

**TAR LOMBARDIA (BS) - SENTENZA 31 LUGLIO 2018 N. 766: nozione di sito contaminato, responsabilità ambientale, nessi di causalità e responsabilità parziaria, onere di diligenza.**

*« Secondo l'art. 240 comma 1 lett. e) del Codice dell'Ambiente in tanto è possibile definire un'area come "sito contaminato" in quanto essa sia stata fatta oggetto di una preventiva caratterizzazione, formalmente approvata dalla Autorità competente, avente le caratteristiche indicate nell'allegato 2 alla Parte V del D. L.vo 152/2006, in attuazione della quale siano state pertanto effettuate delle campionature le cui analisi (condotte in base ai criteri di analisi di rischio indicati all'Allegato 1 alla Parte V del D. L.vo 152/2006) abbiano consentito di rilevare il superamento dei valori di CSR ed abbiano altresì consentito di delimitare l'area contaminata (T.A.R. Piemonte, sez. I – 14/6/2017 n. 734). »*

*«La conclusione circa un collegamento tra l'inquinamento e l'attività della Società ricorrente si rivela dunque attendibile per i predetti gravi, precisi e concordanti elementi, senza che ulteriori (ipotetici) concorrenti fattori causativi siano idonei a escludere la responsabilità.»*

*« Come ha affermato il Consiglio di Stato nella già citata sentenza della sez. IV – 4/12/2017 n. 5668, è nota la difficoltà dei soggetti coinvolti di riuscire a fornire la prova del "dato alternativo", e tuttavia il soggetto individuato come responsabile non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi, ma dovrebbe provare e documentare con pari analiticità la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento (si vedano in tal senso anche T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. II – 15/2/2017 n. 125, che risulta appellata, Consiglio di Stato, sez. VI – 23/6/2014 n. 3165).»*

*«Quanto alla prescrizione relativa ai rifiuti abbandonati, è evidente che la medesima è valida per la porzione di area di proprietà della parte ricorrente. Sotto altro profilo, ritiene il Collegio che, nelle aree ad elevato rischio ambientale come quella di cui si controverte (nelle quali i fenomeni di inquinamento sono conclamati), insorge a carico del proprietario un onere di diligenza superiore a quello esigibile presso la generalità dei consociati e anche presso i titolari di una qualsiasi attività produttiva. In aggiunta, parte ricorrente non ha dato conto della particolare onerosità della procedura di rimozione del materiale rinvenuto all'esterno. »*

---

**N. 00766/2018 REG.PROV.COLL.**

**N. 00693/2012 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 693 del 2012, proposto da Ies - Italiana Energia e Servizi S.p.A, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Marco Sella, Doris Mansueto, Arcangelo Paolo Gallucci, Antonio Negrini, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi e domicilio “fisico” presso il loro studio dell’ultimo in Brescia, Via Moretto n. 42/d;

***contro***

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 “digitale” corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio “fisico” presso la sua sede in Brescia, Via S.

---

Caterina, 6;  
Iss - Istituto Superiore di Sanita', Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e La Ricerca Ambientale, Enea - Ente per Le Nuove Tecnologie, L'Energia e L'Ambiente, Soprintendenza per i Beni Archeologici per la Lombardia, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio "digitale" corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio "fisico" presso la sua sede in Brescia, Via S. Caterina, 6; Regione Lombardia, Provincia di Mantova, Comune di Mantova, Comune di Virgilio, Comune di San Giorgio di Mantova, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) Lombardia, Arpa provinciale di Mantova, A.S.L. della Provincia di Mantova, Autorità del Bacino del Fiume Po, Agenzia Interregionale per il Fiume Po, Parco del Mincio, Tea S.p.A. non costituitisi in giudizio; Inail - Istituto Nazionale per Assicurazione Contro Infortuni Sul Lavoro, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv.to Roberto D'Avossa, con domicilio "digitale" corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio "fisico" presso la sua sede in Brescia, Via Cefalonia n. 50;

*per l'annullamento*

- DEL DECRETO DEL DIRIGENTE AD INTERIM DELLA DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE IN DATA 23/2/2012, PROT. N. 3113/TRI/DI/B, DI APPROVAZIONE DELLE PRESCRIZIONI INSERITE NEL VERBALE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

---

DECISORIA DEL 10/10/2011, RELATIVA AL SITO DI INTERESSE NAZIONALE LAGHI DI MANTOVA E POLO CHIMICO;

- DEL VERBALE PREDETTO IN DATA 10/10/2011, DEL PARERE ISPRA DEL 7/10/2010, DELLA RELAZIONE ARPA 27/4/2010;
- PER QUANTO OCCORRER POSSA, DELLA CONFERENZA DI SERVIZI ISTRUTTORIA DELL'11/10/2010;
- DI OGNI ALTRO ATTO PRESUPPOSTO, PREORDINATO, CONNESSO E/O CONSEQUENZIALE;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2018 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

A. La ricorrente svolge attività di raffinazione di petrolio su un compendio inserito nel sito di bonifica di interesse nazionale, denominato “Laghi di Mantova e Polo Chimico”.

B. Riferisce in punto di fatto che:

- le aree sono sottoposte a procedimento di bonifica fin dal 2001, dopo la loro collocazione tra i siti di interesse nazionale sotto il controllo del Ministero dell'Ambiente;

---

- i terreni di proprietà comprendono anche aree esterne al perimetro della raffineria, e anche un'ampia porzione verde che ricade nel sito di importanza comunitaria (SIC) denominato "Vallazza";
  - anche rispetto a tale appezzamento, il Ministero ha chiesto alla ricorrente di effettuare la caratterizzazione, poi eseguita alla luce delle prescrizioni impartite nella Conferenza di Servizi decisoria del 18/10/2005;
  - dopo l'approvazione del suddetto Piano di caratterizzazione integrativo, la ricorrente ha predisposto uno studio per la valutazione di incidenza del SIC "Vallazza" e una relazione integrativa, trasmessi all'Ente di tutela competente (Parco del Mincio);
  - con le note del 24/1/2007 e del 29/8/2007, il Parco del Mincio ha espresso parere favorevole con prescrizioni sulla caratterizzazione con maglia 50 metri x 50, prevista nello scenario n. 2 dello studio di incidenza redatto da IES (doc. 6 e 7);
  - con nota 7/11/2007 (doc. 8) IES ha informato il Ministero dell'Ambiente che la zona "valliva" sarebbe stata caratterizzata con maglia più ampia (100 metri x 100) non essendo mai stata oggetto di attività potenzialmente inquinanti, e che l'ubicazione dei sondaggi era stata modificata in funzione dell'effettiva accessibilità delle aree;
  - il Ministero ha condiviso la proposta di caratterizzazione con maglie differenziate (nota 7/12/2007 – doc. 9) salvo alcune prescrizioni, per cui nel periodo febbraio-marzo 2008 IES ha provveduto ad eseguire la caratterizzazione, al termine della quale ha predisposto un documento e lo ha trasmesso al Ministero dell'Ambiente (acquisito al prot. 5281 dell'11/3/2009);
-

- nella Conferenza di Servizi istruttoria dell'11/10/2010 (doc. 3) è stato esaminato il predetto documento alla luce dei pareri ISPRA e della validazione ARPA (nota 27/4/2010), si è preso atto dei risultati e tuttavia si è richiesto alla IES un documento integrativo che recepisce alcune osservazioni/prescrizioni ossia (pag. 37):

- ove non siano già compresi in un piano di monitoraggio a sé stante, campionamenti e analisi di laboratorio su campioni di acque superficiali prelevate in corrispondenza degli specchi d'acqua oggetto dell'indagine;
- le modalità di prelievo delle carote e le operazioni di estrusione dei sedimenti non possono ritenersi in linea con quanto riportato nel Piano di caratterizzazione dell'area lacustre del sito di bonifica definito da ISPRA, non garantendo il prelievo di sedimenti indisturbati e incontaminati;
- la qualità ambientale dei sedimenti riscontrata potrebbe non essere rappresentativa della reale situazione ambientale dell'area indagata, per cui si chiede di ripetere almeno il 50% dei sondaggi nell'area in esame al fine della corretta valutazione dello stato di contaminazione dei sedimenti che ivi insistono;
- l'ubicazione di tali sondaggi integrativi dovrà essere concordata con ARPA Lombardia e il prelievo dei sedimenti dovrà avvenire in accordo con quanto previsto dal Piano di caratterizzazione dell'area lacustre del Sito di Bonifica;
- è necessario rimuovere i rifiuti abbandonati delle più svariate tipologie presenti nei pressi dell'argine del fiume Mincio.

- le prescrizioni sono state recepite nella Conferenza di Servizi decisoria del 10/10/2011, approvata con il decreto del Ministero dell'Ambiente del 23/2/2012,

---

che ha concesso alla ricorrente 30 giorni dal ricevimento del verbale per trasmettere i risultati delle indagini integrative;

- l'atto impugnato stabilisce l'obbligo di conformarsi alle ulteriori prescrizioni formulate da ISPRA nei pareri trasmessi con le note 7/10/2010 e 6/10/2010 allegati al verbale (lettere L e M) e da ARPA nella relazione di validazione trasmessa il 27/4/2010;

- prevede altresì interventi di bonifica anche presso l'area "rilevata", ubicata esternamente rispetto al confine della raffineria;

- dispone che gli impianti di trattamento a cui vengono convogliate le acque di falda emunte dai sistemi di messa in sicurezza siano autorizzati ai sensi della normativa vigente in materia di rifiuti (analoga disposizione racchiusa nella conferenza di servizi decisoria del 31/7/2009 è stata annullata dal TAR con sentenza n. 4883/2010).

C. Con gravame ritualmente notificato e tempestivamente depositato presso la Segreteria della Sezione, la ricorrente impugna i provvedimenti in epigrafe, deducendo i seguenti motivi in diritto:

a) Violazione dei criteri generali per la caratterizzazione dei siti contaminati di cui all'Allegato 2 alla parte V del D. Lgs. 152/2006, dell'art. 3 della L. 241/90, eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, illogicità e contraddittorietà manifeste, lesione del principio di non aggravamento del procedimento, di proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa, in quanto:

- l'attività di caratterizzazione dell'area è stata eseguita in conformità a quanto previsto nell'integrazione al Piano approvata dalla Conferenza di Servizi decisoria del 14/3/2006, nello studio per la valutazione di incidenza 12/2005 e nella

---

successiva relazione integrativa 09/2006, nei pareri del Parco del Mincio in data 24/1/2007 e 29/8/2007, nella nota del Ministero dell'Ambiente del 7/12/2007;

- sono stati rispettati il protocollo generale per l'investigazione delle matrici ambientali nei siti contaminati del Comune di Mantova e il Piano di indagine per la ricerca di PCB e Diossine nelle aree esterne al sito contaminato, entrambi redatti da ARPA, e il Piano di Caratterizzazione ambientale n. 07/2007 redatto da ICRAM (Ente oggi accorpato in ISPRA);
- il parere ISPRA del 6/10/2010 (allegato M alla Conferenza di servizi decisoria) si limita a prendere atto delle attività – condotte sulla base di accordi con gli Enti locali – e a suggerire campionamenti e analisi di laboratorio su campioni d'acque superficiali prelevate in corrispondenza degli specchi d'acqua oggetto dell'indagine;
- non si comprende la necessità di svolgere un'indagine integrativa e di ripetere il 50% dei sondaggi sull'area, anche perché non è motivata la ragione del contrasto delle modalità di prelievo delle carote e delle estrusioni dei sedimenti con quanto riportato nel Piano di caratterizzazione, e dunque si rivela il frutto di mere congetture;
- in ogni caso, l'allegato 2 al titolo V del D. Lgs. 152/2006 si limita a stabilire che *“I sondaggi saranno eseguiti, per quanto possibile, mediante carotaggio continuo a infissione diretta, rotazione/rotopercussione a secco, utilizzando un carotiere di diametro idoneo ed evitando fenomeni di surriscaldamento”*, e ISPRA (allegato M citato – pagina 2) ha riconosciuto che i sondaggi relativi ai sedimenti sono stati effettuati a carotaggio continuo;
- a pagine 3 dell'allegato M, ISPRA descrive le opere effettuate, secondo quanto prescritto dal MATT e quindi concordato con ARPA nell'incontro tecnico tenutosi prima dell'avvio delle opere; per l'area ricoperta dall'acqua è stata adottata

---

una maglia d'indagine 100x100 metri con la realizzazione di sondaggi spinti per 3 metri entro il sedimento, con campionamento dell'intera carota estratta a intervalli regolari dello spessore di 50 cm.;

- il prelievo dei sedimenti è stato eseguito in conformità a quanto statuito da ICRAM nel Piano di caratterizzazione, come attestato da ARPA Lombardia nei verbali di sopralluogo e prelievo (si è utilizzato un carotiere manuale con fustelle di 3 metri, montato su Hovercraft – doc. 12);

- la richiesta di ripetere il 50% dei sondaggi relativi ai sedimenti è, in definitiva, del tutto ingiustificata;

b) Violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 244, 245, 252 del D. Lgs. 152/2006, inosservanza dell'art. 192 del D. Lgs. 152/2006, eccesso di potere per carenza di istruttoria, di motivazione e difetto dei presupposti, dato che:

- dall'integrazione al Piano di caratterizzazione predisposto dalla ricorrente per le aree esterne alla raffineria del SIC Vallazza, emergono alcuni superamenti dei limiti previsti dalla tabella 1B del DM 471/99 (doc. 10, pagina 86);

- nella porzione sud dell'area, per il campione SPM46 C1 sono stati riscontrati superamenti dei composti inorganici con riguardo agli elementi piombo, rame e zinco, mentre per il campione SPM48 C1 il superamento ha riguardato il mercurio; per gli idrocarburi pesanti, è stato rilevato il superamento delle CLA nel campione C3 del sondaggio SPM04, mentre nel campione C2 del sondaggio SPM14 il superamento ha investito gli idrocarburi sia pesanti che leggeri;

- nelle considerazioni conclusive (doc. 10, pagina 93), si afferma che la distribuzione disomogenea e discontinua della contaminazione riscontrata “*non pare*

---

*riconducibile ad alcuna forma di contaminazione, ma piuttosto ricondotta a differenti eventi accidentali ed occasionali”;*

- è dunque illegittima la prescrizione di prevedere interventi di bonifica anche nell'area rilevata (doc. 1 pagina 46);
  - anzitutto, l'art. 242 commi 4 e 7 del D. Lgs. 152/2006 stabilisce che, al fine di stabilire se un'area debba essere o meno bonificata, occorre applicare al sito la procedura di analisi del rischio specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), e solo qualora gli esiti della procedura dimostrino che la concentrazione dei contaminanti è superiore ai valori di CSR il soggetto responsabile è tenuto a predisporre il progetto di bonifica;
  - siccome manca l'analisi del rischio sito specifica, non sussistono i presupposti per avviare un intervento di bonifica nell'area;
  - in secondo luogo, tanto l'analisi del rischio che l'eventuale bonifica competono al soggetto responsabile dell'inquinamento e non già al mero proprietario al quale l'evento non sia imputabile; occorre il preventivo svolgimento, da parte della Provincia, delle opportune indagini volte ad identificare il responsabile;
  - siccome non ha mai svolto attività su detta area, la ricorrente non può essere considerata responsabile della contaminazione, tanto è vero che, nelle conclusioni, NELSA (Società specializzata incaricata dalla ricorrente) sostiene che la distribuzione disomogenea e discontinua della contaminazione non è riconducibile a una specifica fonte di contaminazione ma solo a differenti eventi accidentali o occasionali (circostanze non smentite né contestate dalla Conferenza di Servizi);
  - sono quindi illegittime anche le prescrizioni riguardanti l'obbligo di uniformarsi alle indicazioni ISPRA nei pareri 7/10/2010 e da ARPA nella relazione di
-

validazione 27/4/2010, nonché la richiesta di rimozione dei rifiuti abbandonati lungo l'argine del fiume Mincio;

- sulla prima prescrizione, la ricorrente non è a conoscenza del contenuto della nota ISPRA e si riserva motivi aggiunti;

- sulla relazione di validazione, difetta la benché minima indagine volta ad identificare i responsabili delle contaminazioni riscontrate nell'area Vallazza nonché il responsabile dell'abbandono dei rifiuti presenti lungo l'argine del fiume (peraltro appartenente al Demanio);

c) Violazione dell'art. 3 della L. 241/90, del combinato disposto degli artt. 242 e 243 del D. Lgs. 152/2006, eccesso di potere per difetto di istruttoria ed errore nei presupposti di fatto e di diritto, contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza, lesione dei principi di imparzialità, proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa, in quanto:

- è stata rinnovata la richiesta, già formulata alle Aziende nella Conferenza decisoria del 31/7/2009, di trasmettere una serie di informazioni tra le quali i dati aggiornati relativi al recapito delle acque emunte, sottolineando che gli impianti di trattamento a cui vengono convogliate le acque di falda emunte dai sistemi di messa in sicurezza devono essere autorizzati ai sensi della vigente normativa in materia di rifiuti;

- si tratta di un evidente refuso, poiché un'identica prescrizione della Conferenza di servizi 31/7/2009 è stata già soppressa per effetto della sentenza di questo T.A.R. n. 4880/2010, non impugnata dal Ministero;

---

- nella parte prescrittiva non è peraltro presente l'imposizione di dotare il TAF (impianto di trattamento delle acque di falda) dell'autorizzazione al trattamento dei rifiuti;
- la nota 27/12/2011, recante la prescrizione, è stata impugnata con ricorso r.g. 235/2012, pendente innanzi a questo T.A.R.;
- la previsione è comunque contraddittoria, perché per l'Azienda Syndial, operante nell'area, si è preso atto del rilascio dell'autorizzazione agli scarichi delle acque trattate nel canale diversivo Mincio, senza menzionare alcun titolo abilitativo per il trattamento dei rifiuti;
- anche la Società Polimeri Europa ha ottenuto dal Ministero dell'Ambiente il provvedimento 16/9/2011, ossia l'AIA per l'impianto chimico con la quale è stato assentito il trattamento delle acque di falda senza richiedere l'ulteriore autorizzazione;
- in ogni caso la prescrizione è priva di specifica motivazione, ponendosi in contrasto con il vigente quadro normativo di riferimento (artt. 243 e 242 comma 7 del D. Lgs. 152/2006).

Parte ricorrente chiede che questo T.A.R. ordini al Ministero di depositare il parere ISPRA del 7/10/2010.

D. Nella memoria di costituzione depositata il 7/5/2018, l'Avvocatura dello Stato sostiene che nella Conferenza di Servizi istruttoria del 9/12/2014 (pag. 15 e 16) è stata reiterata la richiesta a IES di trasmettere le indagini integrative in ottemperanza alle prescrizioni del verbale 10/10/2011 e di effettuare interventi di messa in sicurezza d'emergenza e/o bonifica ove necessari, anche nell'area esterna alla raffineria.

---

E. Nella relazione del 27/6/2012, il Ministero dell'Ambiente ha rappresentato, in punto di fatto, quanto segue:

- le aree per le quali si controvverte sono oggetto della procedura amministrativa di messa in sicurezza di emergenza delle aree inquinate facenti parte del sito di interesse nazionale dei Laghi di Mantova, nella pianura alluvionale del fiume Mincio a sud est dell'abitato della città;

- l'estensione totale dell'area di proprietà IES nel SIN è pari a 105,39 ettari, e comprende la porzione dello stabilimento (suddivisa in 3 macro aree, ossia Raffineria, Belleli parco serbatoi e fascia a valle), il deposito nazionale, le aree di nuova acquisizione e l'area "Villette";

- i risultati della caratterizzazione hanno evidenziato una contaminazione dei suoli principalmente da Idrocarburi C>12 (10.500 mg/Kg a -8 metri dal piano di campagna), idrocarburi C<12 (14.000 mg./Kg a -5,8 metri dal piano di campagna), BTEX (Xileni 2000 mg/Kg a -2 metri), Toluene (270 mg/Kg a -2 metri), Etilbenzene (280 mg/Kg a -2 metri); tra i campioni di top-soil sono stati riscontrati 2 sondaggi contaminati da amianto totale e 4 sondaggi contaminati da PCB totali; per le acque di falda, è confermato lo stato di generale contaminazione da alluminio, arsenico, ferro, manganese, MTBE, ETBE, Benzene, Etilbenzene, Toluene, p-Xilene, Cumene, Idrocarburi totali, Cloruro di Vinile, Dicloroetano, Tricloroetilene, Tetracloroetilene, Dicloropropano, Sommatoria Alifatici Clorurati Cancerogeni totali, surnatante;

- l'area Vallazza è di proprietà della Società anche se esterna alla raffineria (e compresa nel SIC), mentre l'area Stagno Pista Ciclabile è sempre di proprietà dell'Azienda e contaminata da metalli quali Mercurio e Piombo.

---

F. La difesa di INAIL ha chiesto che sia dichiarato il difetto di legittimazione passiva nei suoi confronti.

Alla pubblica udienza del 20/6/2018 il gravame è stato chiamato per la discussione e trattenuto in decisione.

## DIRITTO

La ricorrente censura i provvedimenti con i quali il Ministero dell'Ambiente ha inserito prescrizioni nel verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 10/10/2011, relativa al sito di interesse nazionale dei Laghi di Mantova e Polo Chimico.

Deve essere preliminarmente accolta l'eccezione introdotta da INAIL e tesa ad escludere la legittimazione passiva di tale Ente (per un precedente analogo, si veda la sentenza di questa Sezione 29/8/2016 n. 1160), atteso che dall'1 gennaio 2008 l'ISPESL, nelle cui funzioni è subentrato l'INAIL, non ha più avuto alcun ruolo, nemmeno consultivo, nell'adozione degli atti relativi alla messa in sicurezza e bonifica del Sito di interesse nazionale "Laghi di Mantova e Polo Chimico".

1. La prima censura va disattesa.

1.1 Nella propria relazione del 27/6/2012 (pagine 3 e 4), l'amministrazione riporta uno stralcio del parere ISPRA, nel quale si evidenzia come il recupero del sedimento sia stato eseguito con estrusione manuale, e che *"... a causa della consistenza dei sedimenti e delle modalità di prelievo e di recupero delle carote non è stato possibile effettuare la ricostruzione stratigrafica dei sedimenti campionati ... si fa presente che le modalità di prelievo delle carote così come le operazioni di estrusione dei sedimenti non possono ritenersi in linea con quanto riportato nel Piano di caratterizzazione dell'area lacustre del Sito Laghi di Mantova e Polo chimico ... definito da ISPRA non garantendo il prelievo dei sedimenti*

---

*indisturbati e incontaminati. Pertanto, si fa presente che la qualità ambientale dei sedimenti riscontrata potrebbe non essere rappresentativa della reale situazione ambientale dell'area indagata*". A fronte di tale rilievo tecnico, riportato in riassunto dal Ministero, non si rivela irragionevole la prescrizione di ripetere il 50% dei sondaggi sull'area, dandosi atto del parere che supporta del supplemento di indagine disposto. L'esigenza di un approfondimento è dunque adeguatamente supportata sul piano tecnico, e la prescrizione è legittimata dall'ampia discrezionalità riconosciuta all'amministrazione procedente, peraltro a fronte di un quadro generale di conclamato inquinamento delle aree limitrofe.

1.2 La conclusione raggiunta resta valida anche malgrado la mancata produzione in giudizio del parere in forma integrale. Anzitutto, il puntuale resoconto dell'amministrazione, con la trascrizione fedele e "virgolettata" delle considerazioni dell'organo tecnico sulla questione controversa, non ha trovato contestazione specifica della parte ricorrente nella memoria finale, che non affronta le argomentazioni riportate nella parte in cui insiste nelle prospettazioni afferenti al primo motivo di ricorso. Dunque, non ritenendosi incisi i principi di integrità del contraddittorio e di difesa in giudizio, va privilegiato il principio costituzionale e comunitario di ragionevole durata del processo, a fronte di un gravame incardinato fin dal 2012 su questioni di particolare spessore sul piano ambientale.

2. Anche la seconda doglianza deve essere disattesa.

2.1 Osserva preliminarmente il Collegio che, come ha messo in luce dal Ministero nella propria relazione in atti, ai sensi dell'art. 242 comma 4 del D. Lgs. 152/2006 per tempo vigente *"Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di*

---

*rischio (CSR). I criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute entro il 30 giugno 2008. Nelle more dell'emanazione del predetto decreto, i criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono riportati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto. Entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il soggetto responsabile presenta alla regione i risultati dell'analisi di rischio ...*". Secondo l'art. 240 comma 1 lett. e) del Codice dell'Ambiente in tanto è possibile definire un'area come "sito contaminato" in quanto essa sia stata fatta oggetto di una preventiva caratterizzazione, formalmente approvata dalla Autorità competente, avente le caratteristiche indicate nell'allegato 2 alla Parte V del D. L.vo 152/2006, in attuazione della quale siano state pertanto effettuate delle campionature le cui analisi (condotte in base ai criteri di analisi di rischio indicati all'Allegato 1 alla Parte V del D. L.vo 152/2006) abbiano consentito di rilevare il superamento dei valori di CSR ed abbiano altresì consentito di delimitare l'area contaminata (T.A.R. Piemonte, sez. I – 14/6/2017 n. 734). Pertanto, l'analisi del rischio è un adempimento obbligatorio *ex lege* posto a carico del soggetto responsabile dell'inquinamento (questione che sarà esaminata in seguito). Il rilievo sollevato appare rivestire natura formale, in quanto dai risultati della caratterizzazione insorge, proprio in capo all'Azienda, l'obbligo di predisporre e presentare all'Ente pubblico competente – nel termine indicato dalla norma – l'analisi del rischio.

2.2 A questo punto occorre affrontare il profilo della correttezza dell'addebito dell'inquinamento.

---

2.3 E' opinione consolidata in giurisprudenza quella per cui non sussiste (in via automatica, come responsabilità oggettiva o per fatto altrui) una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e da bonificare per il sol fatto di tal sua qualità, ove non si dimostri che questi abbia provocato o contribuito a provocare il danno ambientale: è necessario che l'autorità competente accerti il nesso causale tra l'azione d'uno o più agenti individuabili ed il danno ambientale concreto e quantificabile, onde sia possibile imporre loro misure di riparazione, a prescindere dal tipo d'inquinamento di cui trattasi (Consiglio di Stato, sez. VI – 21/3/2017 n. 1260). In altri termini, la mera qualifica di proprietario del suolo non determina, di per sé sola, alcuna responsabilità od obbligo per il ritrovamento di rifiuti e il loro smaltimento nell'area di appartenenza.

2.4 Anche questo T.A.R. ha recentemente riepilogato i principi fondamentali elaborati dalla giurisprudenza sulla base dell'art. 192 del D. Lgs. 152/2006:

*“a) a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti, non è configurabile una responsabilità oggettiva o per fatto altrui (in solido con l'autore materiale del fatto), occorrendo che la violazione sia a questi imputabile a titolo di dolo o colpa in base agli accertamenti effettuati dagli organi ed Enti preposti al controllo (T.A.R. Puglia Bari, sez. I – 30/8/2016 n. 1089, che risulta appellata);*

*b) per quanto riguarda l'attuale assetto degli obblighi di messa in sicurezza di emergenza, bonifica e ripristino ambientale (Parte IV – Titolo V del D. Lgs. menzionato), la giurisprudenza nazionale ed euro-unitaria sono ormai sostanzialmente concordi nel riconoscere l'insussistenza nei confronti del proprietario dell'area che risulti incolpevole delle condotte generative della contaminazione (Consiglio di Stato, sez. V – 21/11/2016 n. 4875);*

---

- c) *l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (cfr. sentenza 25/9/2013 n. 21) ha chiarito che l'amministrazione non può imporre al proprietario di un'area contaminata, il quale non sia l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica – di cui all'articolo 240, comma 1, lettere m) e p) del D. Lgs. 152/2006 – in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del medesimo D. Lgs. in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari (T.A.R. Puglia Lecce, sez. III – 22/2/2017 n. 325);*
- d) *tale sistema di ripartizione dei compiti e delle responsabilità è stato ritenuto compatibile con le regole comunitarie in materia (cfr. sentenza Corte di Giustizia 4/3/2015 nella causa C-534/13), e al più il proprietario non responsabile dell'inquinamento “potrà essere chiamato, nel caso, a rispondere sul piano patrimoniale e a tale titolo potrà essere tenuto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito determinato dopo l'esecuzione di tali interventi, secondo quanto desumibile dal contenuto dell'art. 253 del codice dell'ambiente” (Consiglio di Stato, sez. VI – 5/10/2016 n. 4100);*
- e) *in definitiva, gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile l'inquinamento (cfr. art. 242, commi 2 e seguenti del D. Lgs. 152/2006);*
- f) *il proprietario non responsabile dell'inquinamento, ai sensi dell'art. 245 comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ovvero “le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia” (T.A.R. Piemonte, sez. I – 12/9/2016 n. 1142, che risulta appellata; Consiglio di Stato, sez. VI – 5/10/2016 n. 4119)”.*
-

2.5 Sulla questione della “responsabilità ambientale” fondata sul principio del “chi inquina paga”, la giurisprudenza amministrativa ha altresì evidenziato l’esigenza – ai fini dell’imputabilità di un evento a un soggetto – che vi sia un nesso di causalità tra azione (od omissione) dell’autore della contaminazione e superamento – o il pericolo di superamento – dei limiti di contaminazione (T.A.R. Sicilia Catania, sez. I – 9/6/2017 n. 1381, che risulta appellata). Si è così sostenuto che, in punto di accertamento della sussistenza del predetto rapporto eziologico tra attività industriale svolta nell’area ed inquinamento della medesima è applicabile il canone – elaborato in ambito civilistico – del “più probabile che non”, secondo il quale per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo a uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà, cioè del 50% (Consiglio di Stato, sez. IV – 4/12/2017 n. 5668). La sentenza da ultimo citata ha altresì statuito che <<f) *la Corte di Giustizia dell’Unione Europea (C-188/07), nell’interpretare il principio “chi inquina paga” (che consiste nell’addossare ai soggetti responsabili i costi cui occorre far fronte per prevenire, ridurre o eliminare l’inquinamento prodotto), fornisce una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell’inquinamento; la giurisprudenza nazionale, di converso, ha a più riprese (T.A.R. Torino,- Piemonte-, sez. I, 24marzo 2010, n. 1575 Consiglio di Stato, sez. V, 16giugno2009, n. 3885) rilevato che il suo positivo riscontro può basarsi anche su elementi indiziari, quali la tipica riconducibilità dell’inquinamento rilevato all’attività industriale condotta sul fondo in quanto “ la prova può essere data in via diretta o indiretta, ossia, in quest’ultimo caso, l’amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all’art. 2727 c.c.” (Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885 cit.)>>.*

---

Anche la giurisprudenza di primo grado (T.A.R. Puglia Bari, sez. I – 6/4/2017 n. 346, che risulta appellata, con ampia citazione di precedenti conformi) ha ribadito che, in materia di accertamento del nesso causale tra operatore e inquinamento, nel rispetto del principio “chi inquina paga”, il criterio oggi maggiormente applicato è quello civilistico del “più probabile che non”, escludendo invece la possibilità di applicare il criterio di imputazione penalistico della responsabilità, che richiede una certezza al di là di ogni ragionevole dubbio. Ha aggiunto la pronuncia che, *“riguardo all'individuazione del responsabile, l'odierno Collegio non intravede ragioni per discostarsi dall'orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. da ultimo, T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 6.2.2017, n. 104), e aderente alla decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, del 9.3.2010, in causa C-378/08 (cui ha sostanzialmente aderito la successiva decisione della stessa Corte, Sez. III, del 4.3.2015, causa C-534/13), nella quale si è affermato che è possibile presumere l'esistenza di un nesso di causalità tra determinati operatori e l'inquinamento accertato attraverso indizi plausibili, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'Autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato”*.

2.6 Sulla base dell'approccio sostanzialistico privilegiato dal giudice comunitario, il Collegio ritiene sussistere concordanti riscontri per addebitare alla Società ricorrente l'inquinamento, la cui tipologia corrisponde alla contaminazione individuata presso la zona produttiva. Nella propria relazione l'amministrazione ha dato conto (par. 5.2) della circostanza per cui le sostanze rinvenute nei suoli e nelle acque di falda – in particolare idrocarburi C>12 e C<12 – coincidono con le

---

componenti adoperate nel ciclo produttivo dell'azienda, e lo scostamento dai limiti normativi investe i medesimi parametri.

Anche dall'esame del verbale allegato al provvedimento impugnato (pagina 28) si evince che per l'area di pertinenza della raffineria cd. "Villette" (la quale ricade solo parzialmente nella perimetrazione del SIN) si è riscontrato uno stato di contaminazione del suolo insaturo profondo e delle acque sotterranee: il primo risulta contaminato da idrocarburi aromatici, idrocarburi C<12, idrocarburi C>12, metalli (Vanadio), mentre la falda risulta contaminata dalle stesse sostanze con l'aggiunta di solventi alogenati.

2.7 La conclusione circa un collegamento tra l'inquinamento e l'attività della Società ricorrente si rivela dunque attendibile per i predetti gravi, precisi e concordanti elementi, senza che ulteriori (ipotetici) concorrenti fattori causativi siano idonei a escludere la responsabilità. IES, peraltro, si è limitata, anche nella relazione tecnica di parte, a ricollegare il superamento dei limiti di legge a vaghi *"eventi accidentali e occasionali"* non meglio specificati, ossia a generiche circostanze esterne ed estranee. In questo contesto, non è accettabile il rilievo per cui la ricorrente non ha mai svolto attività specifica in loco, alla luce della prossimità dell'area con quella interessata dalla produzione.

Come ha affermato il Consiglio di Stato nella già citata sentenza della sez. IV – 4/12/2017 n. 5668, è nota la difficoltà dei soggetti coinvolti di riuscire a fornire la prova del "dato alternativo", e tuttavia il soggetto individuato come responsabile non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi, ma dovrebbe provare e documentare con pari analiticità la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, in virtù di una

---

specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento (si vedano in tal senso anche T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. II – 15/2/2017 n. 125, che risulta appellata, Consiglio di Stato, sez. VI – 23/6/2014 n. 3165).

2.8 Quanto alla prescrizione relativa ai rifiuti abbandonati, è evidente che la medesima è valida per la porzione di area di proprietà della parte ricorrente. Sotto altro profilo, ritiene il Collegio che, nelle aree ad elevato rischio ambientale come quella di cui si controverte (nelle quali i fenomeni di inquinamento sono conclamati), insorge a carico del proprietario un onere di diligenza superiore a quello esigibile presso la generalità dei consociati e anche presso i titolari di una qualsiasi attività produttiva. In aggiunta, parte ricorrente non ha dato conto della particolare onerosità della procedura di rimozione del materiale rinvenuto all'esterno.

3. La terza doglianza è inammissibile. Infatti, il gravame r.g. 235/2012, proposto presso questo T.A.R. avverso la comunicazione 27/12/2011 (evocata dalla parte ricorrente) è stato dichiarato perento con decreto presidenziale 1/3/2018 n. 33. In definitiva, la prescrizione conserva la sua validità a prescindere dall'esito della presente impugnazione.

4. La complessità delle vicende controverse induce il Collegio a compensare integralmente le spese di lite tra le parti in causa.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), previa estromissione dell'INAIL dal giudizio, dichiara in

---

parte infondato e in parte inammissibile il ricorso in epigrafe, e definitivamente pronunciando lo respinge.

Spese compensate.

La presente sentenza è depositata in forma telematica, e la Segreteria della Sezione provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

---