

TAR LOMBARDIA (BS) - SENTENZA DEL 25 SETTEMBRE 2019 N. 831: obblighi di bonifica e responsabilità parziaria. Obbligo del soggetto che ne abbia assunto l'onere a completare la bonifica

« 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».

« Inoltre, nelle procedure ambientali che si sviluppano esse stesse come un'interlocuzione tra il Ministero, l'ARPA e i soggetti chiamati a eseguire gli 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».

« Nel caso di soggetti che siano stati qualificati come responsabili pro quota dell'inquinamento (v. art. 311 comma 3 del Dlgs. 152/2006), le obbligazioni della gestione di affari si producono quando non sia stato definito o validato preventivamente dall'amministrazione il rapporto tra il grado di responsabilità e il costo delle strumentazioni e delle lavorazioni impiegate nell'intervento di bonifica. In mancanza di questi chiarimenti preliminari, la gestione di affari si intende assunta per l'intera attività di bonifica, e i ripensamenti successivi non sono direttamente opponibili all'amministrazione.»

«Le ragioni private per cui un soggetto non obbligato, oppure obbligato solo per una parte, assume con il proprio comportamento l'impegno a eseguire un complessivo intervento di bonifica possono essere le più varie (ad esempio, evitare l'onere reale connesso alle opere di bonifica, se realizzate dall'amministrazione; eseguire accordi transattivi stipulati con i veri responsabili dell'inquinamento; tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie). Lo schema della gestione di affari richiede esclusivamente che vi sia la consapevolezza dello stato di contaminazione dell'area e della necessità di eseguire la bonifica secondo le direttive stabilite dall'amministrazione. Poiché la bonifica viene effettuata in sostituzione dell'autore dell'inquinamento, il soggetto che si intromette potrà rivolgersi a quest'ultimo per essere indennizzato delle spese, fermi restando gli accordi tra le parti private. »

«L'impegno del soggetto incolpevole, o parzialmente colpevole, che volontariamente assume gli oneri della bonifica costituisce un risultato di interesse pubblico, e produce quindi un affidamento tutelabile. La legittimità di questa posizione di vantaggio non esime però l'amministrazione

dall'obbligo di far eseguire la bonifica agli autori dell'inquinamento. Se vi è accordo tra le parti private, l'obbligo evidentemente decade, essendo ininfluenza che l'intervento sia realizzato da un soggetto diverso dagli autori dell'inquinamento, qualora non vi siano sostanziali differenze qualitative nel risultato. Se però tra le parti private non vi è un accordo, o è subentrata una situazione di disaccordo, l'amministrazione deve prevedere un percorso di ordinata transizione dai soggetti non responsabili dell'inquinamento a quelli responsabili. Tra i profili di interesse pubblico che possono essere presi in esame nell'impostazione di questo percorso vi è anche la stabilità degli interlocutori, ossia dei destinatari delle future direttive sulla bonifica. Questo consente all'amministrazione di attendere la conclusione delle controversie sull'individuazione degli autori dell'inquinamento e sui relativi gradi di responsabilità, in modo da operare in un quadro di certezza del diritto. Nel frattempo, rimane fermo l'obbligo di proseguire nell'attività di bonifica a carico del soggetto che ha assunto volontariamente questo impegno.»

N. 00831/2019 REG.PROV.COLL.

N. 00805/2018 REG.RIC.

N. 00806/2018 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 805 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da SYNDIAL 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, 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;

nei confronti

ARPA LOMBARDIA, REGIONE LOMBARDIA, PROVINCIA DI MANTOVA, COMUNE DI MANTOVA, ATS VAL PADANA, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, VERSALIS SPA, non costituitisi in giudizio; INAIL, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni De Luca, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico in Brescia, via Cefalonia 50; 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;

sul ricorso numero di registro generale 806 del 2018, 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, 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;

nei confronti

ARPA LOMBARDIA, REGIONE LOMBARDIA, PROVINCIA DI MANTOVA, COMUNE DI MANTOVA, ATS VAL PADANA, PARCO REGIONALE DEL MINCIO, SYNDIAL SPA, non costituitisi in giudizio; 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; 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] quanto al ricorso n. 805 del 2018:

(a) nel ricorso introduttivo:

- del provvedimento del responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque prot. n. 0011029.30-05-2018 di data 30 maggio 2018, con il quale, sulla base dei risultati della campagna 2017 di monitoraggio delle acque sotterranee trasmessi dall'ARPA - Dipartimento di Mantova con nota del 7 dicembre 2017, sono state formulate le seguenti prescrizioni: (i) Versalis spa (in quanto proprietario dell'area) e/o Edison spa e Syndial spa (in quanto responsabili della contaminazione da mercurio) devono adottare, nelle more del completamento degli interventi di bonifica approvati con il decreto prot. n. 5211/TRI/DI/B di data 11 agosto 2014, ulteriori misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza, al fine di rimuovere o di confinare la fonte primaria di contaminazione costituita dal mercurio metallico liquido; (ii) Edison spa e Syndial spa devono completare nel minor tempo tecnico gli interventi di bonifica approvati con il decreto di data 11 agosto 2014;

(b) nei motivi aggiunti:

- del provvedimento del responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque prot. n. 0015937.01.08.2018 di data 1 agosto 2018, con il quale è stata

respinta la richiesta di riesame del provvedimento di data 30 maggio 2018, formulata rispettivamente da Versalis spa con nota del 9 luglio 2018 e da Syndial spa con nota del 10 luglio 2018;

[B] quanto al ricorso n. 806 del 2018:

(a) nel ricorso introduttivo:

- del provvedimento del responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque prot. n. 0011029.30-05-2018 di data 30 maggio 2018, con il quale, sulla base dei risultati della campagna 2017 di monitoraggio delle acque sotterranee trasmessi dall'ARPA - Dipartimento di Mantova con nota del 7 dicembre 2017, è stato prescritto a Versalis spa (in quanto proprietario dell'area) nonché a Edison spa e Syndial spa (in quanto responsabili della contaminazione da mercurio) di adottare, nelle more del completamento degli interventi di bonifica approvati con il decreto prot. n. 5211/TRI/DI/B di data 11 agosto 2014, ulteriori misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza, al fine di rimuovere o di confinare la fonte primaria di contaminazione costituita dal mercurio metallico liquido;

(b) nei motivi aggiunti:

- del provvedimento del responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque prot. n. 0015937.01.08.2018 di data 1 agosto 2018, con il quale è stata respinta la richiesta di riesame del provvedimento di data 30 maggio 2018, formulata rispettivamente da Versalis spa con nota del 9 luglio 2018 e da Syndial spa con nota del 10 luglio 2018;

Visti i ricorsi, 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, dell'INAIL, e di Edison spa;

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 sono trattati in modo congiunto, per evidente connessione, i ricorsi presentati da Syndial spa (n. 805/2018) e da Versalis spa (n. 806/2018) contro atti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare relativi all'impianto Cloro-Soda dell'ex stabilimento Montedison di Mantova. L'area è attualmente sottoposta a procedura di bonifica come parte del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico.
 2. Occorre premettere che Syndial spa è coinvolta in quanto è subentrata alle società che hanno gestito l'impianto Cloro-Soda.
 3. Al riguardo, è possibile fare rinvio alla parte in fatto della sentenza del TAR Brescia n. 802 del 9 agosto 2018. In sintesi, l'impianto Cloro-Soda è rimasto in funzione dal 1957 al 1991. Al termine dell'attività è stata rilevata la presenza di una contaminazione da mercurio nel terreno e nelle acque del canale Sisma a valle della sala celle dell'impianto. Per il periodo 1957-1990 la Provincia di Mantova (v. provvedimento n. 21/255 del 15 ottobre 2012) ha attribuito, ai sensi dell'art. 244 del Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152, la responsabilità dell'inquinamento da mercurio a Edison spa, in quanto successore di una serie di gestori ricollegabili al gruppo Montedison. Per il restante periodo (1991) la responsabilità è stata invece attribuita al gruppo Eni attraverso
-

Enimont spa, ultimo gestore dell'impianto Cloro-Soda, in quanto tale società è passata sotto il controllo esclusivo del gruppo Eni a partire dal 22 novembre 1990. In seguito, Enimont spa è stata ridenominata Enichem spa (dal 18 gennaio 1991) e Syndial spa (dal 30 aprile 2003). Tenendo conto del quantitativo di mercurio impiegato nei vari periodi, la Provincia di Mantova ha attribuito la responsabilità dell'inquinamento per il 99,57% a Edison spa, e per lo 0,43% a Syndial spa.

4. Dal 1 gennaio 2002 la proprietà dell'area dell'impianto Cloro-Soda è passata a un'altra società del gruppo Eni, ossia a Polimeri Europa spa. Tale società è divenuta in seguito Polimeri Europa srl, e infine (dal 5 aprile 2012) Versalis spa, attuale ricorrente.

5. Nell'ambito della procedura di bonifica, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con decreto del responsabile della Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche di data 2 ottobre 2013, ha approvato le prescrizioni della conferenza di servizi del 25 luglio 2013. In particolare, è stato approvato il progetto presentato da Polimeri Europa spa (poi Versalis spa) il 20 gennaio 2012 per la rimozione del mercurio dai terreni e dalle acque di falda in corrispondenza della sala celle dell'ex impianto Cloro-Soda. La conferenza di servizi ha fissato alcune prescrizioni tecniche, e ha ribadito la responsabilità di Edison spa e di Syndial spa secondo quanto stabilito dal provvedimento provinciale n. 21/255 del 15 ottobre 2012, utilizzando però l'espressione "*obbligate in solido*".

6. Negli sviluppi della vicenda, il riferimento all'obbligo solidale è stato cancellato. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con decreto del responsabile della Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche di data 11 agosto 2014, ha infatti approvato in via definitiva, con ulteriori prescrizioni, il progetto di bonifica, specificando che Edison spa e Syndial spa si intendono obbligate all'esecuzione dell'intervento

secondo quanto stabilito dalla Provincia di Mantova nel provvedimento n. 21/255 del 15 ottobre 2012. Il decreto di approvazione è basato sui risultati della conferenza di servizi del 17 marzo 2014.

7. La progettazione dell'attività di bonifica è stata avviata su base volontaria da Versalis spa quando aveva ancora la denominazione di Polimeri Europa spa. Dopo l'accertamento delle responsabilità da parte della Provincia di Mantova con il provvedimento n. 21/255 del 15 ottobre 2012, Syndial spa si è dichiarata disponibile a subentrare nell'implementazione del progetto di bonifica approvato in data 11 agosto 2014 (v. nota del 7 agosto 2015 circa lo stato di avanzamento dei lavori; nota del 7 luglio 2016 sulle indagini propedeutiche; nota del 22 luglio 2016 sul rinvenimento di mercurio segregato nelle canalette della sala celle). A sua volta, Versalis spa, pur essendo stata qualificata come proprietario incolpevole, ha deciso di adottare una linea di *responsible care*, assumendosi gli oneri del monitoraggio annuo delle CSC di mercurio nelle acque del canale Sisma (v. nota del 15 luglio 2015).

8. 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 30 maggio 2018, sulla base dei risultati della campagna 2017 di monitoraggio delle acque sotterranee trasmessi dall'ARPA - Dipartimento di Mantova con nota del 7 dicembre 2017, ha prescritto a Versalis spa (in quanto proprietario dell'area) nonché a Edison spa e Syndial spa (in quanto responsabili della contaminazione da mercurio) di adottare, nelle more del completamento degli interventi di bonifica approvati con il decreto di data 11 agosto 2014, ulteriori misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza, al fine di rimuovere o di confinare la fonte primaria di contaminazione costituita dal mercurio metallico liquido. La nota dell'ARPA del 7 dicembre 2017 aveva infatti evidenziato la presenza di mercurio nelle acque

sotterranee nei piezometri CS5-*bis* e CS5-*ter*, posizionati a valle della sala celle. Questa circostanza è stata interpretata come prova dell'attualità e della continuità del passaggio di mercurio dal terreno alle acque sotterranee, tenendo conto anche del rinvenimento nel 2016 di mercurio segregato nelle canalette della sala celle.

9. Con istanze formulate rispettivamente il 9 e 10 luglio 2018 Versalis spa e Syndial spa hanno richiesto l'annullamento in autotutela del provvedimento del 30 maggio 2018.

10. Il responsabile della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque, con provvedimento di data 1 agosto 2018, ha respinto entrambe le istanze. Nella motivazione sono esposti i seguenti dati: (i) dalla caratterizzazione sono emerse concentrazioni di mercurio superiori alle CSC in 24 campioni di suolo (su 76 prelevati) con un valore massimo di 13.341,7 mg/kg; (ii) i campioni sono stati analizzati anche per la ricerca di PCDD/PCDF, e i risultati hanno evidenziato un valore massimo pari a 0,015987 mg/kg, a fronte di un limite pari a 0,0001 mg/kg; (iii) le analisi condotte su 5 campioni di acque sotterranee hanno evidenziato concentrazioni di mercurio superiori alle CSC nel campione CS5-*bis* (con un valore massimo riscontrato pari a 9,45 \hat{I} ¼g/l, a fronte di un limite pari a 1 \hat{I} ¼g/l); (iv) nel sottosuolo della sala celle sono state ritrovate in un paio di sondaggi sferule di mercurio metallico di varia grandezza, come riportato nella nota dell'ARPA del 31 maggio 2011 e nel provvedimento della Provincia di Mantova n. 21/255 del 15 ottobre 2012. Per quanto riguarda la posizione di Versalis spa, viene ribadito che gli interventi richiesti ricadono non tra le operazioni di bonifica, ma tra le misure di prevenzione a carico del proprietario e del gestore dell'area ai sensi dell'art. 245 comma 2 del Dlgs. 152/2006.

11. Contro i provvedimenti ministeriali di data 30 maggio 2018 e 1 agosto 2018 Syndial spa e Versalis spa hanno presentato impugnazione con separati ricorsi, integrati da motivi aggiunti, formulando censure che 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) mancanza delle condizioni per imporre misure di prevenzione o di messa in sicurezza di emergenza, in quanto, come affermato dalla perizia del prof. Eros Bacci di data 3 luglio 2018, il sistema ambientale dell'impianto Cloro-Soda sarebbe in equilibrio (*“Non vi è alcun passaggio di mercurio verso l'acquifero non confinato da bloccare, essendo il sistema in una condizione di stato stazionario dove le fasi mobili acqua ed aria non sono in grado di generare trasporti di massa efficaci. La prova sta nell'assenza di superamenti della CSC per il mercurio in tutti i piezometri di stabilimento sottoposti a regolare monitoraggio, esclusi quelli della serie CS5 [CS5; CS5bis; CS5ter] che, sin dall'inizio delle misure, hanno presentato il medesimo livello di contaminazione”*);

(iii) erroneo coinvolgimento di Versalis spa, che può avvalersi della condizione di proprietario incolpevole, riconosciuta dal TAR Brescia con sentenza n. 1160 del 29 agosto 2016 anche in relazione al canale Sisma;

(iv) relativamente alla bonifica, violazione del principio “chi inquina paga”, in quanto viene chiesto a Syndial spa un impegno economico molto superiore alla quota di responsabilità (0,43%) accertata dalla Provincia di Mantova con il provvedimento n. 21/255 del 15 ottobre 2012.

12. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, l'INAIL ed Edison spa si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione dei ricorsi.

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

Sulle questioni procedurali

14. 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.

15. 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.

16. Inoltre, nelle procedure ambientali che si sviluppano esse stesse come un'interlocuzione tra il Ministero, l'ARPA e i soggetti chiamati a eseguire gli 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.

17. Nello specifico, considerando in modo unitario i due provvedimenti impugnati, si può ritenere che il Ministero abbia imposto misure strettamente correlate alla situazione evidenziata dall'ARPA nella nota del 7 dicembre 2017. Il confronto con le ricorrenti è stato integrato nella

fase della valutazione delle istanze di autotutela. Il fatto che a proposito delle concentrazioni di mercurio rilevate dai piezometri CS5-*bis* e CS5-*ter* sia stata seguita l'interpretazione proposta dall'ARPA anziché quella del prof. Bacci ricade tra le questioni di merito, affrontate dagli altri motivi di impugnazione, e non rileva come autonomo vizio formale.

Sulle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza

18. 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.

19. Con riguardo alla condizione di emergenza, la tesi delle ricorrenti, basata sulla relazione del prof. Bacci, è che in presenza di un inquinamento storico e in mancanza di un peggioramento repentino dello stato di fatto nessun intervento potrebbe essere imposto come urgente. Nello specifico, il superamento dei limiti delle CSC rilevato dai piezometri CS5-*bis* e CS5-*ter* non

dimostrerebbe l'attualità e la continuità del passaggio di mercurio dal terreno alle acque sotterranee, ma semplicemente la presenza di una situazione di inquinamento storico, che nei monitoraggi può provocare picchi casuali. Per quanto riguarda il piezometro CS5-*bis*, il prof. Bacci ipotizza che il battente idraulico di soli 3 metri abbia ridotto la dispersione dei reperti per cause imputabili alle procedure di spurgo (v. relazione, pag. 26). Per quanto riguarda il piezometro CS5-*ter*, il prof. Bacci ipotizza parimenti un errore sperimentale dovuto a variabili incontrollate o confondenti, come tale non indicativo di un'evoluzione sfavorevole della condizione di inquinamento, la quale sarebbe quindi stabile nel tempo e non richiederebbe alcun intervento di contenimento (v. relazione, pag. 28).

20. Questa tesi non appare condivisibile. Anche concedendo che nel monitoraggio abbiano avuto un ruolo le variabili incontrollate o confondenti, e che la condizione di inquinamento sia in equilibrio, si ritiene però che il presupposto delle misure prevenzione sussista ugualmente. Per il principio di precauzione non si può infatti ignorare la correlazione tra il mercurio della sala celle, una parte del quale è passata negli anni dalle canalette al terreno, e le concentrazioni di mercurio oltre i limiti delle CSC nelle acque sotterranee a valle della sala celle. Se vi è equilibrio, nel senso che non si assiste a un'accelerazione della dispersione nell'acquifero, è evidente che si tratta di un equilibrio insoddisfacente, nel quale rimane alto il rischio ambientale, particolarmente quando si consideri che il mercurio è solo uno degli inquinanti presenti. Anche questa è una situazione che consente di intervenire senza attendere i tempi della bonifica, attuando immediatamente un più rigoroso controllo delle sorgenti primarie di contaminazione.

21. L'intervento con finalità preventive non si sovrappone alla bonifica, che dovrà condurre in futuro a una complessiva condizione di sicurezza sitospecifica, ma è diretto a garantire un equilibrio provvisorio più accettabile per la salute pubblica e l'integrità dell'ambiente,

assicurando margini sufficienti a escludere lo sfioramento delle CSC nei successivi monitoraggi. In altri termini, si tratta di abbassare il livello complessivo delle concentrazioni degli inquinanti, in modo da assorbire il margine di errore dei monitoraggi all'interno dei limiti delle CSC, rendendo meno probabili gli sfioramenti. Fino al completamento delle misure di prevenzione, il dubbio che gli sfioramenti siano determinati da nuovi e non controllati fenomeni di dispersione degli inquinanti è per sé legittimo, e anzi doveroso in una prospettiva di precauzione.

Sul proprietario incolpevole

22. Il proprietario incolpevole (Versalis spa nel caso in esame) 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".

23. 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).

24. 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).

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

Sulla prosecuzione della bonifica

31. Con l'ultimo motivo di impugnazione viene appunto in rilievo il problema delle conseguenze dell'assunzione volontaria degli oneri della bonifica da parte di soggetti che non sono autori dell'inquinamento, o ne sono responsabili solo in misura marginale.

32. Occorre precisare che nel presente giudizio non possono essere affrontate questioni riguardanti l'individuazione degli autori dell'inquinamento da mercurio e la ripartizione delle rispettive responsabilità. Questa è una materia già trattata dal TAR Brescia nella sentenza n. 802/2018. A tale pronuncia occorre dunque fare rinvio, in attesa dell'esito dell'appello, respingendo gli argomenti utilizzati da Edison spa per escludere o ridimensionare la propria responsabilità sulla base di una diversa lettura delle conseguenze dei passaggi societari e degli accordi intervenuti tra le parti private. La decisione di primo grado ha lasciato inalterata la ripartizione delle responsabilità fissata nel provvedimento della Provincia di Mantova n. 21/255 del 15 ottobre 2012 (ossia 99,57% a Edison spa, 0,43% a Syndial spa). Pertanto, è in tale contesto che si deve esaminare la tesi di Syndial spa, secondo cui l'attività di bonifica, iniziata

volontariamente subentrando a Versalis spa, potrebbe essere interrotta una volta raggiunta la soglia dello 0,43% del costo stimato dell'intervento, che in concreto sarebbe già stata ampiamente superata.

33. Il suddetto argomento non appare condivisibile. L'intervento di bonifica assunto volontariamente ai sensi dell'art. 245 comma 1, nonché dell'art. 252 comma 5, del Dlgs. 152/2006, costituisce una gestione di affari altrui, che, in applicazione analogica della norma generale ex art. 2028 c.c., deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento. Lo stesso vale se l'assunzione dell'intervento di bonifica da parte del proprietario incolpevole o di altri soggetti è avvenuta ai sensi dell'art. 9 del DM 25 ottobre 1999 n. 471.

34. Nel caso di soggetti che siano stati qualificati come responsabili *pro quota* dell'inquinamento (v. art. 311 comma 3 del Dlgs. 152/2006), le obbligazioni della gestione di affari si producono quando non sia stato definito o validato preventivamente dall'amministrazione il rapporto tra il grado di responsabilità e il costo delle strumentazioni e delle lavorazioni impiegate nell'intervento di bonifica. In mancanza di questi chiarimenti preliminari, la gestione di affari si intende assunta per l'intera attività di bonifica, e i ripensamenti successivi non sono direttamente opponibili all'amministrazione.

35. Le ragioni private per cui un soggetto non obbligato, oppure obbligato solo per una parte, assume con il proprio comportamento l'impegno a eseguire un complessivo intervento di bonifica possono essere le più varie (ad esempio, evitare l'onere reale connesso alle opere di bonifica, se realizzate dall'amministrazione; eseguire accordi transattivi stipulati con i veri responsabili dell'inquinamento; tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie). Lo schema della gestione di affari

richiede esclusivamente che vi sia la consapevolezza dello stato di contaminazione dell'area e della necessità di eseguire la bonifica secondo le direttive stabilite dall'amministrazione. Poiché la bonifica viene effettuata in sostituzione dell'autore dell'inquinamento, il soggetto che si intromette potrà rivolgersi a quest'ultimo per essere indennizzato delle spese, fermi restando gli accordi tra le parti private.

36. Dal lato dell'amministrazione, l'impegno del soggetto incolpevole, o parzialmente colpevole, che volontariamente assume gli oneri della bonifica costituisce un risultato di interesse pubblico, e produce quindi un affidamento tutelabile. La legittimità di questa posizione di vantaggio non esime però l'amministrazione dall'obbligo di far eseguire la bonifica agli autori dell'inquinamento. Se vi è accordo tra le parti private, l'obbligo evidentemente decade, essendo ininfluenza che l'intervento sia realizzato da un soggetto diverso dagli autori dell'inquinamento, qualora non vi siano sostanziali differenze qualitative nel risultato. Se però tra le parti private non vi è un accordo, o è subentrata una situazione di disaccordo, l'amministrazione deve prevedere un percorso di ordinata transizione dai soggetti non responsabili dell'inquinamento a quelli responsabili. Tra i profili di interesse pubblico che possono essere presi in esame nell'impostazione di questo percorso vi è anche la stabilità degli interlocutori, ossia dei destinatari delle future direttive sulla bonifica. Questo consente all'amministrazione di attendere la conclusione delle controversie sull'individuazione degli autori dell'inquinamento e sui relativi gradi di responsabilità, in modo da operare in un quadro di certezza del diritto. Nel frattempo, rimane fermo l'obbligo di proseguire nell'attività di bonifica a carico del soggetto che ha assunto volontariamente questo impegno.

Conclusioni

37. I ricorsi riuniti devono quindi essere respinti.

38. La complessità della vicenda consente la compensazione delle spese di giudizio in entrambi i ricorsi.

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 riuniti;
- (c) compensa le spese di giudizio in entrambi i ricorsi.

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
