisione e il controllo di ARPA; questa Agenzia si rende disponibile ad effettuare l'indagine in contraddittorio e si chiede quindi che venga presentato uno specifico Piano di indagine sui terreni di top-soil;

• i limiti con cui sono state confrontate le concentrazioni riscontrate nei campioni di top-soil sono le CSC di Tabella 1, Colonna B, Allegato 5, Titolo V, Parte Quarta del D.Lgs. 152/06, mentre i limiti con cui sono state confrontate le concentrazioni misurate nei sedimenti caratterizzati nel settembre 2018 sono i valori di PEL (Probable Effect Level) proposti per il SIN di Mantova (parere ISS prot.0033061 del 22/7/2010 allegato alla CdS decisoria del 10/10/2011) o, in assenza di tale valore, con le CSC previste dal D.Lgs. 152/06, Allegato 5, Titolo V, Tabella 1 colonna A, per i siti ad uso verde pubblico e privato e residenziale.

Si evidenzia quindi che le concentrazioni riscontrate dalla Ditta nei campioni di terreno top-soil (indagati marzo/aprile 2019), con valori massimi di Hg=1,20 mg/kg e C>12=94 mg/kg, pur essendo inferiori alle CSC di colonna B, risultano superiori ai limiti di riferimento per i sedimenti e dunque, per il momento, si ritiene che non si possa escludere la correlazione tra erosione/trasporto solido e contaminazione dei sedimenti superficiali dei canali di scolo presenti nell'area umida dell'Area V.

Si ribadisce pertanto la necessità di prevedere specifiche misure di messa in sicurezza/prevenzione per evitare fenomeni erosivi dalla zona parcheggio e dalla zona intermedia, con la conseguente rideposizione a valle di sedimenti contaminati”.

L'amministrazione ha quindi esaminato gli studi commissionati dalla società Versalis e ha ritenuto con motivazione immune dalle dedotte censure che la contaminazione dei sedimenti presenti nel Cavo “San Giorgio” dovesse comunque essere messa in relazione con il fenomeno di erosione della zona parcheggio (ossia l'Area Valletta) di proprietà della odierna appellante.

La società appellante non contesta il fatto che la zona rialzata (utilizzata come parcheggio) sia costituita da materiali contaminati da mercurio; è logico ritenere che il processo di dilavamento e di erosione del territorio a monte determini un trasferimento degli inquinanti che sono stati individuati nella parte umida posta più in basso.

Ne consegue che, in qualità di proprietaria dell'area dalla quale si origina o si è originata in passato la contaminazione rilevata nel Cavo San Giorgio, la società appellante non può ritenersi estranea all'obbligo di provvedere alla adozione delle misure di prevenzione e di riparazione richieste dalla amministrazione provinciale.

Del resto, come sopra evidenziato, la sussistenza di questo processo di dilavamento e di erosione dell'area a monte quale fonte di inquinamento dell'area umida a valle risulta essere stata accertata dal Consiglio di Stato n. 3424/2022; sul punto deve ritenersi formato il giudicato.

14. La questione relativa alla dedotta violazione del principio “Chi inquina paga” e 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 questioni di legittimità costituzionale sollevate e l'insussistenza dei presupposti per la rimessione della questione alla Corte di Giustizia.

15. In conclusione, per le ragioni sopra richiamate, il ricorso in appello si rileva infondato e va respinto.

16. 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, secondo l'ordinario criterio della soccombenza; sono compensate nei confronti del Ministero dell'Ambiente e delle Sicurezza energetica e dell'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (in ragione della costituzione formale) nonché nei confronti della società Edison s.p.a. (le cui posizioni difensive sono in parte 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, dell'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale e della società Edison s.p.a.

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

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it