

## **TAR LOMBARDIA (BS) SENTENZA DEL 25 SETTEMBRE 2019 N. 833: Misure di prevenzione, analisi dei materiali da riporto, obblighi del proprietario e doveri di custodia, regime di responsabilità**

*Gli interventi richiesti a Versalis spa, compresa l'analisi dei materiali di riporto, costituiscono misure di prevenzione esigibili anche nei confronti del proprietario incolpevole ai sensi dell'art. 245 comma 2 del D.lgs. 152/2006, nelle more dell'individuazione dell'autore dell'inquinamento.*

*Il proprietario incolpevole può essere destinatario, in base all'art. 245 comma 2 del D.lgs. 152/2006, dell'ordine di eseguire misure di prevenzione. La categoria delle misure di prevenzione, come si è visto sopra, si estende fino a comprendere la messa in sicurezza di emergenza ex art. 240 comma 1-m-t del D.lgs. 152/2006. Questa interpretazione è coerente con il principio "chi inquina paga".*

*Il suddetto principio è codificato a livello comunitario come responsabilità oggettiva dagli art. 3 n. 1, 4 n. 5, e 11 n. 2, della direttiva 21 aprile 2004 n. 2004/35/CE (v. anche l'art. 300 del D.lgs. 152/2006).*

*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 ai fatti anteriori. 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, Buzzzi, punto 36). Inoltre, con riferimento all'art. 16 par. 1 della direttiva 2004/35/CE, la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che gli Stati sono liberi di introdurre o mantenere misure di prevenzione e riparazione del danno ambientale più severe di quelle comunitarie, anche per quanto riguarda l'individuazione di altri soggetti responsabili (v. sentenza ERG, cit., punti 68-69).*

*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 stata prevista una responsabilità di tipo oggettivo, con 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 D.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22). Quest'ultima è la disciplina ora trasferita nell'art. 242 del D.lgs. 152/2006. Per quanto riguarda i soggetti diversi dagli autori dell'inquinamento dispone la norma sulle misure di prevenzione ex art. 245 comma 2 del D.lgs. 152/2006.*

*Il primo principio riguarda la responsabilità ex art. 2051 c.c. per il danno cagionato da cosa in custodia. Il proprietario di un'area contaminata è custode della stessa, e dunque deve adoperarsi per impedire che dalla situazione di inquinamento derivino danni a terzi, senza potersi esimere dimostrando di non essere l'autore dell'inquinamento. Se l'area contaminata è affidata in gestione a un soggetto distinto, come nel caso in esame, la responsabilità per la custodia è solidale, salvo diversa pattuizione tra le parti interessate.*

*Il secondo principio riguarda la responsabilità ex art. 2050 c.c. per l'esercizio di attività pericolose. Sotto il profilo che qui interessa, un'attività è pericolosa in quanto svolta su un'area contaminata. La pericolosità si manifesta sia nei confronti dei lavoratori sia nei confronti degli altri soggetti ammessi all'interno dell'area contaminata. Il proprietario è tenuto al risarcimento, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno. Poiché il diritto alla salute e l'integrità dell'ambiente non possono ricevere una protezione più o meno efficace a seconda delle circostanze, le misure idonee a evitare il danno coincidono necessariamente con quelle che l'art. 240 del D.lgs. 152/2006 individua come misure dirette a stabilizzare la situazione e a impedire che la contaminazione si diffonda nelle matrici ambientali.*

*Il terzo principio riguarda l'obbligo a carico del proprietario incolpevole di sostenere le spese della bonifica nei limiti del valore di mercato acquisito dall'area in esito agli interventi di bonifica, quando tali interventi siano eseguiti d'ufficio dall'amministrazione. La disciplina di dettaglio è contenuta nell'art. 253 comma 4 del D.lgs. 152/2006, ma la ragione fondante può essere individuata nell'esigenza di mantenere un equilibrio tra il beneficio che la proprietà riceve dal lavoro di terzi e il costo sostenuto da questi ultimi. Si tratta di uno schema di carattere generale, assimilabile all'accessione ex art. 936 comma 2 c.c., con la differenza che il proprietario incolpevole non può liberarsi chiedendo la rimozione delle opere di bonifica, dal momento che la bonifica soddisfa interessi pubblici al di fuori della disponibilità dei privati.*

**N. 00833/2019 REG.PROV.COLL.**

**N. 00822/2018 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 822 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da VERSALIS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi e Giuseppe Onofri, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico presso il secondo in Brescia, via Ferramola 14;

***contro***

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, ISPRA, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico in Brescia, via S. Caterina 6;

***nei confronti***

REGIONE LOMBARDIA, PROVINCIA DI MANTOVA, ARPA LOMBARDIA, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, ISPRA, ATS VAL PADANA, non costituitisi in giudizio; COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Gianolio, con domicilio

digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico presso il suddetto legale in Mantova, via Acerbi 27;

INAIL, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto D'Avossa, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico in Brescia, via Cefalonia 50;

ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico in Brescia, via S. Caterina 6;

EDISON SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico presso l'ultimo dei predetti legali in Brescia, viale della Stazione 37;

***per l'annullamento***

(a) nel ricorso introduttivo:

- del provvedimento del responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque prot. n. 0011532.06-06-2018 di data 6 giugno 2018, che ha sollecitato la ricorrente a eseguire quanto richiesto dalla conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013, in conformità al parere dell'ARPA prot. n. 71461 del 24 maggio 2013, e in particolare ad adottare idonee misure di prevenzione ai sensi dell'art. 242 del Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152 sull'area Valletta all'interno del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico, con accertamento dell'assenza di rischi per i fruitori dell'area derivanti dalla presenza di sostanze volatili nelle matrici ambientali come chiesto dalla conferenza di servizi del 17 marzo 2014;

- del parere dell'ISPRA dell'aprile 2018, relativo all'efficacia delle misure di prevenzione messe in atto da Versalis spa e ai monitoraggi eseguiti da Versalis spa nelle acque sotterranee dell'area Valletta;

- della nota dell'ARPA prot. 5690 di data 1 febbraio 2017, nella quale sono giudicate insufficienti le misure di prevenzione adottate da Versalis spa nell'area Valletta;
- del provvedimento del responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque prot. 0014611.18-07-2018 di data 18 luglio 2018, con il quale è stato confermato il provvedimento di sollecito del 6 giugno 2018;

(b) nei motivi aggiunti:

- del provvedimento del responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque prot. n. 0004506.07-03-2019 di data 7 marzo 2019, con il quale è stato ribadito che gli interventi richiesti a Versalis spa, compresa la verifica della presenza di materiali di riporto, costituiscono misure di prevenzione esigibili anche nei confronti del proprietario incolpevole ai sensi dell'art. 245 comma 2 del Dlgs. 152/2006, nelle more dell'individuazione dell'autore dell'inquinamento;
- della nota dell'ARPA prot. n. Arpa-Arpaao-2019-1824 di data 8 marzo 2019, compresi gli allegati, con la quale sono stati validati e interpretati i risultati della caratterizzazione sui sedimenti dell'area Valletta eseguita da Versalis spa nel settembre 2018;
- degli atti presupposti e connessi;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Comune di Mantova, dell'INAIL, dell'Istituto Superiore di Sanità, di Edison spa, e dell'ISPRA;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2019 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

## FATTO e DIRITTO

1. Nel presente giudizio è trattato il ricorso proposto da Versalis spa contro atti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare relativi all'area Valletta, situata all'interno del sito di interesse nazionale (SIN) Laghi di Mantova e Polo Chimico.

2. L'area Valletta è accessibile, in quanto non compresa nello stabilimento petrolchimico, e viene utilizzata, nella parte alta, come parcheggio a disposizione dei lavoratori. La parte bassa, a valle della scarpata, è invece una zona umida, costantemente sommersa da una lama d'acqua del Cavo San Giorgio. Per sopraelevare la parte alta di circa 8 metri sono stati effettuati negli anni '80 ingenti riporti di materiale, che però sono risultati inquinati da mercurio, idrocarburi pesanti, composti organici aromatici, e IPA. Nella zona umida è presente un fitto reticolo di canaline drenanti collegate a tubazioni di grande diametro, le quali scaricano nel Cavo San Giorgio, e di qui nel Mincio.

3. La proprietà dell'area Valletta è di Versalis spa, non responsabile della contaminazione. La situazione delle responsabilità non risulta al momento chiarita, in quanto la Provincia di Mantova non ha ancora ultimato il procedimento di individuazione dell'autore dell'inquinamento.

4. Quale antifatto della presente controversia, occorre evidenziare che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare aveva già coinvolto Versalis spa nelle attività propedeutiche alla bonifica del sito. Più precisamente, la conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013 aveva approvato il parere dell'ARPA prot. n. 71461 del 24 maggio 2013, imponendo a Versalis spa di adottare idonee misure di prevenzione ai sensi dell'art. 242 del Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152. Contro questa prescrizione Versalis spa ha proposto impugnazione davanti al TAR Brescia, ma per questa parte il ricorso è stato respinto con sentenza n. 1144 del 25 agosto 2016.

5. In seguito alla sentenza n. 1144/2016 Versalis spa ha prodotto nuova documentazione tecnica, allo scopo di dimostrare l'idoneità delle misure di prevenzione già adottate, consistenti essenzialmente nel posizionamento di una barriera idraulica lungo il perimetro del sito (v. relazione di data 5 settembre 2016). La tesi di Versalis spa è che la porzione di falda principale interessata dalla contaminazione sarebbe completamente intercettata dai pozzi di emungimento. Tale completa intercettazione impedirebbe la propagazione degli inquinanti verso l'esterno dello stabilimento, rendendo non necessaria l'introduzione di ulteriori misure di prevenzione. Una conferma sarebbe costituita dai monitoraggi eseguiti da Versalis spa sulle acque sotterranee nei pressi dell'area Valletta, a valle della barriera idraulica, dai quali risulta che dal 2003 le concentrazioni di mercurio sono sempre risultate inferiori alle CSC.

6. Le valutazioni di Versalis spa non sono state condivise dall'ARPA, che nella nota prot. 5690 di data 1 febbraio 2017 ha giudicato insufficienti le misure di prevenzione, in quanto incentrate esclusivamente sulla falda. Non vi sono misure che incidano sugli inquinanti presenti nel terreno e sulla superficie destinata a parcheggio, e mancano anche misure che impediscano l'erosione e il trasporto a valle degli inquinanti. Manca poi una caratterizzazione della zona umida, che consenta di verificare la necessità di interventi specifici per questa parte dell'area.

7. Anche l'ISPRA, in un parere dell'aprile 2018, si è espressa negativamente sulle misure di prevenzione attuate da Versalis spa. In particolare, l'ISPRA ritiene non significativo il rispetto delle CSC per il parametro mercurio a valle della barriera idraulica, in quanto un'analisi attendibile dovrebbe mettere a confronto i dati dell'inquinamento per una pluralità di inquinanti sia a monte sia a valle della barriera idraulica.

8. Richiamando i predetti pareri dell'ARPA e dell'ISPRA, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con provvedimento del responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque di data 6 giugno 2018, ha sollecitato Versalis spa

a ottemperare alle prescrizioni della conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013 mediante la realizzazione di idonee misure di prevenzione, e accertando inoltre l'assenza di rischi per i fruitori del parcheggio. È stata inoltre ripresa la prescrizione formulata nella conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2014 (punto 3.1, pag. 19-20 del verbale) in merito alla presenza di materiali di riporto. Più precisamente, è stata chiesta la predisposizione di una relazione tecnica dedicata all'esame dei rifiuti e dei materiali di riporto presenti sull'area Valletta.

9. Il responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque, con provvedimento di data 18 luglio 2018, ha confermato il provvedimento di sollecito del 6 giugno 2018.

10. Successivamente, Versalis spa ha chiesto una nuova valutazione dello stato di contaminazione. In esito al riesame, il responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque, con provvedimento di data 7 marzo 2019, ha confermato quanto già deciso in precedenza, ribadendo che gli interventi richiesti a Versalis spa, compresa l'analisi dei materiali di riporto, costituiscono misure di prevenzione esigibili anche nei confronti del proprietario incolpevole ai sensi dell'art. 245 comma 2 del Dlgs. 152/2006, nelle more dell'individuazione dell'autore dell'inquinamento.

11. Subito dopo, è stata rilasciata la relazione dell'ARPA di data 8 marzo 2019, con la quale sono stati validati e interpretati i risultati della caratterizzazione sui sedimenti dell'area Valletta eseguita da Versalis spa nel settembre 2018. L'ARPA osserva che le indagini si sono concentrate sulle canaline drenanti, in quanto si è ipotizzato che proprio qui potesse concentrarsi il maggiore accumulo di sedimenti. Per quanto riguarda la metodologia, i risultati di ogni inquinante sono stati messi a confronto con il livello di effetto (*Probable Effect Level – PEL*) stabilito specificamente per il SIN Laghi di Mantova e Polo Chimico dall'Istituto Superiore di Sanità (v. parere prot. n. 0033061 del 22 luglio 2010, esaminato nella conferenza di

servizi decisoria del 10 ottobre 2011). In assenza di livelli di effetto, sono state utilizzate le CSC. Per completezza, è stato effettuato un confronto anche con i valori di intervento elaborati dall'ISPRA. In sintesi, sono stati rilevate concentrazioni di mercurio superiori al PEL e alla CSC sull'intera area indagata. Con una distribuzione simile a quella del mercurio, sono stati rilevati sforamenti delle CSC per gli idrocarburi pesanti e le diossine. I valori sono più elevati negli strati superficiali dei sedimenti. Ulteriori sforamenti dei PEL e delle CSC riguardano, in misura minore, altri inquinanti. Inoltre, in due campioni di acque sotterranee è stato accertato il superamento delle CSC per i parametri ferro, arsenico e manganese. I valori del manganese sono superiori anche alle soglie meno restrittive fissate dall'ARPA in uno studio sul fondo naturale della pianura medio-mantovana, approvato nella conferenza di servizi decisoria del 10 ottobre 2011. In relazione a questi risultati, l'ARPA sostiene che sarebbe in atto una diffusione dell'inquinamento dalla parte alta dell'area Valletta, occupata dal parcheggio, verso la zona umida, e di conseguenza verso il Cavo San Giorgio e il Mincio. Il trasferimento non avverrebbe attraverso la fase disciolta degli inquinanti (la speciazione ha rivelato che mercurio e idrocarburi pesanti hanno bassa mobilità nell'acqua), ma attraverso la fase solida, per effetto dell'erosione della scarpata in occasione di precipitazioni intense o di eventi di piena oltre i 15,4 metri s.l.m. (come quelli verificatisi negli anni 2008, 2010, 2013, 2014). Di qui la necessità di misure di prevenzione mirate a bloccare l'erosione lungo la scarpata e nella parte alta dell'area Valletta, e a rimuovere i sedimenti inquinati dal fondo delle canaline drenanti.

12. Contro i suddetti provvedimenti Versalis spa ha presentato impugnazione, integrata da motivi aggiunti. Le censure possono essere sintetizzate come segue:

(i) violazioni procedurali e difetto di contraddittorio, in quanto non è stata preventivamente convocata la conferenza di servizi ex art. 242 commi 3 e 4, nonché ex art. 252 comma 8, del Dlgs. 152/2006;

(ii) violazione dell'art. 304 del Dlgs. 152/2006, e difetto di istruttoria circa le condizioni per imporre misure di prevenzione o di messa in sicurezza di emergenza, sia con riguardo alla falda, sia relativamente al bersaglio umano, sia a proposito dell'erosione del terreno contenente inquinanti;

(iii) elusione del giudicato costituito dalla sentenza del TAR Brescia n. 1160 del 29 agosto 2016, con riferimento alla richiesta di una relazione dedicata all'esame dei rifiuti e dei materiali di riporto presenti;

(iv) violazione del principio "chi inquina paga", in quanto Versalis spa si trova nella condizione di proprietario incolpevole.

13. Con riguardo al secondo motivo di ricorso, Versalis spa produce documentazione tecnica per dimostrare quanto segue:

(a) la falda sarebbe adeguatamente protetta dalla barriera idraulica (v. "*Rapporto tecnico in risposta alla nota del MATTM prot. 0011532.06-06-2018*", del giugno 2018, paragrafo 2.1; "*Report di monitoraggio della barriera idraulica [Gennaio 2017 - Dicembre 2017]*"; "*Analisi del funzionamento della barriera dello Stabilimento di Mantova – Agosto 2018*");

(b) la salute dei lavoratori e dei visitatori occasionali non sarebbe a rischio, in quanto le concentrazioni massime di inquinanti non superano i limiti di accettabilità, né le CSR calcolate nel gennaio 2018 da Petroltecnica spa nell'ambito di un'analisi di rischio sitospecifica (v. "*Rapporto tecnico in risposta alla nota del MATTM prot. 0011532.06-06-2018*" del giugno 2018, paragrafo 2.2; "*Valutazione del rischio sanitario per i fruitori dell'area parcheggio in zona Valletta – Cavo San Giorgio*", di data 29 marzo 2019, pag. 6; "*Monitoraggio di mercurio in aria ambiente*", di data 23 aprile 2019, pag. 11);

(c) l'erosione del terreno non comporterebbe elevati rischi di diffusione degli inquinanti, in quanto il sedimento eroso dalla scarpata rimarrebbe confinato all'interno dell'area Valletta a

quote inferiori, e tenderebbe a ridepositarsi sulla stessa durante la stagnazione successiva agli allagamenti, grazie anche alla rimozione delle tubazioni che attraversavano il Cavo San Giorgio, le quali in precedenza mettevano in collegamento diretto l'acqua del Mincio con l'area Valletta anche in occasione di piene inferiori a 15,4 metri s.l.m. (v. *“Indagini su top soil potenzialmente erodibili in area parcheggio e area intermedia”*, di data 30 aprile 2019; *“Area Valletta in prossimità dello stabilimento di Versalis spa in Mantova - Studio idraulico-morfologico - Ulteriori analisi”*, di data 30 aprile 2019, pag. 24-25);

(d) in ogni caso, gli inquinanti liberati attraverso l'erosione del terreno non sarebbero riconducibili a Versalis spa ma a una situazione di inquinamento storico, in quanto le sostanze ritrovate nei sedimenti dell'area Valletta provengono dall'impianto Cloro-Soda, e precisamente costituiscono residui di lavorazioni condotte con il metodo Castner-Kellner, che fino al 1979 prevedeva un catodo scorrevole di mercurio e anodi in grafite stabilizzata con la pece (v. *“Sull'origine comune di mercurio, «diossine», idrocarburi pesanti e policlorobifenili nei sedimenti dell'Area Valletta - Localizzazione temporale della contaminazione”*, di data 21 febbraio 2019, pag. 34).

14. Con riguardo al terzo motivo di ricorso, Versalis spa sostiene che la sentenza n. 1160/2016 sarebbe riferibile anche al caso in esame, in quanto ha annullato la stessa prescrizione della conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2014 richiamata nel provvedimento del 6 giugno 2018, impugnato nel presente giudizio. Tale prescrizione imponeva la ricognizione dei rifiuti e dei materiali di riporto presenti sull'area dello stabilimento, e prevedeva la successiva rimozione dei rifiuti, nonché la rimozione o il trattamento dei materiali di riporto qualora non conformi al test di cessione ai sensi dell'art. 41 comma 3 del DL 21 giugno 2013 n. 69.

15. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Comune di Mantova, l'INAIL, l'Istituto Superiore di Sanità, Edison spa e l'ISPRA si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

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

*Sulle questioni procedurali*

17. La circostanza che i provvedimenti impugnati non siano stati preceduti da una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 242 commi 3 e 4, e dell'art. 252 comma 8, del Dlgs. 152/2006 non costituisce un vizio necessariamente destinato a condurre all'annullamento.

18. Occorre infatti applicare anche in materia ambientale i principi codificati in via generale per la comunicazione di avvio del procedimento e il preavviso di diniego. Pur trattandosi di adempimenti necessari, rimane ferma la facoltà dell'amministrazione di utilizzare la sanatoria processuale ex art. 21-*octies* comma 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241, dimostrando che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La mancata interlocuzione con le autorità da coinvolgere nella conferenza di servizi e con i destinatari del provvedimento finale diventa quindi un vizio non sanabile solo se non sia stato acquisito materiale istruttorio rilevante.

19. Inoltre, nelle procedure ambientali che si sviluppano esse stesse come un'interlocuzione tra il Ministero, l'ARPA e i soggetti chiamati a eseguire interventi di bonifica o di prevenzione e messa in sicurezza di emergenza, con scambio continuo dei dati di monitoraggio e delle relative interpretazioni, la conferenza di servizi è necessaria solo negli snodi più importanti, quando devono essere elaborate nuove regole per l'attività successiva. Se dai dati acquisiti emerge invece l'esigenza di interventi puntuali, che si collocano all'interno della cornice già definita dai provvedimenti precedenti, la convocazione della conferenza di servizi non è richiesta.

20. Nello specifico, considerando in modo unitario i provvedimenti impugnati nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti, si può ritenere che il Ministero abbia essenzialmente sollecitato l'adozione di misure di prevenzione secondo la direttiva formulata nella conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013, già considerata legittima dal TAR Brescia nella sentenza

n. 1144/2016. La vicenda contenziosa è stata poi alimentata dagli studi commissionati da Versalis spa, allo scopo di superare il vincolo della predetta conferenza di servizi. L'amministrazione ha risposto alle obiezioni della ricorrente, ribadendo e chiarendo le ragioni tecniche alla base dell'ingiunzione ad adottare misure di prevenzione. In questa situazione, non erano necessarie ulteriori garanzie procedurali per coinvolgere la ricorrente, e non vi è stata alcuna perdita di materiale istruttorio rilevante. La correttezza della posizione dell'amministrazione appartiene al merito della controversia, e deve quindi essere trattata in relazione agli altri motivi di ricorso.

*Sulle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza*

21. Le misure di prevenzione, che possono essere imposte anche al proprietario incolpevole dell'area contaminata, sono definite dall'art. 240 comma 1-i del Dlgs. 152/2006 come interventi che prevengono o riducono un rischio sufficientemente probabile di un danno sanitario o ambientale in un futuro prossimo. Questa definizione generica è compatibile con quella tecnica della messa in sicurezza di emergenza ex art. 240 comma 1-m-t del Dlgs. 152/2006. In entrambi i casi il presupposto è una condizione di emergenza. In un'area contaminata, la riduzione del rischio implica il recupero del controllo sulla diffusione degli inquinanti, in modo che sia impedito o reso più difficile il passaggio nell'ambiente. Le misure di prevenzione sono quindi accostabili alla messa in sicurezza di emergenza per la comune finalità di contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici ambientali, e rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente. L'assimilabilità delle misure di prevenzione alla messa in sicurezza di emergenza trova una conferma testuale nell'art. 304 comma 1 del Dlgs. 152/2006, dedicato alla prevenzione del danno ambientale.

22. Con riguardo alla condizione di emergenza, la tesi di Versalis spa, basata sulla documentazione tecnica sopra richiamata, è che l'area Valletta non sarebbe esposta a un imminente rischio di diffusione della contaminazione sotto nessuno dei profili esaminati (inquinanti presenti nella falda, esposizione delle persone agli inquinanti presenti sulla superficie, trasferimento degli inquinanti per effetto dell'erosione del terreno). Questa affermazione può essere condivisa solo sotto i primi due profili.

23. In primo luogo, il monitoraggio della falda, effettuato regolarmente, dimostra l'efficacia della barriera idraulica in funzione. Occorre certamente tenere conto di quanto sottolineato dall'ISPRA nel parere dell'aprile 2018, ossia che l'analisi dovrebbe essere estesa mettendo a confronto i dati dell'inquinamento per una pluralità di inquinanti sia a monte sia a valle della barriera idraulica. L'utilità di una simile indagine è confermata dai campioni prelevati nelle acque sotterranee in occasione della caratterizzazione dell'area Valletta eseguita nel settembre 2018, quando è stato accertato il superamento delle CSC per i parametri ferro, arsenico e manganese. Attualmente, però, questa è solo un'ipotesi di lavoro, e non costituisce il presupposto per imporre al proprietario incolpevole puntuali obblighi di intervento sulla falda.

24. Per quanto riguarda il bersaglio umano, ossia l'esposizione delle persone agli inquinanti presenti nelle aree accessibili, gli studi presentati da Versalis spa evidenziano un rischio sanitario basso. In particolare, i lavoratori e i visitatori occasionali non sono soggetti al rischio di inalare vapori di mercurio o polveri contenenti diossine, idrocarburi pesanti e policlorobifenili in misura superiore ai limiti di accettabilità. Anche sotto questo profilo, quindi, non sussiste una condizione di emergenza che legittimi misure di prevenzione riferite alla superficie destinata a parcheggio, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di chiedere approfondimenti e accertamenti ulteriori.

25. Rimane invece, e assume un rilievo centrale, il problema dell'erosione, che trascina gli inquinanti dalla parte elevata dell'area Valletta verso la zona umida e il Cavo San Giorgio. La presenza di inquinanti dei sedimenti delle canaline drenanti è stata accertata attraverso la caratterizzazione eseguita nel settembre 2018. Il risultato evidenzia una grave situazione di contaminazione, in particolare per quanto riguarda il mercurio, gli idrocarburi pesanti e le diossine. I valori sono superiori sia ai PEL sitospecifici sia alle CSC sull'intera area indagata. Le concentrazioni nei sedimenti sono più elevate negli strati superficiali, che sono quelli maggiormente esposti a successive erosioni e dilavamenti. Le osservazioni tecniche di Versalis spa non sono sufficienti a cancellare o ad attenuare il grado elevato di rischio che emerge da questa situazione. Il fatto che l'area Valletta non sia più in diretta comunicazione idraulica con il Mincio attraverso grandi tubazioni non esclude che gli inquinanti possano essere erosi in occasione di precipitazioni intense o eventi di piena (non infrequenti), e si depositino sulla zona umida o nel Cavo San Giorgio.

26. È verosimile che il passaggio nel Mincio sia in questo modo rallentato, tenendo conto anche dell'osservazione dell'ARPA sulla bassa mobilità del mercurio e degli idrocarburi pesanti nell'acqua, ma il punto è la progressiva diffusione della contaminazione, in origine presente solo nei materiali di riporto nella parte alta dell'area Valletta e poi estesa all'intera superficie di tale area. La circostanza che gli inquinanti rimangano confinati nell'area Valletta e non passino nel Mincio è certamente un progresso, ma non risolve la restante parte del problema, che è rappresentato proprio dal rischio di estensione della contaminazione alla zona umida e al Cavo San Giorgio. Questa porzione dell'area Valletta deve essere preservata dalla diffusione dell'inquinamento allo stesso modo delle aree esterne. La prossimità alla sorgente inquinante non determina una modifica degli interessi pubblici, e non consente quindi di arretrare, o di spostare all'esterno, la linea di prevenzione rispetto alla propagazione dell'inquinamento.

27. Una contaminazione in accertata evoluzione, che progressivamente distribuisce su una superficie più ampia gli inquinanti provenienti da un'area particolare, deve essere qualificata come una condizione di emergenza idonea a giustificare misure di prevenzione. L'emergenza non presuppone infatti un evento catastrofico, né un evento a rapida consumazione, ma un evento che secondo una valutazione probabilistica possa determinare un danno sanitario o ambientale in un futuro prossimo. Questo è precisamente quanto si prospetta nel caso in esame, osservando la situazione dal lato della zona umida e del Cavo San Giorgio.

28. Le misure di contenimento necessarie sono chiaramente desumibili dalla relazione dell'ARPA di data 8 marzo 2019 (limitare o neutralizzare i fenomeni erosivi lungo la scarpata, rimuovere i sedimenti inquinati dal fondo delle canaline drenanti). Non si tratta di interventi che si sovrappongono alla bonifica del sito, in quanto non rimuovo la causa della contaminazione ma sono diretti a realizzare un equilibrio ambientale più accettabile nell'immediato, intervenendo sulle modalità di diffusione degli inquinanti. L'amministrazione ha quindi titolo per imporre al proprietario incolpevole di attivarsi in questo senso.

*Sulla sentenza n. 1160/2016*

29. Le statuizioni contenute nella sentenza del TAR Brescia n. 1160/2016 non costituiscono un giudicato che impedisca all'amministrazione di imporre a Versalis spa misure di prevenzione con riguardo all'area Valletta. In realtà, questa sentenza non si occupa direttamente dell'area Valletta, ma delle prescrizioni fissate in via generale dalla conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2014 per l'intero stabilimento petrolchimico. La facoltà di imporre a Versalis spa misure di prevenzione riferite specificamente all'area Valletta è stata invece riconosciuta dal TAR Brescia nella sentenza n. 1144/2016, con riferimento alle prescrizioni della conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013.

30. È vero, peraltro, che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel primo dei provvedimenti impugnati, quello del 6 giugno 2018, ha richiamato la conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2014, indicando l'obbligo di predisporre una relazione tecnica sui rifiuti e sui materiali di riporto presenti sull'area Valletta. Nella conferenza di servizi la prescrizione era articolata in più punti (ricognizione dei rifiuti e dei materiali di riporto, rimozione dei rifiuti, rimozione o trattamento dei materiali di riporto qualora non conformi al test di cessione ai sensi dell'art. 41 comma 3 del DL 69/2013). Si pone quindi il problema se il suddetto provvedimento abbia realmente voluto imporre un obbligo avente la medesima estensione di quello del 17 marzo 2014, considerato complessivamente eccessivo e annullato dalla sentenza n. 1160/2016 in quanto sovrapponibile all'attività di bonifica.

31. La risposta è negativa. In effetti, la tecnica di redazione del provvedimento del 6 giugno 2018 non è particolarmente chiara, ma si può ritenere che per il momento l'obiettivo perseguito dall'amministrazione sia solo la caratterizzazione dei materiali di riporto, la quale costituisce il presupposto tanto delle misure di prevenzione quanto di eventuali e successivi interventi di bonifica. Il dato che rileva in questa prima fase è la risposta al test di cessione, che dovrà essere eseguito da Versalis spa. Ogni ulteriore sviluppo, comprese le operazioni di rimozione o trattamento ex art. 41 comma 3 del DL 69/2013, richiederanno nuove valutazioni in sede di conferenza di servizi, dove sarà necessario anche stabilire se e in quale misura tali operazioni costituiscano un intervento di bonifica. Interpretata in questi limiti, la prescrizione sui materiali di riporto si deve ritenere legittima.

#### *Sul proprietario incolpevole*

32. Il proprietario incolpevole può essere destinatario, in base all'art. 245 comma 2 del Dlgs. 152/2006, dell'ordine di eseguire misure di prevenzione. La categoria delle misure di prevenzione, come si è visto sopra, si estende fino a comprendere la messa in sicurezza di

emergenza ex art. 240 comma 1-m-t del Dlgs. 152/2006. Questa interpretazione è coerente con il principio “chi inquina paga”.

33. Il suddetto principio è codificato a livello comunitario come responsabilità oggettiva dagli art. 3 n. 1, 4 n. 5, e 11 n. 2, della direttiva 21 aprile 2004 n. 2004/35/CE (v. anche l’art. 300 del Dlgs. 152/2006).

34. 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* ai fatti anteriori. 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). Inoltre, con riferimento all’art. 16 par. 1 della direttiva 2004/35/CE, la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che gli Stati sono liberi di introdurre o mantenere misure di prevenzione e riparazione del danno ambientale più severe di quelle comunitarie, anche per quanto riguarda l’individuazione di altri soggetti responsabili (v. sentenza *ERG*, cit., punti 68-69).

35. 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 stata prevista una responsabilità di tipo oggettivo, con 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. 5 febbraio 1997 n. 22). Quest’ultima è la disciplina ora trasferita nell’art. 242 del Dlgs. 152/2006. Per quanto riguarda i soggetti diversi dagli autori

dell'inquinamento dispone la norma sulle misure di prevenzione ex art. 245 comma 2 del Dlgs. 152/2006.

36. Per interpretare quest'ultima norma, e dimostrare che può avere l'estensione descritta sopra, ossia coincidere con la previsione relativa alla messa in sicurezza di emergenza, occorre richiamare i principi del diritto interno che consentono di coinvolgere anche il proprietario incolpevole nelle attività di prevenzione e di riparazione del danno ambientale.

37. Il primo principio riguarda la responsabilità ex art. 2051 c.c. per il danno cagionato da cosa in custodia. Il proprietario di un'area contaminata è custode della stessa, e dunque deve adoperarsi per impedire che dalla situazione di inquinamento derivino danni a terzi, senza potersi esimere dimostrando di non essere l'autore dell'inquinamento. Se l'area contaminata è affidata in gestione a un soggetto distinto, come nel caso in esame, la responsabilità per la custodia è solidale, salvo diversa pattuizione tra le parti interessate.

38. Il secondo principio riguarda la responsabilità ex art. 2050 c.c. per l'esercizio di attività pericolose. Sotto il profilo che qui interessa, un'attività è pericolosa in quanto svolta su un'area contaminata. La pericolosità si manifesta sia nei confronti dei lavoratori sia nei confronti degli altri soggetti ammessi all'interno dell'area contaminata. Il proprietario è tenuto al risarcimento, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno. Poiché il diritto alla salute e l'integrità dell'ambiente non possono ricevere una protezione più o meno efficace a seconda delle circostanze, le misure idonee a evitare il danno coincidono necessariamente con quelle che l'art. 240 del Dlgs. 152/2006 individua come misure dirette a stabilizzare la situazione e a impedire che la contaminazione si diffonda nelle matrici ambientali.

39. Il terzo principio riguarda l'obbligo a carico del proprietario incolpevole di sostenere le spese della bonifica nei limiti del valore di mercato acquisito dall'area in esito agli interventi di bonifica, quando tali interventi siano eseguiti d'ufficio dall'amministrazione. La disciplina di

dettaglio è contenuta nell'art. 253 comma 4 del Dlgs. 152/2006, ma la ragione fondante può essere individuata nell'esigenza di mantenere un equilibrio tra il beneficio che la proprietà riceve dal lavoro di terzi e il costo sostenuto da questi ultimi. Si tratta di uno schema di carattere generale, assimilabile all'accessione ex art. 936 comma 2 c.c., con la differenza che il proprietario incolpevole non può liberarsi chiedendo la rimozione delle opere di bonifica, dal momento che la bonifica soddisfa interessi pubblici al di fuori della disponibilità dei privati.

40. Ne consegue che l'amministrazione può chiedere al proprietario incolpevole di farsi carico delle misure di prevenzione, a condizione che la spesa possa essere sostenuta senza conseguenze economiche eccessive, secondo il normale bilanciamento di interessi garantito dal principio di proporzionalità. Nessun intervento di bonifica può invece essere imposto al proprietario incolpevole, il quale rimane tuttavia obbligato a rimborsare i relativi costi all'amministrazione, qualora risulti infruttuosa o non praticabile l'escussione dell'autore dell'inquinamento. Poiché il credito dell'amministrazione grava sull'area contaminata (v. art. 253 commi 1 e 2 del Dlgs. 152/2006) come un onere reale assistito da un privilegio speciale immobiliare ex art. 2748 comma 2 c.c., al proprietario incolpevole che non possa o non voglia rimborsare i costi della bonifica rimane l'opzione di abbandonare il fondo, secondo un meccanismo non dissimile da quello descritto nell'art. 1070 c.c. a proposito dell'abbandono del fondo servente. In alternativa, il proprietario incolpevole può volontariamente assumere gli oneri della bonifica ex art. 245 comma 1 del Dlgs. 152/2006, salvo rivalsa nei confronti dell'autore dell'inquinamento.

### *Conclusioni*

41. Con le precisazioni sopra esposte, il ricorso deve essere respinto.

42. La complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

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

definitivamente pronunciando:

- (a) respinge il ricorso;
- (b) compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Stefano Tenca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Mauro Pedron**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Politi**

IL SEGRETARIO