

TAR LOMBARDIA (BS) - SENTENZA 9 AGOSTO 2018 N. 802: responsabilità per contaminazioni storiche, esercizio di attività pericolosa e competenze della provincia ex art. 244 TUA nei Siti di Interesse Nazionale

«Secondo la ricorrente, le attività industriali svolte prima della formazione della predetta griglia normativa sarebbero esenti dall'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica, mancando la certezza del diritto.

La tesi non appare condivisibile. Preliminarmente, si osserva che la giurisprudenza comunitaria, nel confinare l'applicazione della direttiva 2004/35/CE alle sole attività svolte o ultimate dopo il 30 aprile 2007, ha indirettamente tutelato anche la disciplina nazionale applicabile ratione temporis. È stato infatti precisato che il principio "chi inquina paga" non può essere invocato al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale in materia ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa comunitaria (v. C.Giust. GS 9 marzo 2010 C-378/08, ERG, punto 46; C.Giust. Sez. VIII 9 marzo 2010 C-478/08, Buzzi, punto 36).

Occorre quindi prendere in esame le contaminazioni storiche distinguendo i problemi che devono rimanere assoggettati a discipline diverse. Il punto di partenza è la considerazione che l'inquinamento ambientale è una condizione permanente, risolta solo con la bonifica o con il ripristino di stabili condizioni di sicurezza. Sul piano privatistico questo comporta il mancato decorso della prescrizione (v. Cass. civ. Sez. III 19 febbraio 2016 n. 3259, punti 1.1.5 e 1.1.6). Sul piano amministrativo significa che la qualificazione di una situazione come inquinamento deve essere effettuata sulla base della normativa attuale, in quanto la valutazione degli interessi pubblici, in questo caso ambientali, deve sempre avere il massimo grado di aggiornamento possibile. La responsabilità viene invece valutata in base a quanto in concreto si poteva storicamente esigere dagli autori dell'inquinamento, nel rispetto del principio di certezza del diritto»

«Per quanto riguarda la responsabilità, nel caso in esame, trattandosi di contaminazione storica, occorre applicare i principi generali in vigore all'epoca dei fatti, che possono essere individuati nella fattispecie ex art. 2050 c.c. (esercizio di attività pericolose). Sono da considerare pericolose non solo le attività già qualificate come tali da una norma, ma anche quelle che, per la loro stessa natura o per le caratteristiche dei mezzi adoperati, comportino una rilevante possibilità del verificarsi di un danno, avendo una spiccata potenzialità offensiva (v. Cass. civ. Sez. III 29 luglio 2015 n. 16052).

Una volta accertata la pericolosità e ricostruito il nesso causale, la responsabilità ex art. 2050 c.c. è presunta, con onere per il soggetto che ha svolto l'attività pericolosa di dimostrare di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno.

Peraltro, anche volendo applicare la più favorevole disciplina generale ex art. 2043 c.c., la colpa del soggetto che ha svolto l'attività pericolosa può essere individuata con sicurezza nell'inerzia mantenuta per anni nell'organizzazione dei mezzi di produzione, quando fin dall'inizio si poteva prevedere che in mancanza di precauzioni e miglioramenti vi sarebbero stati effetti negativi per la salute delle persone e per l'ambiente, e questi effetti sono divenuti rapidamente sempre più chiari con l'accumulo di evidenza tecnico-scientifica a livello internazionale»

«La presenza di un sito di interesse nazionale ex art. 252 del Dlgs. 152/2006 non cancella la competenza provinciale prevista dall'art. 244 del Dlgs. 152/2006 circa l'individuazione del responsabile dell'inquinamento e la diffida a predisporre la messa in sicurezza e la bonifica. Al Ministero spetta la competenza sul contenuto della bonifica, come stabilito dal comma 4 dell'art. 252 del Dlgs. 152/2006, ossia la decisione sulla tipologia e sulle modalità tecniche dell'intervento. Peraltro, è evidente che la Provincia deve coordinarsi con il Ministero, e a questo scopo sono utili, oltre che perfettamente legittimi, gli accordi come quello del 27 marzo 2013, sostitutivo dell'accordo di programma del 31 maggio 2007. Solo in una cornice unitaria è possibile tenere conto di tutte le esigenze ambientali e valutare la migliore utilizzazione delle risorse disponibili. La collaborazione tra Provincia e Ministero consente inoltre di utilizzare al meglio le rispettive competenze tecniche: il Ministero ha una struttura in grado di svolgere complessi approfondimenti tecnico-scientifici, la Provincia, per la maggiore prossimità alle aree dove si collocano le criticità ambientali, è in un una posizione migliore per individuare i responsabili dell'inquinamento. La competenza ministeriale sul contenuto della bonifica implica anche la competenza a stipulare con i privati accordi transattivi che definiscono le controversie sul danno ambientale»

N. 00802/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00012/2013 REG.RIC.

N. 00005/2014 REG.RIC.

N. 01153/2014 REG.RIC.

N. 01613/2014 REG.RIC.

N. 01614/2014 REG.RIC.

N. 00782/2015 REG.RIC.

N. 00632/2016 REG.RIC.

N. 00581/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da EDISON SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, viale della Stazione 37;

contro

PROVINCIA DI MANTOVA, rappresentata e difesa dagli avv. Eloisa Persegati Ruggerini e Francesco Noschese, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Spalto San Marco 1;

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, non costituitasi in giudizio;

nei confronti

MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;

REGIONE LOMBARDIA, non costituitasi in giudizio;

COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dagli avv. Sara Magotti e Paolo Gianolio, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

ENI SPA, non costituitasi in giudizio;

SYNDIAL SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

VERSALIS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

sul ricorso numero di registro generale 5 del 2014, proposto da

EDISON SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, viale della Stazione 37;

contro

PROVINCIA DI MANTOVA, rappresentata e difesa dall'avv. Eloisa Persegati Ruggeneri, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

nei confronti

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;

COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dagli avv. Sara Magotti e Paolo Gianolio, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, non costituitasi in giudizio;

ASL DI MANTOVA, COMUNE DI SAN GIORGIO DI MANTOVA, COMUNE DI BORGO VIRGILIO, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, non costituitisi in giudizio;

ENI SPA, non costituitasi in giudizio;

SYNDIAL SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

VERSALIS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

sul ricorso numero di registro generale 1153 del 2014, proposto da EDISON SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, viale della Stazione 37;

contro

PROVINCIA DI MANTOVA, rappresentata e difesa dall'avv. Eloisa Persegati Ruggeneri, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

nei confronti

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, non costituitasi in giudizio;

REGIONE LOMBARDIA, non costituitasi in giudizio;

ASL DI MANTOVA, COMUNE DI SAN GIORGIO DI MANTOVA, COMUNE DI BORGO VIRGILIO, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, non costituitisi in giudizio;

ENI SPA, non costituitasi in giudizio;

COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dagli avv. Sara Magotti e Paolo Gianolio, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

SYNDIAL SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

VERSALIS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

sul ricorso numero di registro generale 1613 del 2014, proposto da EDISON SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, viale della Stazione 37;

contro

PROVINCIA DI MANTOVA, rappresentata e difesa dagli avv. Eloisa Persegati Ruggerini e Francesco Noschese, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Spalto San Marco 1;

nei confronti

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, non costituitasi in giudizio;

REGIONE LOMBARDIA, non costituitasi in giudizio;

ASL DI MANTOVA, COMUNE DI SAN GIORGIO DI MANTOVA, COMUNE DI BORGO VIRGILIO, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, non costituitisi in giudizio;

ENI SPA, non costituitasi in giudizio;

COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dagli avv. Sara Magotti e Paolo Gianolio, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

SYNDIAL SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

VERSALIS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

sul ricorso numero di registro generale 1614 del 2014, proposto da EDISON SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, viale della Stazione 37;

contro

PROVINCIA DI MANTOVA, rappresentata e difesa dagli avv. Eloisa Persegati Ruggerini e Francesco Noschese, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Spalto San Marco 1;

nei confronti

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, non costituitasi in giudizio;

REGIONE LOMBARDIA, non costituitasi in giudizio;

ASL DI MANTOVA, COMUNE DI SAN GIORGIO DI MANTOVA, COMUNE DI BORGO VIRGILIO, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, non costituitisi in giudizio;

ENI SPA, non costituitasi in giudizio;

COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dagli avv. Sara Magotti e Paolo Gianolio, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

SYNDIAL SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

VERSALIS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

sul ricorso numero di registro generale 782 del 2015, proposto da EDISON SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, viale della Stazione 37;

contro

PROVINCIA DI MANTOVA, rappresentata e difesa dall'avv. Eloisa Persegati Ruggerini, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

nei confronti

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;
AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, non costituitasi in giudizio;
REGIONE LOMBARDIA, non costituitasi in giudizio;
ASL DI MANTOVA, COMUNE DI SAN GIORGIO DI MANTOVA, COMUNE DI BORGO VIRGILIO, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, non costituitisi in giudizio;
ENI SPA, non costituitasi in giudizio;
COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dagli avv. Sara Magotti e Paolo Gianolio, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;
SYNDIAL SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;
VERSALIS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

sul ricorso numero di registro generale 632 del 2016, proposto da EDISON SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, viale della Stazione 37;

contro

PROVINCIA DI MANTOVA, rappresentata e difesa dagli avv. Eloisa Persegati Ruggerini e Francesco Noschese, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Spalto San Marco 1;

nei confronti

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, non costituitasi in giudizio;

REGIONE LOMBARDIA, non costituitasi in giudizio;

ATS VALPADANA, COMUNE DI SAN GIORGIO DI MANTOVA, COMUNE DI BORGO VIRGILIO, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, non costituitisi in giudizio;

ENI SPA, non costituitasi in giudizio;

COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Gianolio, con domicilio eletto presso il medesimo legale in Mantova, via Acerbi 27;

SYNDIAL SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

VERSALIS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

sul ricorso numero di registro generale 581 del 2017, proposto da EDISON SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, viale della Stazione 37;

contro

PROVINCIA DI MANTOVA, rappresentata e difesa dagli avv. Lucia Salemi, Eloisa Persegati Ruggerini e Francesco Noschese, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, via Spalto San Marco 1;

nei confronti

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, non costituitasi in giudizio;

REGIONE LOMBARDIA, non costituitasi in giudizio;

ATS VALPADANA, COMUNE DI SAN GIORGIO DI MANTOVA, COMUNE DI BORGO VIRGILIO, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, non costituitisi in giudizio;

ENI SPA, non costituitasi in giudizio;

COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Gianolio, con domicilio eletto presso il medesimo legale in Mantova, via Acerbi 27;

SYNDIAL SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

VERSALIS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

per l'annullamento

(A) quanto al ricorso n. 12/20013

(i) nel ricorso introduttivo:

- del provvedimento del dirigente del Settore Ambiente della Provincia n. 21/255 del 15 ottobre 2012, che, ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152, (a) ha attribuito a Edison spa la prevalente responsabilità del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) di cui alla tabella 1-B dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del Dlgs. 152/2006, e specificamente la responsabilità della presenza di mercurio nei terreni e nelle acque, in corrispondenza dell'ex impianto Cloro-Soda nell'ex stabilimento Montedison di Mantova, ora di proprietà di Versalis spa (ex Polimeri Europa spa), all'interno del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico, e (b) ha ordinato a Edison spa predisposizione di un progetto contenente in particolare la messa in sicurezza dell'area inquinata;

- degli atti presupposti;

(ii) nei primi motivi aggiunti:

- del decreto ministeriale di data 2 ottobre 2013, con il quale è stato approvato il verbale della conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013;

- della nota di data 2 ottobre 2013, con la quale è stato trasmesso il decreto di approvazione della conferenza di servizi del 25 luglio 2013, e il relativo verbale comprensivo di allegati;

- del verbale della conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013, contenente l'approvazione del progetto presentato da Versalis spa per la bonifica dei terreni e delle acque di falda in corrispondenza della sala celle dell'ex impianto Cloro-Soda;

(iii) nei secondi motivi aggiunti:

- del decreto ministeriale di data 11 agosto 2014, con il quale è stato approvato il progetto di bonifica proposto da Polimeri Europa spa (attualmente Versalis spa) il 20 gennaio 2012;

(iv) nei terzi motivi aggiunti:

- del decreto ministeriale di data 30 maggio 2016, con il quale sono state approvate le conclusioni della conferenza di servizi decisoria di data 19 maggio 2016, per quanto riguarda la conferma dell'ordine rivolto a Edison spa e a Syndial spa di procedere all'intervento di bonifica secondo il progetto approvato con il decreto ministeriale dell'11 agosto 2014;

(B) quanto al ricorso n. 5/2014:

(i) nel ricorso introduttivo:

- del provvedimento congiunto del dirigente del Servizio Inquinamento e del dirigente del Settore Ambiente della Provincia di data 16 ottobre 2013, con il quale è stato comunicato l'avvio del procedimento di individuazione del responsabile del superamento delle CSC per il parametro mercurio nei fanghi mercuriosi delle discariche dell'area L;

(ii) nei motivi aggiunti:

- dell'ordinanza del dirigente del Settore Ambiente della Provincia n. PD/879 del 13 giugno 2014, con la quale è stato ingiunto a Edison spa, ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di rimuovere le vasche di calcestruzzo contenenti fanghi mercuriosi situate nell'area L;

- dei provvedimenti ministeriali richiamati nel suddetto provvedimento;

(C) quanto al ricorso n. 1153/2014:

(i) nel ricorso introduttivo:

- del provvedimento congiunto del dirigente del Servizio Inquinamento e del dirigente del Settore Ambiente della Provincia di data 19 giugno 2014, con il quale è stato comunicato l'avvio del procedimento di individuazione del responsabile del superamento delle CSC per il parametro mercurio nell'area situata tra il canale di presa dell'attuale stabilimento di Versalis spa e il fornace di Formigosa;

- dei provvedimenti ministeriali richiamati nel suddetto provvedimento;

(ii) nei motivi aggiunti:

- dell'ordinanza del dirigente del Settore Ambiente della Provincia n. PD/1354 del 28 maggio 2015, con la quale è stato ingiunto a Edison spa, ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di effettuare la messa in sicurezza operativa/permanente e la bonifica, relativamente al parametro mercurio, dell'area situata tra il canale di presa dell'impianto Cloro-Soda e il fornace di Formigosa;

- dell'atto del 27 marzo 2013, sostitutivo dell'accordo di programma del 31 maggio 2007 relativo alla messa in sicurezza di emergenza e alla successiva bonifica del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico, che ha ridefinito il quadro delle risorse disponibili e confermato la competenza della Provincia per quanto riguarda l'individuazione del responsabile dell'inquinamento ai sensi degli art. 242 e 244 del Dlgs. 152/2006;

(D) quanto al ricorso n. 1613/2014:

(i) nel ricorso introduttivo:

- del provvedimento congiunto del dirigente del Servizio Inquinamento e del dirigente del Settore Ambiente della Provincia di data 10 ottobre 2014, con il quale

è stato comunicato l'avvio del procedimento di individuazione del responsabile del superamento delle CSC nell'area B+I per i parametri idrocarburi leggeri e pesanti, composti organici aromatici (benzene, etilbenzene, xilene, stirene, isopropilbenzene), PCB, metalli (mercurio e nichel), IPA (dibenzo[a,h]antracene);

(ii) nei motivi aggiunti:

- dell'ordinanza del dirigente del Settore Ambiente della Provincia n. PD/1390 dell'8 giugno 2015, con la quale è stato ingiunto a Edison spa, ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un progetto di bonifica dell'area B+I relativamente ai parametri idrocarburi leggeri e pesanti, composti organici aromatici (benzene, etilbenzene, xilene, stirene, isopropilbenzene), PCB, metalli (mercurio e nichel), IPA (dibenzo[a,h]antracene);

- dei provvedimenti ministeriali richiamati nel suddetto provvedimento;

- dell'atto del 27 marzo 2013, sostitutivo dell'accordo di programma del 31 maggio 2007 relativo alla messa in sicurezza di emergenza e alla successiva bonifica del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico, che ha ridefinito il quadro delle risorse disponibili e confermato la competenza della Provincia per quanto riguarda l'individuazione del responsabile dell'inquinamento ai sensi degli art. 242 e 244 del Dlgs. 152/2006;

(E) quanto al ricorso n. 1614/2014:

(i) nel ricorso introduttivo:

- del provvedimento congiunto del dirigente del Servizio Inquinamento e del dirigente del Settore Ambiente della Provincia di data 10 ottobre 2014, con il quale è stato comunicato l'avvio del procedimento di individuazione del responsabile del superamento delle CSC nell'area N per i parametri benzene, etilbenzene, cumene, idrocarburi leggeri e pesanti, mercurio, PCDD/PCDF, nonché altri inquinanti;

(ii) nei motivi aggiunti:

- dell'ordinanza del dirigente del Settore Ambiente della Provincia n. PD/1392 dell'8 giugno 2015, con la quale è stato ingiunto in solido a Edison spa e a Versalis spa, ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un progetto di bonifica

dell'area N per i parametri benzene, etilbenzene, cumene, idrocarburi leggeri e pesanti, mercurio, PCDD/PCDF, nonché altri inquinanti;

- dei provvedimenti ministeriali richiamati nel suddetto provvedimento;
- dell'atto del 27 marzo 2013, sostitutivo dell'accordo di programma del 31 maggio 2007 relativo alla messa in sicurezza di emergenza e alla successiva bonifica del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico, che ha ridefinito il quadro delle risorse disponibili e confermato la competenza della Provincia per quanto riguarda l'individuazione del responsabile dell'inquinamento ai sensi degli art. 242 e 244 del Dlgs. 152/2006;

(F) quanto al ricorso n. 782/2015:

- dell'ordinanza del dirigente del Settore Ambiente della Provincia n. PD/609 del 10 marzo 2015, con la quale è stato ingiunto a Edison spa, ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di effettuare la messa in sicurezza operativa/permanente e la bonifica, relativamente al parametro mercurio, del canale Sisma;
- dei provvedimenti ministeriali richiamati nel suddetto provvedimento;
- dell'atto del 27 marzo 2013, sostitutivo dell'accordo di programma del 31 maggio 2007 relativo alla messa in sicurezza di emergenza e alla successiva bonifica del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico, che ha ridefinito il quadro delle risorse disponibili e confermato la competenza della Provincia per quanto riguarda l'individuazione del responsabile dell'inquinamento ai sensi degli art. 242 e 244 del Dlgs. 152/2006;

(G) quanto al ricorso n. 632/2016:

(i) nel ricorso introduttivo:

- del provvedimento congiunto del dirigente del Servizio Inquinamento e del dirigente del Settore Ambiente della Provincia di data 31 marzo 2016, con il quale è stato comunicato l'avvio del procedimento di individuazione del responsabile del superamento delle CSC nell'area R1 Collina per i parametri idrocarburi leggeri e pesanti, composti organici aromatici, mercurio (terreni), idrocarburi totali, composti organici aromatici, composti clorurati, metalli (acque);

- dei provvedimenti ministeriali richiamati nel suddetto provvedimento;
 - (ii) nei motivi aggiunti:
 - dell'ordinanza del dirigente del Settore Ambiente della Provincia n. PD/703 dell'8 maggio 2017, con la quale è stato ingiunto a Edison spa, ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un progetto di bonifica dell'area R1 Collina, o in alternativa di effettuare la bonifica secondo il progetto già approvato, relativamente ai parametri idrocarburi leggeri e pesanti, composti organici aromatici, mercurio (terreni), idrocarburi totali, composti organici aromatici, composti clorurati, metalli (acque);
 - dei provvedimenti ministeriali richiamati nel suddetto provvedimento;
 - dell'atto del 27 marzo 2013, sostitutivo dell'accordo di programma del 31 maggio 2007 relativo alla messa in sicurezza di emergenza e alla successiva bonifica del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico, che ha ridefinito il quadro delle risorse disponibili e confermato la competenza della Provincia per quanto riguarda l'individuazione del responsabile dell'inquinamento ai sensi degli art. 242 e 244 del Dlgs. 152/2006;
 - (H) quanto al ricorso n. 581/2017:
 - dell'ordinanza del dirigente del Settore Ambiente della Provincia n. PD/704 dell'8 maggio 2017, con la quale è stato ingiunto a Edison spa, ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un progetto di bonifica dell'area R2, o in alternativa di effettuare la bonifica secondo il progetto già approvato, relativamente ai parametri idrocarburi leggeri e pesanti, composti organici aromatici (in particolare: benzene, etilbenzene, cumene, stirene), composti alifatici clorurati, mercurio, PCB;
 - dei provvedimenti ministeriali richiamati nel suddetto provvedimento;
 - del provvedimento congiunto del dirigente del Servizio Inquinamento e del dirigente del Settore Ambiente della Provincia di data 20 gennaio 2017, con il quale è stato comunicato l'avvio del procedimento di individuazione del responsabile del superamento delle CSC nell'area R2 per i parametri idrocarburi leggeri e pesanti,
-

composti organici aromatici (in particolare: benzene, etilbenzene, cumene, stirene),
composti alifatici clorurati, mercurio, PCB;

- dell'atto del 27 marzo 2013, sostitutivo dell'accordo di programma del 31 maggio 2007 relativo alla messa in sicurezza di emergenza e alla successiva bonifica del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico, che ha ridefinito il quadro delle risorse disponibili e confermato la competenza della Provincia per quanto riguarda l'individuazione del responsabile dell'inquinamento ai sensi degli art. 242 e 244 del Dlgs. 152/2006;

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Mantova, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero della Salute, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Comune di Mantova, di Syndial spa, e di Versalis spa;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2018 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. La Provincia di Mantova, con provvedimento del dirigente del Settore Ambiente n. 21/255 del 15 ottobre 2012, adottato ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152, ha attribuito a Edison spa la prevalente responsabilità (99,57%) del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) di cui alla tabella 1-B dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del Dlgs. 152/2006, e specificamente la responsabilità della presenza di mercurio metallico nei terreni e nelle acque in corrispondenza dell'ex impianto Cloro-Soda nell'ex stabilimento Montedison di Mantova, ora di proprietà di Versalis spa (ex Polimeri Europa spa). Di conseguenza, la Provincia ha ordinato a Edison spa di predisporre un progetto

contenente in particolare la messa in sicurezza dell'area inquinata, che si trova all'interno del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico.

2. L'iniziativa della Provincia è stata sollecitata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (v. note del 31 maggio 2011 e del 22 luglio 2011).

3. Occorre premettere che il Polo Chimico di Mantova nell'impostazione originaria ospitava quattro impianti principali, i quali producevano (i) cloro e soda caustica; (ii) etilene, propilene e butene; (iii) etilbenzene, stirolo, e materie plastiche derivate; (iv) fenolo, acetone, intermedi per detergenza e fibre. Le materie prime fondamentali erano rispettivamente (i) salgemma; (ii) virgin-nafta; (iii) benzene; (iv) cumene.

4. La Provincia arriva all'individuazione di Edison spa come soggetto responsabile dell'inquinamento da mercurio, in conseguenza della produzione di cloro e soda caustica, sulla base della seguente ricostruzione dei fatti:

(a) l'impianto Cloro-Soda, in funzione dal 1957 al 1991, produceva cloro e soda caustica da salgemma attraverso 104 celle elettrolitiche a catodo di mercurio in una soluzione di cloruro di sodio (metodo Castner-Kellner). La capacità produttiva massima era pari a 120.000 t/anno di cloro;

(b) dal 1957 al 1966 la proprietà e la gestione dell'impianto Cloro-Soda hanno fatto capo a Sicedison spa, controllata dall'originale Edison spa. In seguito, dal 1966 al 30 giugno 1989, la proprietà e la gestione sono rimaste all'interno del gruppo Montedison (in successione, Montedison spa, Montedipe spa, e dal 2 giugno 1989 Montedipe srl). Il 30 giugno 1989 Montedipe srl è stata conferita in Enimont spa, *joint venture* tra Eni spa e Montedison spa, costituita in base all'accordo del 15 dicembre 1988. Enimont spa è quindi subentrata sia nella proprietà sia nella gestione dell'impianto. In seguito alla risoluzione dell'accordo tra Eni spa e Montedison spa, a partire dal 22 novembre 1990, il controllo esclusivo di Enimont spa è passato a Eni spa. Dal 18 gennaio 1991 Enimont spa è stata ridenominata Enichem spa, e dal 30 aprile 2003 Syndial spa. La gestione dell'impianto è terminata nel dicembre 1991. A partire dal 1 gennaio 2002 la proprietà dell'area è

passata a Polimeri Europa spa (poi divenuta Polimeri Europa srl, e infine, dal 5 aprile 2012, Versalis spa). A sua volta, Montedison spa nel 2002 si è fusa con altre società, dando origine alla nuova Edison spa;

(c) in base alla relazione depositata il 13 settembre 2003 dai consulenti della Procura della Repubblica di Mantova ing. Roberto Carrara e dott. Luigi Mara nel procedimento penale n. 2375/01 (relazione Carrara-Mara), per i primi 15 anni di attività dello stabilimento, ossia fino al 1972, è prudenzialmente stimabile una produzione media annua pari a 100.000 tonnellate di cloro, con un utilizzo di mercurio pari a 300 g/t, e conseguente emissione di 30.000 Kg/anno di mercurio, ossia 450.000 Kg per tutto il periodo. La dispersione del mercurio nell'ambiente è avvenuta tramite i fanghi, le acque reflue di processo, le perdite degli impianti, le emissioni in atmosfera, e la contaminazione dei prodotti risultanti dal processo;

(d) in seguito, sempre sulla base della relazione Carrara-Mara, il consumo di mercurio è diminuito, anche in conseguenza della sostituzione del fondo delle celle elettrolitiche, originariamente in sienite, con un fondo in ferro, avvenuta nel periodo 1970-1972. Prudenzialmente, la relazione stima il rapporto tra mercurio impiegato e cloro prodotto in 150 g/t per il 1973 (ossia 15.000 Kg/anno), in 127 g/t per il 1974 (ossia 12.700 Kg/anno), in 108 g/t per il 1975 (ossia 10.800 Kg/anno), in 92 g/t per il 1976 (ossia 9.200 Kg/anno), in 85 g/t per il 1977 (ossia 8.500 Kg/anno). Nel biennio 1978-1979 il consumo di mercurio è rimasto ai livelli del 1977. Per il periodo 1980-1991 viene stimata una riduzione progressiva dell'impiego di mercurio nella misura del 10% annuo, e pertanto le quantità di emissioni sono calcolate in 7.650 Kg/anno per il 1980, in 6.885 Kg/anno per il 1981, in 6.196 Kg/anno per il 1982, in 5.577 Kg/anno per il 1983, in 5.019 Kg/anno per il 1984, in 4.517 Kg/anno per il 1985, in 4.065 Kg/anno per il 1986, in 3.659 Kg/anno per il 1987, in 3.294 Kg/anno per il 1988, in 2.964 Kg/anno per il 1989, in 2.668 Kg/anno per il 1990, e in 2.401 Kg/anno per il 1991;

(e) la relazione Carrara-Mara evidenzia (pag. 576, 590) che le conseguenze negative dell'intossicazione da mercurio erano state ampiamente descritte ancora da

Bernardino Ramazzini (1713), e, con riguardo all'inquinamento industriale, erano note dai casi della Baia di Minamata (1956) e di Niigata (1965). Quale alternativa alla produzione di cloro con celle elettrolitiche a catodo di mercurio, erano disponibili le celle a diaframma (dal 1892) e le celle a membrana (ampiamente diffuse a livello internazionale dal 1970). Poteva inoltre essere reperita sul mercato (dal 1960) una tecnica di demercurizzazione delle acque reflue, sviluppata dalla società Osaka Soda;

(f) una relazione dello studio Shelter srl per conto di Eni spa, datata 23 novembre 2011 e firmata dall'ing. Giuseppe Filauro e dal perito chimico Sergio Meola (relazione Shelter), sostiene che la responsabilità dell'inquinamento da mercurio per il periodo 1957-1989 sarebbe esclusivamente delle società del gruppo Montedison. Per la stima dei quantitativi di mercurio rilasciati nell'ambiente la relazione Shelter utilizza i dati della relazione Carrara-Mara (575 tonnellate complessive, ossia 450 tonnellate nel periodo 1957-1972, e altre 125 tonnellate nel periodo 1973-1991). La parte di cui è responsabile Enichem spa, verso la fine della vita produttiva dell'impianto, è stimata in 2,4 tonnellate (0,43% del totale);

(g) una relazione del prof. Eros Bacci, per conto di Syndial spa, datata 14 febbraio 2012 (relazione Bacci-2012), sottolinea, partendo dai dati della relazione Carrara-Mara, che solo nel primo periodo di attività (1957-1976) l'utilizzo del mercurio potrebbe essere considerato equivalente alla dispersione nell'ambiente, mentre nel secondo periodo, e in particolare nell'ultimo biennio, la dispersione sarebbe stata notevolmente ridotta e diluita, grazie ai miglioramenti tecnologici introdotti a partire dal 1972. Tra le nuove tecnologie hanno particolare importanza le seguenti: (1) l'eliminazione della sienite dal fondo delle celle elettrolitiche; (2) la sostituzione degli anodi di grafite, fonte di diossina, con anodi di titanio, innovazione da cui consegue anche la riduzione degli interventi di manutenzione, e quindi delle occasioni di dispersione del mercurio sul pavimento della sala celle; (3) l'introduzione del forno distillatore, che ha permesso il recupero di una parte delle sfere di mercurio trattenute nel sottosuolo della sala celle; (4) la modifica del

processo di elettrolisi con l'abbandono della produzione di fanghi reflui a basso tenore di mercurio (smaltiti nella fognatura dei reflui industriali) e il passaggio a fanghi a elevato tenore di mercurio, sottoposti a un processo di addensamento per separarli dal resto dei reflui, e posti a dimora entro appositi fusti metallici in vasche di calcestruzzo in un sito dedicato (area L). Per quanto riguarda il biennio finale, la relazione Bacci-2012 sottolinea inoltre che le prime 52 celle elettrolitiche sono state dismesse ancora nell'ottobre 1990;

(h) nella relazione Carrara-Mara è affrontato anche il problema della produzione di diossine e furani (pag. 548). La presenza di diossine e furani nei fanghi provenienti da celle elettrolitiche con anodi di grafite nei processi di produzione di cloro è un fenomeno noto (i materiali contenenti carbonio si combinano con la soluzione di cloruro di sodio). Il medesimo fenomeno si può tuttavia osservare anche dopo la sostituzione degli anodi di grafite con anodi di titanio, in quanto nell'ambiente di reazione continuano ad essere presenti materiali contenenti carbonio (ad esempio, guarnizioni in gomma e componenti in plastica della cella elettrolitica);

(i) la Provincia, tenendo conto della relazione Carrara-Mara sulle quantità di mercurio utilizzate nei periodi in cui la gestione è stata svolta rispettivamente dal gruppo Montedison e dal gruppo Eni, ha posto la responsabilità per l'inquinamento da mercurio per il 99,57% a carico di Edison spa, e per lo 0,43% a carico di Syndial spa.

5. Contro il provvedimento provinciale del 15 ottobre 2012 Edison spa ha presentato impugnazione (ricorso n. 12/2013), formulando numerose censure, che possono essere riassunte e riordinate nei punti seguenti:

(i) violazione del principio "chi inquina paga", codificato dall'art. 191 del TFUE e dall'art. 3-ter del Dlgs. 152/2006, in quanto l'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica per chi provoca, anche in modo accidentale, una situazione di inquinamento è stato introdotto per la prima volta dall'art. 17 comma 2 del Dlgs. 5 febbraio 1997 n. 22, ossia dopo la cessazione dell'impianto Cloro-Soda;

- (ii) difetto di continuità rispetto all'ultima società che ha gestito l'impianto per conto del gruppo Montedison (Montedipe srl). Poiché tale società è stata conferita in Enimont spa, e appartiene attualmente al gruppo Eni con la denominazione di Syndial spa, la responsabilità dell'inquinamento per l'intero periodo di attività dell'impianto Cloro-Soda si sarebbe trasferita a carico del gruppo Eni;
 - (iii) mancata dimostrazione del nesso di causalità e dell'elemento soggettivo, sostituiti da un calcolo matematico che fa coincidere l'utilizzo del mercurio con la causazione del danno, e le quote di utilizzo con il grado della colpa, mentre in realtà quanto più si va a ritroso nel tempo tanto minore è la possibilità di trovare norme che vietassero l'uso del mercurio nei processi produttivi;
 - (iv) assenza dei presupposti ex art. 240 comma 1-m del Dlgs. 152/2006 per la messa in sicurezza di emergenza, in quanto il mercurio non sarebbe in grado di diffondersi nel terreno e nella falda provocando danni ambientali immediati, su cui intervenire in via d'urgenza, e d'altra parte, per quanto riguarda la falda, è già in funzione una barriera idraulica;
 - (v) violazione della competenza ministeriale circa la bonifica dei siti di interesse nazionale, disciplinata dall'art. 252 comma 4 del Dlgs. 152/2006;
 - (vi) irragionevolezza del breve termine (30 giorni) assegnato per la presentazione di quello che deve essere considerato un vero e proprio piano di bonifica;
6. Una conferenza di servizi decisoria tenutasi presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in data 25 luglio 2013 ha valutato favorevolmente il progetto presentato da Polimeri Europa spa (attualmente Versalis spa) il 20 gennaio 2012 per la bonifica dei terreni e delle acque di falda in corrispondenza della sala celle dell'ex impianto Cloro-Soda. La conferenza di servizi ha anche fissato alcune prescrizioni tecniche, e ha ribadito la responsabilità di Edison spa e di Syndial spa secondo le quote stabilite dal provvedimento provinciale del 15 ottobre 2012. Il progetto è stato poi approvato con decreto ministeriale di data 11 agosto 2014. Rispetto alla conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013, il decreto di approvazione tiene conto dell'approfondimento svolto
-

dalla conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2014, che ha incluso nel progetto il test pilota proposto da Edison spa il 28 novembre 2013, propedeutico alla bonifica e diretto a verificare l'efficacia delle tecnologie accoppiate di *Air Sparging* e *Soil Vapour Extraction*.

7. Contro l'esito della conferenza di servizi decisoria, e contro il decreto ministeriale di approvazione, Edison spa ha proposto i primi e i secondi motivi aggiunti del ricorso n. 12/2013, esponendo argomenti sovrapponibili a quelli del ricorso introduttivo, e lamentando la violazione delle garanzie procedurali (non sarebbe stato realmente preso in esame il progetto di bonifica alternativo trasmesso da Edison spa in via collaborativa, sia pure senza prestare acquiescenza, nel quale era inserito il test pilota sopra descritto). Inoltre, a sostegno della tesi svolta in via principale circa l'assenza di responsabilità per la bonifica, Edison spa ha richiamato due accordi transattivi, così sintetizzabili:

(a) il primo accordo, stipulato il 6 marzo 2003 tra Eni spa e Enichem spa, da un lato, e Edison spa dall'altro, ha definito il giudizio arbitrale sui conferimenti in Enimont spa, stabilendo che, a fronte della rinuncia di Eni spa alle domande di risarcimento, Edison spa si impegnava a versare un importo onnicomprensivo pari a € 200.000.000. Secondo Edison spa, la predetta somma avrebbe dovuto essere utilizzata dal gruppo Eni proprio per farsi carico dei lavori di bonifica (peraltro, dalla transazione sono state escluse tre voci di danno ambientale, tra cui lo scarico di mercurio e altri inquinanti oltre i limiti di legge nel fiume Mincio);

(b) il secondo accordo, stipulato il 19 ottobre 2005 tra Edison spa e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, prende in esame la situazione di inquinamento rilevata il 16 febbraio 1989 nelle acque del canale Sisma e nelle fognature dell'ex impianto Cloro-Soda (negli scarichi delle fognature acida e oleosa era stato rilevato il superamento dei limiti prescritti dalla tabella A della legge 10 maggio 1976 n. 319 per i seguenti inquinanti: composti organici, solventi organici aromatici, fenoli, ferro, solfati, cloruri, solventi clorurati, mercurio). Con riguardo a questa situazione di inquinamento, confermata anche in successive analisi, è

intervenuta la condanna dell'amministratore delegato di Montedipe spa e del direttore dell'impianto (v. Cass. pen. Sez. III 10 novembre 1993 n. 2244). Nel 1992 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha citato in giudizio davanti al Tribunale di Brescia sia il gruppo Eni sia il gruppo Montedison per ottenere il risarcimento dei danni conseguenti allo scarico di reflui nelle acque del canale ex Sisma. Per quanto riguarda Edison spa, il giudizio è stato definito con la transazione del 19 ottobre 2005, che ha quantificato in € 12.000.000 il risarcimento dovuto ex art. 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349 per il danno derivato, direttamente o indirettamente, dallo scarico di reflui nel corpo idrico costituito dal canale ex Sisma, per tutto il periodo dall'inizio dell'attività dell'impianto fino al 2 giugno 1989. Il Ministero ha fatto invece salva la pretesa risarcitoria nei confronti di Syndial spa per il periodo successivo, e si è impegnato, su richiesta di Edison spa, a utilizzare la somma sopra indicata per eseguire gli interventi di bonifica nel sito in questione (v. art. 1). Conseguentemente (v. art. 3), nessun onere avrebbe potuto ricadere su Edison spa, o sui soggetti controllati da Edison spa, per l'esecuzione delle opere previste nel progetto di bonifica approvato ai sensi dell'art. 17 del Dlgs. 22/1997 e dell'art. 10 del DM 25 ottobre 1999 n. 471.

8. Con decreto ministeriale di data 30 maggio 2016 sono state approvate le conclusioni della conferenza di servizi decisoria di data 19 maggio 2016. In particolare, tenuto conto della presenza di mercurio in falda in prossimità della sala celle dell'ex impianto Cloro-Soda, è stato confermato l'ordine rivolto a Edison spa e a Syndial spa di procedere all'intervento di bonifica secondo il progetto approvato con il decreto ministeriale dell'11 agosto 2014.

9. Contro la suddetta conferma Edison spa ha proposto i terzi motivi aggiunti del ricorso n. 12/2013, riprendendo gli argomenti del ricorso introduttivo e dei precedenti motivi aggiunti.

10. La Provincia, con ordinanza del dirigente del Settore Ambiente del 13 giugno 2014, ha ingiunto a Edison spa, in qualità di responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di rimuovere le vasche di calcestruzzo

contenenti fanghi mercuriosi situate nell'area L. Si tratta di due vasche autodenunciate denunciate da Montedison spa con nota del 19 settembre 1980, e di una terza vasca (non autorizzata e non denunciata) scoperta nel 2011 da Polimeri Europa spa (attualmente Versalis spa) tramite indagini georadar. In corrispondenza delle vasche è stato rilevato il superamento delle CSC per il parametro mercurio. Per la rimozione è stato imposto il rispetto del progetto proposto da Polimeri Europa spa il 20 gennaio 2012, esaminato favorevolmente dalla conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013.

11. Contro l'ordinanza del 13 giugno 2014, nonché contro i provvedimenti ministeriali richiamati e contro la comunicazione di avvio del procedimento di data 16 ottobre 2016, Edison spa ha proposto impugnazione (ricorso n. 5/2014 e motivi aggiunti). Le censure lamentano, in sintesi, la mancanza di sufficienti garanzie procedurali, e per il resto rielaborano gli argomenti già esposti nel ricorso precedente.

12. La Provincia, con ordinanza del dirigente del Settore Ambiente del 28 maggio 2015, ha ingiunto a Edison spa, in qualità di responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un piano di messa in sicurezza operativa/permanente e di bonifica relativamente al parametro mercurio per l'area situata tra il canale di presa dell'ex impianto Cloro-Soda e il fornace di Formigosa. L'inquinamento viene ricondotto allo sversamento di fanghi mercuriosi nel fiume Mincio attraverso il canale Sisma. La Provincia richiama, tra l'altro, (i) le relazioni Carrara-Mara, Shelter e Bacci-2012; (ii) una seconda relazione del prof. Bacci di data 21 novembre 2013, per conto di Versalis spa, sulla tracciabilità delle origini della contaminazione da diossine e mercurio (relazione Bacci-2013); (iii) la sentenza di Cass. pen. Sez. III n. 2244/1993; (iv) il parere dell'Istituto Superiore di Sanità del 23 luglio 2013, che sottolinea la strategia comunitaria sul mercurio e la classificazione del mercurio come sostanza pericolosa prioritaria ai sensi Dlgs. 10 dicembre 2010 n. 219, come tale da rimuovere dagli ambienti acquatici entro il 20 novembre 2021. Per quanto riguarda gli accordi transattivi, il primo (ossia quello

del 6 marzo 2003 tra Eni spa e Enichem spa, da un lato, e Edison spa dall'altro), è considerato irrilevante perché limitato ai privati, mentre il secondo (ossia quello del 19 ottobre 2005 tra Edison spa e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) è considerato applicabile solo ai danni derivanti da condotte penalmente sanzionate.

13. Contro l'ordinanza del 28 maggio 2015, nonché contro la comunicazione di avvio del procedimento di data 19 giugno 2014 e i provvedimenti ministeriali richiamati, Edison spa ha proposto impugnazione (ricorso n. 1153/2014 e motivi aggiunti), lamentando, in sintesi, il difetto di istruttoria sull'origine e sulla gravità dell'inquinamento (sono contestate le conclusioni delle relazioni sopra indicate), e richiamando per il resto gli argomenti già formulati nei ricorsi precedenti. L'impugnazione è stata estesa anche all'atto del 27 marzo 2013, che ha sostituito l'accordo di programma del 31 maggio 2007 relativo alla messa in sicurezza di emergenza e alla successiva bonifica del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico. L'atto sostitutivo ha ridefinito il quadro degli interventi necessari e delle risorse disponibili, confermando la competenza della Provincia per quanto riguarda l'individuazione del responsabile dell'inquinamento ai sensi degli art. 242 e 244 del Dlgs. 152/2006.

14. La Provincia, con ordinanza del dirigente del Settore Ambiente dell'8 giugno 2015, ha ingiunto a Edison spa, in qualità di responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un progetto di bonifica dell'area B+I relativamente ai parametri idrocarburi leggeri e pesanti, composti organici aromatici (benzene, etilbenzene, xilene, stirene, isopropilbenzene), PCB, metalli (mercurio e nichel), IPA (dibenzo[a,h]antracene). L'inquinamento, come illustrato nell'allegata cronistoria, viene ricondotto a una discarica non impermeabilizzata ospitante le ceneri dell'inceneritore e scorie ricche di ferro e sodio, e a tre vasche in calcestruzzo collegate come bacino di emergenza alla fognatura acida che serviva l'impianto Cloro-Soda e altri impianti vicini. I reflui, dopo la decantazione, si riversavano nel canale Sisma. I fanghi nerastri accertati nei

vari sopralluoghi si sono mescolati al terreno posato come copertura. La realizzazione di queste strutture risale alla gestione del gruppo Montedison, e non risulta espressamente autorizzata. La dismissione è da collocare nella prima metà degli anni '80, in quanto è di quel periodo la ricopertura con terreno di riporto. In proposito, viene richiamata la relazione di Aecom Italy srl datata novembre 2014, predisposta per conto di Versalis spa, che documenta la successione delle modifiche del terreno attraverso le foto aeree.

15. Contro l'ordinanza dell'8 giugno 2015, nonché contro la comunicazione di avvio del procedimento di data 10 ottobre 2014, i provvedimenti ministeriali richiamati, e l'atto sostitutivo del 27 marzo 2013, Edison spa ha proposto impugnazione (ricorso n. 1613/2014 e motivi aggiunti). Le censure riprendono gli argomenti già sviluppati nei ricorsi precedenti. Viene inoltre lamentato un difetto di istruttoria nella ricostruzione dei fatti (Montedison spa aveva chiesto il 25 settembre 1979 l'autorizzazione per due discariche destinate a fanghi residuati da cicli di lavorazione, qualificati come rifiuti non inquinanti, e poco dopo, adeguandosi a una prescrizione della Provincia, aveva chiesto in data 10 dicembre 1979 la concessione edilizia per l'impermeabilizzazione di una delle due vasche).

16. La Provincia, con ulteriore ordinanza del dirigente del Settore Ambiente dell'8 giugno 2015, ha ingiunto in solido a Edison spa e a Versalis spa, in qualità di responsabili dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un progetto di bonifica dell'area N per i parametri benzene, etilbenzene, cumene, idrocarburi leggeri e pesanti, mercurio, PCDD/PCDF, nonché altri inquinanti. L'inquinamento, come illustrato nell'allegata cronistoria, è una conseguenza del movimento terra necessario per il precarico delle fondazioni del depuratore realizzato nei primi anni '90 dal gruppo Eni. La responsabilità di Edison spa è collegata alla presenza all'interno del Polo Chimico di terreni inquinati da mercurio e diossine/furani. Su questi terreni, in vista della realizzazione del depuratore, sono stati scavati materiali che poi sono stati mescolati senza precauzioni con terreni puliti (di qui la responsabilità in solido di

Versalis spa). La combinazione di mercurio e diossine/furani è considerata un marcatore che conduce a Edison spa, in quanto è una conseguenza dell'impiego di anodi di grafite nel primo periodo di attività dell'impianto Cloro-Soda.

17. Contro questa seconda ordinanza dell'8 giugno 2015, nonché contro la comunicazione di avvio del procedimento di data 10 ottobre 2014, i provvedimenti ministeriali richiamati, e l'atto sostitutivo del 27 marzo 2013, Edison spa ha proposto impugnazione (ricorso n. 1614/2014 e motivi aggiunti). Le censure riprendono gli argomenti già sviluppati nei ricorsi precedenti. Viene inoltre lamentato il difetto di istruttoria, in particolare per quanto riguarda la riconducibilità degli inquinanti alle lavorazioni del gruppo Montedison.

18. La Provincia, con ordinanza del dirigente del Settore Ambiente del 10 marzo 2015, ha ingiunto a Edison spa, in qualità di responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un piano di messa in sicurezza operativa/permanente e di bonifica del canale Sisma relativamente al parametro mercurio. La motivazione è analoga a quella utilizzata per l'ordine di bonifica riferito all'area situata tra il canale di presa dell'ex impianto Cloro-Soda e il fornace di Formigosa (in effetti, il canale Sisma è una particolare porzione di tale area).

19. Contro l'ordinanza del 10 marzo 2015, nonché contro i provvedimenti ministeriali richiamati e l'atto sostitutivo del 27 marzo 2013, Edison spa ha proposto impugnazione (ricorso n. 782/2015). Le censure sono sovrapponibili a quelle del ricorso n. 1153/2014, e comprendono la violazione dell'accordo transattivo del 19 ottobre 2005, dove si fa espresso riferimento al canale Sisma.

20. La Provincia, con ordinanza del dirigente del Settore Ambiente dell'8 maggio 2017, ha ingiunto a Edison spa, in qualità di responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un progetto di bonifica dell'area R1 Collina, o in alternativa di effettuare la bonifica secondo il progetto già approvato, relativamente ai parametri idrocarburi leggeri e pesanti, composti organici aromatici, mercurio (terreni), idrocarburi totali, composti organici aromatici, composti clorurati, metalli (acque). Si tratta di un'area sulla quale

durante la gestione del gruppo Montedison, particolarmente nel primo periodo di attività dell'impianto Cloro-soda, sono stati depositati rifiuti di varia natura, liquidi e solidi, senza speciali accorgimenti per evitarne la dispersione nell'ambiente. La Provincia sottolinea che tale condotta, pur essendo anteriore alla regolamentazione delle discariche introdotta per la prima volta a livello locale dalla LR 7 giugno 1980 n 94, non corrisponde a una buona pratica industriale, in quanto gli effetti tossici delle principali sostanze chimiche utilizzate negli stabilimenti produttivi erano già noti a tutti gli operatori del settore attraverso il manuale di riferimento "*Sax's Dangerous Properties of Industrial Materials*", le cui prime edizioni risalgono agli anni '50. Nella cronistoria allegata al provvedimento si evidenzia che la denuncia delle discariche dell'area R1 Collina effettuata da Montedison spa il 19 settembre 1980 ai sensi dell'art. 28 della LR 94/1980 è lacunosa e priva di allegati tecnici che consentissero all'epoca di effettuare delle valutazioni sui rischi ambientali.

21. Contro l'ordinanza dell'8 maggio 2017, nonché contro la comunicazione di avvio del procedimento di data 31 marzo 2016, i provvedimenti ministeriali richiamati, e l'atto sostitutivo del 27 marzo 2013, Edison spa ha proposto impugnazione (ricorso n. 632/2016 e motivi aggiunti). Le censure riprendono gli argomenti già sviluppati nei ricorsi precedenti. Viene inoltre lamentato il difetto di istruttoria, in particolare per quanto riguarda l'impossibilità di esigere da Montedison spa particolari modalità di costruzione e gestione delle discariche prima dell'introduzione di un'apposita normativa di settore.

22. La Provincia, con ulteriore ordinanza del dirigente del Settore Ambiente dell'8 maggio 2017, ha ingiunto a Edison spa, in qualità di responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 152/2006, di presentare un progetto di bonifica dell'area R2, o in alternativa di effettuare la bonifica secondo il progetto già approvato, relativamente ai parametri idrocarburi leggeri e pesanti, composti organici aromatici (in particolare: benzene, etilbenzene, cumene, stirene), composti alifatici clorurati, mercurio, PCB. Anche in questo caso si tratta di un'area sulla quale durante la gestione del gruppo Montedison, particolarmente nel

primo periodo di attività dell'impianto Cloro-soda, sono stati smaltiti rifiuti di varia natura, mediante decantazione di reflui o interrimento. La ricostruzione contenuta nella cronistoria allegata al provvedimento e le osservazioni critiche della Provincia sono analoghe a quelle viste sopra per l'area R1 Collina. Fino al 1972 gli scarichi industriali defluivano direttamente nel canale Sisma, e da qui nel Mincio, dopo una rudimentale decantazione per eliminare la parte più grossolana dei materiali in sospensione. Gli ammassi di rifiuti negli avvallamenti naturali del terreno si sono trasformati in discariche di fatto, prive di opere di protezione. Solo nel corso degli anni '70 è iniziata la realizzazione sotto il controllo dell'amministrazione di vasche di colmata per il contenimento fanghi di dragaggio dei canali di presa e scarico delle acque, e di vasche per discariche controllate. Peraltro, una cartografia allegata a un'istanza edilizia del 27 aprile 1977 documenta la presenza nell'area R2 di un "vascone di emergenza fogna oleosa già eseguito". Nel corso degli anni '80 il gruppo Montedison ha chiesto più volte, e ottenuto dalla Regione, autorizzazioni per l'ammasso temporaneo e lo stoccaggio temporaneo di rifiuti. I funzionari della Provincia hanno svolto un sopralluogo in data 13 aprile 1989 per verificare la situazione degli ammassi temporanei e delle discariche esaurite autodenunciate. Nella relazione finale del 17 maggio 1989 sono segnalati problemi ed elementi di degrado per quanto riguarda le vasche 10-14-15, situate nell'area R2. In particolare, la vasca 10 (dove erano presenti morchie polistiroliche, fondi di serbatoi, terre filtranti, ceneri dell'inceneritore, catalizzatori esausti contenenti benzolo, fenolo, stirololo, miscele di bitumi, silicati di alluminio, ossidi di ferro e cromo trivalente) era colma fino al limite superiore, senza volumetria di riserva, e presentava il telo di copertura lesionato. La vasca 14 conteneva acqua inquinata e fanghi provenienti dai processi produttivi interni. Nella vasca 15 erano presenti acqua con sostanze organiche e oli in sospensione e disciolti.

23. Contro questa seconda ordinanza dell'8 maggio 2017, nonché contro la comunicazione di avvio del procedimento di data 20 gennaio 2017, i provvedimenti ministeriali richiamati, e l'atto sostitutivo del 27 marzo 2013,

Edison spa ha proposto impugnazione (ricorso n. 581/2017). Le censure riprendono gli argomenti già sviluppati nei ricorsi precedenti. Viene inoltre lamentato il difetto di istruttoria (in particolare, sarebbe stata trascurata la circostanza che per gli ammassi temporanei e le discariche degli anni '80 erano state chieste alla Provincia e alla Regione apposite autorizzazioni).

24. La Provincia, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero della Salute, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Comune di Mantova, Syndial spa e Versalis spa si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione di tutti i ricorsi.

25. Poiché i motivi di impugnazione sono in parte identici e per il resto connessi, e parimenti vi è coincidenza relativamente alla maggior parte dei soggetti processuali, è necessario disporre la riunione dei ricorsi ai fini della trattazione congiunta.

26. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Sul principio "chi inquina paga"

27. Edison spa lamenta l'applicazione retroattiva del principio "chi inquina paga". La Provincia avrebbe errato nell'estendere a fatti remoti nel tempo una disciplina sull'obbligo di ripristino del danno ambientale che si formata solo in seguito. Tale disciplina è ora codificata a livello comunitario come responsabilità oggettiva dagli art. 3 n. 1, 4 n. 5, e 11 n. 2, della Dir. 21 aprile 2004 n. 2004/35/CE (v. anche art. 300 del Dlgs. 152/2006). Nel diritto interno, è stata dapprima introdotta una fattispecie di violazione dolosa o colposa delle norme di tutela ambientale (v. art. 18 comma 1 della legge 8 luglio 1986 n. 349), e poi è stato previsto l'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica a carico di chi abbia provocato, anche in modo accidentale, una situazione di inquinamento intesa come superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque (v. art. 17 comma 2 del Dlgs. 22/1997). I suddetti limiti sono stati fissati per la prima volta dal DM 25 ottobre 1999 n. 471. Limiti agli scarichi nelle acque sono stati introdotti dalla legge 10 maggio 1976 n. 319, e in Lombardia dalla LR 19 agosto 1974 n. 48. La

classificazione come rifiuti tossici e nocivi dei rifiuti contenenti sostanze pericolose (tra cui mercurio, PCB, composti aromatici policiclici) è stata introdotta con il DPR 10 settembre 1982 n. 915.

28. In sintesi, secondo la ricorrente, le attività industriali svolte prima della formazione della predetta griglia normativa sarebbero esenti dall'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica, mancando la certezza del diritto.

29. La tesi non appare condivisibile. Preliminarmente, si osserva che la giurisprudenza comunitaria, nel confinare l'applicazione della direttiva 2004/35/CE alle sole attività svolte o ultimate dopo il 30 aprile 2007, ha indirettamente tutelato anche la disciplina nazionale applicabile *ratione temporis*. È stato infatti precisato che il principio "chi inquina paga" non può essere invocato al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale in materia ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa comunitaria (v. C.Giust. GS 9 marzo 2010 C-378/08, *ERG*, punto 46; C.Giust. Sez. VIII 9 marzo 2010 C-478/08, *Buzzi*, punto 36).

30. Occorre quindi prendere in esame le contaminazioni storiche distinguendo i problemi che devono rimanere assoggettati a discipline diverse. Il punto di partenza è la considerazione che l'inquinamento ambientale è una condizione permanente, risolta solo con la bonifica o con il ripristino di stabili condizioni di sicurezza. Sul piano privatistico questo comporta il mancato decorso della prescrizione (v. Cass. civ. Sez. III 19 febbraio 2016 n. 3259, punti 1.1.5 e 1.1.6). Sul piano amministrativo significa che la qualificazione di una situazione come inquinamento deve essere effettuata sulla base della normativa attuale, in quanto la valutazione degli interessi pubblici, in questo caso ambientali, deve sempre avere il massimo grado di aggiornamento possibile. La responsabilità viene invece valutata in base a quanto in concreto si poteva storicamente esigere dagli autori dell'inquinamento, nel rispetto del principio di certezza del diritto.

31. Più in dettaglio, è possibile individuare tre profili di analisi: (a) la qualificazione della situazione come inquinamento, attualmente da collegare ai valori delle CSC;

(b) la definizione del contenuto degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica;
(c) l'individuazione del responsabile, tenuto a eseguire i predetti interventi o a subirne il costo. Per i primi due profili trovano necessaria applicazione le norme comunitarie e nazionali attualmente in vigore, come del resto è espressamente stabilito dall'art. 242 comma 1 del Dlgs. 152/2006, che dichiara applicabile la stessa disciplina alle contaminazioni nuove e a quelle storiche (v. anche C.Giust. Sez. III 4 marzo 2015 C-534/13, *Ministero dell'Ambiente*, punto 19).

32. Per quanto riguarda la responsabilità, nel caso in esame, trattandosi di contaminazione storica, occorre applicare i principi generali in vigore all'epoca dei fatti, che possono essere individuati nella fattispecie ex art. 2050 c.c. (esercizio di attività pericolose). Sono da considerare pericolose non solo le attività già qualificate come tali da una norma, ma anche quelle che, per la loro stessa natura o per le caratteristiche dei mezzi adoperati, comportino una rilevante possibilità del verificarsi di un danno, avendo una spiccata potenzialità offensiva (v. Cass. civ. Sez. III 29 luglio 2015 n. 16052).

33. Una volta accertata la pericolosità e ricostruito il nesso causale, la responsabilità ex art. 2050 c.c. è presunta, con onere per il soggetto che ha svolto l'attività pericolosa di dimostrare di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno.

34. Peraltro, anche volendo applicare la più favorevole disciplina generale ex art. 2043 c.c., la colpa del soggetto che ha svolto l'attività pericolosa può essere individuata con sicurezza nell'inerzia mantenuta per anni nell'organizzazione dei mezzi di produzione, quando fin dall'inizio si poteva prevedere che in mancanza di precauzioni e miglioramenti vi sarebbero stati effetti negativi per la salute delle persone e per l'ambiente, e questi effetti sono divenuti rapidamente sempre più chiari con l'accumulo di evidenza tecnico-scientifica a livello internazionale. In proposito, le ordinanze impugnate e le relazioni richiamate contengono ampi riferimenti, come si è visto sopra e come si preciserà più avanti.

Sulla pericolosità e sul nesso di causalità

35. Le ordinanze impugnate pongono a carico di Edison spa tre tipologie di inquinamento: (a) il mercurio metallico presente sull'area dell'ex impianto Cloro-Soda; (b) i fanghi mercuriosi presenti nel canale Sisma e nell'area tra il canale di presa dell'ex impianto Cloro-Soda e il fornice di Formigosa; (c) il mercurio, gli idrocarburi e gli altri inquinanti individuati nelle aree utilizzate come discariche e come vasche di decantazione, o sottoposte a movimento terra (area L; area B+I; area R1 Collina; area R2; area N).

36. Per quanto riguarda la produzione di cloro e soda caustica da salgemma mediante celle elettrolitiche a catodo di mercurio in una soluzione di cloruro di sodio (metodo Castner-Kellner), come evidenziato dalla relazione Carrara-Mara, dopo i casi della Baia di Minamata (1956) e di Niigata (1965) la pericolosità di questa lavorazione a causa della dispersione del mercurio doveva essere nota a tutti gli operatori del settore. Anche tenendo conto dell'intervallo tra l'osservazione dei fenomeni e l'interpretazione scientifica, non sembra giustificabile la prosecuzione dell'utilizzo della stessa tecnologia, quando sul mercato erano disponibili celle a diaframma e celle a membrana, in aggiunta a tecniche di demercurizzazione delle acque reflue. Parimenti, non è giustificabile l'utilizzazione per molti anni (fino al 1979 secondo la relazione Bacci-2013) degli anodi di grafite, che hanno causato la produzione di diossine e furani, né l'impiego prolungato della sienite sul fondo delle celle elettrolitiche.

37. I fanghi mercuriosi espulsi dalla produzione sono stati sversati senza particolari cautele nel canale Sisma. Fino al 1972 l'intera quantità di mercurio contenuta nei fanghi è stata dispersa in questo modo. Solo successivamente (v. relazioni Bacci-2012 e Bacci-2013) i fanghi sono stati sottoposti a un processo di addensamento per separarli dal resto dei reflui. Da questa innovazione sono derivati fanghi a elevato tenore di mercurio, non più smaltiti attraverso la fognatura nel corpo idrico ma raccolti in fusti in un sito dedicato (area L).

38. Appare quindi evidente il collegamento tra l'attività dell'ex impianto Cloro-Soda e l'inquinamento da mercurio nelle seguenti situazioni: (a) mercurio metallico

individuato nel sedime dell'ex impianto Cloro-Soda (dispersione diretta avvenuta durante le lavorazioni e le manutenzioni, in particolare prima della sostituzione della sienite, al netto dei recuperi effettuati dopo l'attivazione del forno distillatore – v. relazione Bacci-2012); (b) fanghi mercuriosi derivanti dal processo di addensamento (area L); (c) fanghi mercuriosi presenti nei corpi idrici (canale Sisma, area tra il canale di presa dell'ex impianto Cloro-Soda e il fornice di Formigosa); (d) mercurio presente nei punti dove sono state realizzate, sfruttando gli avvallamenti naturali del terreno, delle vasche di decantazione dei reflui collegate alla fognatura dell'ex impianto Cloro-Soda (dell'area B+I; area R1 Collina; area R2); (e) riporti di mercurio intervenuti nei corso dei lavori di movimento terra (area N).

39. Questa conclusione non sembra contraddetta dalla relazione del prof. Silvano Focardi di data 28 marzo 2018, predisposta per conto di Edison spa. Il prof. Focardi osserva che le impronte delle diossine e (soprattutto) dei furani che si associano al mercurio (principalmente in conseguenza dell'impiego di anodi di grafite) sono diverse nelle varie aree in cui sono stati ritrovati rifiuti contenenti mercurio (in particolare divergono tra i fanghi a elevato tenore di mercurio e quelli a basso tenore di mercurio). La spiegazione più ragionevole, tuttavia, non è l'ipotesi di un inquinamento diffuso (senza responsabili), che contrasterebbe con tutti gli altri elementi sopra esposti. Si può invece ritenere che gli scostamenti siano dovuti al differente trattamento dei fanghi, prodotti in tempi diversi, in parte smaltiti immediatamente e in parte sottoposti al processo di addensamento.

40. È verosimile che un contributo provenga anche dagli altri impianti presenti nel Polo Chimico di Mantova. Questo non tanto per il mercurio, che ha un'origine sicura nell'ex impianto Cloro-Soda, ma per gli ulteriori inquinanti individuati, e specificamente per quelli delle aree utilizzate come discariche o come vasche di decantazione dalle società del gruppo Montedison. Si può osservare, infatti, una corrispondenza tra l'elenco degli inquinanti e le materie prime utilizzate nei suddetti impianti. Tuttavia, la responsabilità rimane in capo al gruppo Montedison, e quindi ora a Edison spa, per il modo in cui sono state realizzate e gestite le

discariche e le vasche di decantazione. Come si è visto sopra, dalla documentazione istruttoria utilizzata dalla Provincia per l'adozione delle ordinanze impugnate emerge un grave e ingiustificabile disallineamento tra la consapevolezza che fin dagli anni '50 i tecnici del settore avevano circa la pericolosità delle sostanze trattate (v. manuale "Sax's Dangerous Properties of Industrial Materials") e le modalità con cui sono stati effettuati lo stoccaggio e lo smaltimento delle medesime sostanze, senza strutture di contenimento e senza un'effettiva separazione rispetto all'ambiente circostante. In questo quadro, la mancanza di norme tecniche relative alle discariche non può costituire un'esimente rispetto all'obbligo di cancellare il danno ambientale.

Sulla successione e sul riparto delle responsabilità

41. Secondo Edison spa, anche ipotizzando una responsabilità delle società del gruppo Montedison, le conseguenze ricadrebbero ormai sul gruppo Eni, e in particolare su Syndial spa, che è subentrata a Enimont spa, nella quale a sua volta era stata conferita Montedipe srl, ossia l'ultima società del gruppo Montedison ad avere la gestione dell'impianto Cloro-Soda.

42. La tesi non appare condivisibile. Occorre premettere che le riorganizzazioni societarie infragruppo non sono mai opponibili all'amministrazione quando abbiano lo scopo, o il risultato, di rendere più difficile la tutela di interessi pubblici, nello specifico il conseguimento degli obiettivi di messa in sicurezza e di bonifica delle aree inquinate. L'attività delle società controllate deve essere vista in una logica di gruppo. Queste società sono vettori delle decisioni imprenditoriali del gruppo, e quindi operano sostanzialmente come organi del gruppo. La cancellazione o la trasformazione della società controllata che in concreto gestiva l'attività all'origine dell'inquinamento non libera il gruppo, e specificamente la capogruppo, anche qualora l'attività imprenditoriale inquinante sia stata nel frattempo dismessa con successiva liquidazione della società controllata.

43. Quando la società controllata responsabile dell'inquinamento passa, per conferimento o in altra forma, a un diverso gruppo, il gruppo cedente rimane

obbligato alla messa in sicurezza e alla bonifica, in applicazione della regola generale sulla cessione d'azienda ex art. 2560 comma 1 c.c., salvo consenso dell'amministrazione titolare dell'interesse pubblico coinvolto.

44. Si pone poi il problema se il gruppo acquirente assuma una responsabilità in solido per le obbligazioni derivanti dalla gestione aziendale pregressa. Nel caso del danno ambientale la soluzione deve essere negativa, anche in questo caso, tuttavia, con la precisazione che vi sarebbe al contrario piena assunzione di responsabilità se la cessione o il conferimento avessero lo scopo di sottrarre all'amministrazione l'autore dell'inquinamento. La norma applicabile non è l'art. 2558 comma 1 c.c., che riguarda il subentro automatico dell'acquirente nei contratti aziendali, ma l'art. 2560 comma 2 c.c., che prevede la responsabilità solidale dell'acquirente per i debiti che risultano dai libri contabili obbligatori. In via analogica, quest'ultima disposizione può essere interpretata nel senso che l'acquirente risponde del danno ambientale solo se già accertato in un provvedimento amministrativo divenuto pubblico, oppure se vi era una conoscenza diretta della situazione per effetto di accordi con il cedente. Nello specifico, non ricorre nessuna di queste condizioni. In realtà, le caratteristiche dell'inquinamento, le responsabilità della contaminazione e l'ordine di grandezza dei costi di bonifica sono elementi valutati dall'amministrazione solo a distanza di molti anni dal passaggio della proprietà e della gestione dell'ex impianto Cloro-Soda al gruppo Eni. Quest'ultimo risponde quindi solo per il contributo alla contaminazione apportato dopo il subentro.

45. Nella ripartizione del costo della bonifica relativamente al sedime dell'ex impianto Cloro-Soda (ricorso n. 12/2013) appare adeguato il criterio quantitativo, perché vi è una diretta correlazione tra la quantità di mercurio impiegata in ciascun anno di produzione e il livello di inquinamento conseguente alla dispersione del mercurio. Interpretando il dato quantitativo con criteri qualitativi, si può ritenere (come si sostiene nella relazione Bacci-2012) che nel primo periodo di attività (1957-1976) il mercurio utilizzato coincida con la dispersione nell'ambiente, mentre nel secondo periodo i due valori tendono a divergere, in quanto la

dispersione è diminuita grazie ai miglioramenti tecnologici introdotti a partire dal 1972. In ogni caso, è evidente che la massa dell'inquinamento è stata prodotta dal gruppo Montedison. L'apporto di Syndial spa è quindi marginale, anche se non pari a zero.

46. Per quanto riguarda l'area N (ricorso n. 1614/2014), è stata dichiarata una responsabilità in solido con Versalis spa (e poi Syndial spa). Le società del gruppo Eni rispondono per aver movimentato il terreno in precedenza contaminato dalle società del gruppo Montedison. La Provincia ha ipotizzato un contributo paritario nella causazione del danno ambientale. La correttezza di tale impostazione è già stata riconosciuta da questo TAR (v. sentenza n. 1146 del 25 agosto 2016).

Sulla MISE e sui progetti di bonifica

47. Nelle varie impugnazioni Edison spa lamenta più volte la violazione delle garanzie procedurali. In proposito, si osserva che questa categoria di vizi non può comportare in via diretta l'annullamento del provvedimento finale. L'amministrazione ha sempre a disposizione, anche in materia ambientale, la sanatoria processuale ex art. 21-*octies* comma 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241, e può quindi replicare alle censure della parte ricorrente dimostrando che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

48. Per quanto riguarda le censure di irragionevolezza rivolte all'imposizione della messa in sicurezza di emergenza, occorre evitare di cadere nei nominalismi. La Provincia ha chiesto a Edison spa una serie di interventi che vanno dalla messa in sicurezza di emergenza alla bonifica, passando per la messa in sicurezza operativa/permanente. È chiaro che l'obiettivo consiste nel superamento della contaminazione e nella stabilizzazione delle aree interessate, una volta rimossi o neutralizzati gli inquinanti. Si tratta di interventi che richiedono più passaggi, e presuppongono necessariamente la caratterizzazione dei luoghi, che è l'unico strumento in grado di fornire le informazioni indispensabili per progettare gli interventi strutturali.

49. Tuttavia, poiché la situazione di inquinamento, in base agli studi già condotti, è grave e tale da non consentire ulteriori ritardi, appare corretto anche l'utilizzo da parte della Provincia dello strumento della messa in sicurezza di emergenza, per quelle operazioni che possono contribuire a ridurre i rischi immediati di diffusione degli inquinanti. Il fatto che siano già state attivate soluzioni tecniche con questa finalità (come la barriera idraulica) non è un sintomo di travisamento, ma in realtà un elemento a favore del responsabile dell'inquinamento, che non dovrà accollarsi nell'immediato questo tipo di spesa.

50. L'urgenza di procedere verso una soluzione stabile giustifica anche l'utilizzazione degli studi e delle analisi già effettuate da altri soggetti, che nello specifico sono le società del gruppo Eni. L'impiego dei dati disponibili non costituisce violazione delle prerogative procedurali di Edison spa, che non ha potuto verificarne prima il contenuto, ma al contrario rappresenta un modo di procedere ragionevole e ispirato al principio di economia degli atti. Per la stessa ragione, appare corretta la scelta del Ministero di far subentrare Edison spa nel progetto di bonifica presentato da Polimeri Europa spa (attualmente Versalis spa) relativo ai terreni e alle acque di falda in corrispondenza della sala celle dell'ex impianto Cloro-Soda (v. conferenza di servizi di data 25 luglio 2013; decreto ministeriale di data 11 agosto 2014). Non vi è un'aspettativa tutelata del responsabile dell'inquinamento a presentare un proprio progetto, o a ridiscutere quello già approvato dall'amministrazione. D'altra parte, il Ministero ha dimostrato sufficiente flessibilità, in quanto ha incluso nel progetto esistente il test pilota proposto da Edison spa, che consente di verificare l'efficacia delle tecnologie accoppiate di *Air Sparging* e *Soil Vapour Extraction*. Nelle ordinanze più recenti della Provincia la flessibilità è ancora aumentata, in quanto è stata data a Edison spa l'alternativa tra l'attuazione del progetto di bonifica esistente e l'elaborazione di un progetto autonomo.

51. La scelta finale sulla tecnica da utilizzare spetta comunque all'amministrazione, che può motivatamente preferire un'impostazione meno recente, ma di cui si

conoscono esattamente gli effetti, rispetto a soluzioni sperimentali. Parimenti spetta all'amministrazione la decisione sul rischio di manomissione delle aree inquinate, ossia la scelta, in base a una valutazione sito-specifica, tra la bonifica con rimozione degli inquinanti e la messa in sicurezza operativa/permanente senza rimozione degli inquinanti. Si tratta di valutare se il beneficio della rimozione sia superiore al rischio di aumentare la dispersione nelle matrici ambientali. La notifica dell'ordine di bonifica non impedisce all'amministrazione di cambiare in seguito il proprio orientamento sulla base di nuove indagini, e anche su proposta del responsabile dell'inquinamento. Peraltro, per quanto riguarda il mercurio, l'Istituto Superiore di Sanità nel parere del 23 luglio 2013 ha evidenziato chiaramente la necessità di rispettare l'obiettivo, fissato dal legislatore, della rimozione dagli ambienti acquatici entro il 20 novembre 2021.

Sulla competenza ministeriale

52. La presenza di un sito di interesse nazionale ex art. 252 del Dlgs. 152/2006 non cancella la competenza provinciale prevista dall'art. 244 del Dlgs. 152/2006 circa l'individuazione del responsabile dell'inquinamento e la diffida a predisporre la messa in sicurezza e la bonifica. Al Ministero spetta la competenza sul contenuto della bonifica, come stabilito dal comma 4 dell'art. 252 del Dlgs. 152/2006, ossia la decisione sulla tipologia e sulle modalità tecniche dell'intervento.

53. Peraltro, è evidente che la Provincia deve coordinarsi con il Ministero, e a questo scopo sono utili, oltre che perfettamente legittimi, gli accordi come quello del 27 marzo 2013, sostitutivo dell'accordo di programma del 31 maggio 2007. Solo in una cornice unitaria è possibile tenere conto di tutte le esigenze ambientali e valutare la migliore utilizzazione delle risorse disponibili. La collaborazione tra Provincia e Ministero consente inoltre di utilizzare al meglio le rispettive competenze tecniche: il Ministero ha una struttura in grado di svolgere complessi approfondimenti tecnico-scientifici, la Provincia, per la maggiore prossimità alle aree dove si collocano le criticità ambientali, è in una posizione migliore per individuare i responsabili dell'inquinamento.

54. La competenza ministeriale sul contenuto della bonifica implica anche la competenza a stipulare con i privati accordi transattivi che definiscono le controversie sul danno ambientale.

Sull'accordo transattivo del 19 ottobre 2005

55. La tesi di Edison spa, che dall'accordo transattivo del 19 ottobre 2005 vorrebbe dedurre una sorta di condono tombale per qualsiasi forma di inquinamento collegata all'ex impianto Cloro-Soda e alle aree connesse, non appare condivisibile.

56. In realtà, l'accordo transattivo nasce da una particolare indagine penale, che ha avuto come seguito una causa di risarcimento promossa dal Ministero. La vicenda era relativa agli sversamenti di reflui nel canale Sisma, e quindi certamente l'accordo non poteva avere come presupposto negoziale l'intera situazione di inquinamento dell'ex impianto Cloro-Soda, o addirittura del Polo Chimico nel suo complesso. Le formule ampie inserite nell'atto di citazione del Ministero non integrano le premesse dell'accordo, che è focalizzato sul fatto contestato penalmente, ossia l'immissione di inquinanti nel canale Sisma oltre i limiti consentiti. Parimenti, le formule dell'accordo che esonerano Edison spa dagli oneri del progetto di bonifica si devono interpretare nell'equilibrio delle rispettive concessioni, ossia come rinuncia da parte del Ministero a imporre a Edison spa un progetto di bonifica comprendente il canale Sisma.

57. D'altra parte, non è neppure condivisibile la tesi della Provincia e del Ministero, secondo cui l'accordo transattivo del 19 ottobre 2005 riguarderebbe solo i danni derivanti da comportamenti penalmente sanzionati, ossia quelli esaminati da Cass. pen. Sez. III n. 2244/1993. Come si è appena detto, il contesto penale chiarisce l'oggetto della transazione solo sotto il profilo geografico, ma non è riferibile ai singoli sversamenti per cui sono state effettuate le analisi che hanno rivelato il superamento dei limiti. In altri termini, la somma dovuta da Edison spa non è una sanzione stabilita convenzionalmente per alcune illegittime operazioni di sversamento, ma il prezzo per l'inquinamento di un'area ben precisa, in relazione

alla quale il contributo dei dipendenti del gruppo Montedison era stato definitivamente accertato.

58. Restano fuori dall'accordo transattivo i danni ambientali ulteriori rispetto a quelli del canale Sisma, e quindi quelli localizzati su tutte le altre aree oggetto del presente giudizio. Occorre precisare che dalla transazione rimane esclusa, non essendo stata presa in considerazione dalle parti, anche la contaminazione sull'area situata tra il canale di presa dell'ex impianto Cloro-Soda e il fornace di Formigosa, benché l'inquinamento da fanghi mercuriosi prima di raggiungere il fiume Mincio sia passato necessariamente per il canale Sisma.

59. Pertanto, Edison spa è liberata dall'obbligo di sostenere la spesa solo per le opere di bonifica fisicamente localizzate nel canale Sisma (ricorso n. 782/2015). Qualora si tratti di opere (o attività complementari) indivisibili rispetto alla bonifica di altre aree, dovrà essere effettuato un riparto in base alla superficie concretamente interessata dai lavori.

60. L'accordo transattivo stipulato il 6 marzo 2003 tra Eni spa e Enichem spa, da un lato, e Edison spa dall'altro non è opponibile all'amministrazione, essendo finalizzato alla regolazione dei rapporti tra le parti private. Se il presupposto di questa transazione era che sarebbe stato il gruppo Eni a sostenere in prima battuta l'intera spesa delle opere di bonifica, salvo regresso, tale impostazione non vincola l'amministrazione, la quale deve invece rivolgersi al soggetto che le circostanze di fatto indicano come responsabile dell'inquinamento.

Conclusioni

61. I ricorsi n. 12/2013, 5/2014, 1153/2014, 1613/2014, 1614/2014, 632/2016 e 581/2017 devono essere integralmente respinti. Il ricorso n. 782/2015, relativo all'inquinamento del canale Sisma, come sopra definito, deve invece essere accolto per effetto dell'accordo transattivo del 19 ottobre 2005, e di conseguenza l'ordinanza di bonifica impugnata in tale ricorso deve essere annullata.

62. Gli oneri della bonifica del canale Sisma rimangono quindi a carico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ferma restando la

possibilità di individuare altri soggetti corresponsabili dell'inquinamento. Il Ministero è tenuto a sostenere l'intera spesa, anche se eccedente l'importo di € 12.000.000 che Edison spa si è impegnata a corrispondere sulla base dell'accordo transattivo del 19 ottobre 2005, non essendovi in tale accordo una clausola che preveda adeguamenti in relazione al costo effettivo delle opere di bonifica. Reciprocamente, nessun rimborso a Edison spa sarà dovuto qualora il costo dell'intervento nel canale Sisma, come sopra definito, risultasse inferiore al predetto importo.

63. La complessità della vicenda contenziosa giustifica la compensazione integrale delle spese di lite in tutti i ricorsi.

64. Il contributo unificato nel ricorso n. 782/2015 è a carico della Provincia ai sensi dell'art. 13 comma 6-*bis*.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)
definitivamente pronunciando:

- (a) riunisce i ricorsi;
- (b) respinge i ricorsi n. 12/2013, 5/2014, 1153/2014, 1613/2014, 1614/2014, 632/2016 e 581/2017;
- (c) accoglie il ricorso n. 782/2015, come precisato in motivazione;
- (d) compensa integralmente le spese di lite in tutti i ricorsi;
- (e) pone il contributo unificato del ricorso n. 782/2015 a carico della Provincia.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Stefano Tenca, Consigliere
