

Pubblicato il 10/02/2021

N. 00142/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00890/2014 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 890 del 2014, proposto da Enipower Mantova S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Capria, Teodora Marocco e Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Brescia, via Ferramola, n. 14;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero della Salute, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la quale sono domiciliati in Brescia, via S. Caterina, n. 6;

Regione Lombardia; Provincia di Mantova; Comune di Mantova; Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) Lombardia; ARPA Lombardia - Dipartimento di Mantova; Ispra - Istituto Superiore della Protezione e la Ricerca Ambientale; ISS - Istituto Superiore di Sanità; Asl 307 - A.S.L. della Provincia di Mantova, *non costituiti in giudizio*;

nei confronti

Comune di Virgilio; Comune di San Giorgio di Mantova; Ente Parco del Mincio, *non costituiti in giudizio*;

per l'annullamento

- della nota prot. 0014941 del 30/5/2014 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per la Tutela del territorio e delle risorse idriche, con la quale si notifica l'avvenuta pubblicazione del verbale di conferenza dei servizi istruttoria tenutasi in data 28 maggio 2014;

- del verbale della conferenza di servizi istruttoria tenutasi in data 28 maggio 2014 al punto 4 dell'O.d.g., nella parte relativa alla contaminazione da mercurio e segnatamente nella parte in cui si ritiene necessario adottare come obiettivo di bonifica per il mercurio nei terreni la Concentrazione Soglia di Contaminazione (CSC) per la specifica destinazione d'uso conformemente al parere dell'Istituto Superiore di Sanità del 26 febbraio 2014 – 000791 (già prot. 45365/AMPP.IA.12);

- ove occorra, della nota Prot. 0014272/TRI del 23 maggio 2014 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per la Tutela del territorio e delle risorse idriche, con la quale si notifica l'avvenuta pubblicazione del Verbale di Conferenza dei servizi istruttoria tenutasi in data 17 marzo 2014, nonché del relativo verbale nella parte in cui allega il parere dell'Istituto Superiore di Sanità del 26 febbraio 2014 – 0007091 (già prot. 45365/AMPP.IA.12);

di ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero della Salute;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di merito del giorno 27 gennaio 2021, svoltasi con discussione orale mediante collegamenti da remoto in videoconferenza, ex art. 25, I comma, del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137, e 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2020, n. 70, la dott.ssa Elena Garbari e così uditi i difensori delle parti, come specificato nel verbale; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso depositato in data 24 luglio 2014 Enipower Mantova s.p.a. ha impugnato il verbale della Conferenza di Servizi istruttoria di data 28 maggio 2014 convocata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare nell'ambito del procedimento per gli interventi di bonifica nel Sito di Interesse Nazionale "Laghi di Mantova e Polo Chimico", chiedendone l'annullamento *in parte qua*.

Ha esposto, in fatto:

- di essere dall'1 febbraio 2006 il gestore della centrale termoelettrica di Mantova, ubicata all'interno dell'insediamento industriale petrolchimico di Mantova e che le aree di sua proprietà sono suddivise in quattro zone non contigue;
- che limitatamente alla zona "XII" è stata riscontrata un'area di contaminazione storica per la presenza di PCB, in relazione alla quale sono stati predisposti un primo progetto di bonifica, e -successivamente- una variante progettuale (approvata con prescrizioni dalla conferenza di servizi decisoria del 10 ottobre 2011);
- che successivamente, nell'ambito dei lavori di adeguamento della caldaia B6, è emersa, rispetto ad alcuni e limitati campioni, la presenza di mercurio nei terreni, per la quale la ricorrente declina ogni responsabilità, allegando la tipologia di attività produttiva svolta ed il suo avvio solo in epoca recente;
- che il Ministero dell'Ambiente ha quindi chiesto alla società, con nota del 28 febbraio 2014, di trasmettere un'idonea variante progettuale per aggiornare il modello concettuale di distribuzione della contaminazione presente nelle aree

oggetto di bonifica; la società ha riscontrato tale richiesta proponendo alle amministrazioni di svolgere un'analisi di rischio sito specifica per le vie di esposizione in inalazione dei vapori *outdoor* e *indoor* per il bersaglio lavoratore;

- che detto documento è stato esaminato nella conferenza di servizi istruttoria tenutasi presso il MATTM in data 28 maggio 2014, nella quale ISPRA ha chiesto in via cautelativa di includere nell'analisi di rischio anche una valutazione sulla possibile lisciviazione in falda del mercurio, ancorché le analisi di monitoraggio sulla falda sottostante l'area XII mostrassero l'assenza di contaminazione da mercurio;
- nella medesima conferenza, inoltre, sulla base di un parere dell'Istituto Superiore di Sanità di data 26 febbraio 2014, le amministrazioni hanno identificato come obiettivo di bonifica per il mercurio, indipendentemente dall'esito dell'analisi di rischio, il parametro di 5mg/Kg, valore corrispondente alla CSC di riferimento per i siti industriali, costituente quindi la soglia oltre la quale un sito è solo *potenzialmente* inquinato; hanno richiesto altresì ad Enipower di presentare una proposta di intervento per l'area, sostanzialmente rimuovendo i terreni interessati dalla presenza di mercurio e, solo in caso di impossibilità, presentare un'analisi di rischio.

Ha evidenziato la ricorrente che tali prescrizioni sono motivate da ISS rilevando: che il mercurio potrebbe essere rimobilizzato, creando un rischio per la falda acquifera sottostante; che il SIN Laghi di Mantova e Polo chimico si trova in un'area sensibile dal punto di vista idrogeologico; che ARPA avrebbe riscontrato la presenza del mercurio anche nella colonna d'acqua superficiale dei laghi di Mantova; che la prescrizione sarebbe coerente con la convenzione internazionale di Minamata dell'ottobre 2013.

Sottolineando che le determinazioni avversate hanno un contenuto già vincolante, risultando immediatamente lesive, l'esponente ne ha dedotto l'illegittimità per i seguenti motivi:

I. *Violazione e falsa applicazione degli artt. 240 e 242 e degli allegati 1 e 5 alla parte IV, titolo V del d.lgs. 152/2006. Ingiustizia manifesta.* Le amministrazioni

intimate, sulla base del nominato parere dell'ISS, hanno stabilito che il valore per il mercurio che, secondo la legge, definisce un sito come *potenzialmente* contaminato va assunto come parametro per qualificare automaticamente il sito come *contaminato*, indipendentemente dall'analisi di rischio, strumento obbligatorio per legge. Tale prescrizione risulta illegittimamente ed ingiustificatamente molto più restrittiva della normativa che disciplina la materia;

II. *Violazione e falsa applicazione degli artt. 240 e 242 e degli allegati 1 e 5 alla parte IV, titolo V, del d.lgs. 152/2006 sotto altro profilo. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta. Incompetenza.* Deduce la ricorrente che né il Ministero dell'Ambiente né le altre amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi né l'ISS hanno competenza alla definizione di parametri di bonifica diversi da quelli stabiliti dal d.lgs. 152/2006 (in particolare dalla tabella 1 dell'allegato 5 degli allegati alla Parte IV, Titolo V), per i parametri ivi espressamente previsti, qual è il mercurio;

III. *Violazione e falsa applicazione degli artt. 240 e 241 e degli allegati 1 e 5 alla parte IV, titolo V, del d.lgs. 152/2006 sotto altro profilo. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta. Abnormità del provvedimento.* La prescrizione è asseritamente fondata sulle politiche europee e internazionali tendenti alla riduzione del mercurio dalle fonti potenzialmente inquinanti e, in particolare, sulla convenzione di Minamata, che però – al contrario di quanto assunto dall'Amministrazione – non solo non fissa obiettivi vincolanti di bonifica, ma fonda la strategia di intervento relativa all'inquinamento da mercurio proprio sull'analisi di rischio sanitario ed ambientale, ovvero lo strumento che le amministrazioni intendono, in specie, pretermettere;

IV. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 242 sotto altro profilo e dell'art. 252 del d.lgs. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 ter della legge 241/1990. Eccesso di potere per carenza di motivazione.* Il tenore del verbale della conferenza istruttoria, così come delle note che lo richiamano, propongono le decisioni ivi assunte quali determinazioni conclusive e prescrittive, in violazione della

normativa che regola le conferenze di servizi sia sotto il profilo procedurale (in relazione al contenuto consultivo delle determinazioni assunte nella conferenza istruttoria) che sostanziale (sotto il profilo dell'assenza di motivazione).

Si sono costituiti per resistere al ricorso, con il patrocinio dell'avvocatura distrettuale dello Stato, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero della salute e il Ministero dello sviluppo economico.

Con note d'udienza di data 20 dicembre 2020 la difesa erariale ha eccepito che - in assenza di indicazioni dai Ministeri patrocinati- "*sembrerebbero sussistere*" le condizioni per una declaratoria di inammissibilità o comunque di improcedibilità del gravame, perché proposto contro un atto privo di efficacia provvedimentale e, per quanto noto, non seguito da provvedimenti attuativi.

Con riferimento alle vicende successive alla proposizione del ricorso la società ricorrente, per contro, ha rappresentato di aver presentato al Ministero, in data 20 dicembre 2018, un'analisi di rischio, che ha individuato una sorgente di potenziale contaminazione da Mercurio nel suolo profondo, per la quale sono stati verificati i percorsi di esposizione inalazione di vapori *outdoor* e lisciviazione in falda. Le simulazioni eseguite hanno permesso di evidenziare "*l'accettabilità dei rischi sanitari e di calcolare una CSR pari a ca. 55 mg/kg. Dal confronto tra la CSR calcolata e le massime concentrazioni rilevate in campo (17 mg/kg), non si evidenziano superamenti, potendo considerare l'area non contaminata ai sensi del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.*". L'esponente ha confermato contestualmente l'attualità dell'interesse al gravame "*nell'eventualità in cui l'amministrazione, in sede di valutazione dell'analisi di rischio presentata ribadisca le prescrizioni imposte nei provvedimenti impugnati in merito ai valori di CSR (5 mg/kg – pari al valore di CSC - in luogo del valore di CSR di 50 mg/kg calcolati con l'analisi di rischio) e conseguentemente non approvi l'analisi di rischio*".

La causa è stata chiamata all'udienza di merito del 21 gennaio 2021 e ivi trattenuta in decisione.

DIRITTO

Oggetto dell'odierno giudizio è la determinazione della conferenza di servizi tenutasi presso il Ministero dell'Ambiente in data 28 maggio 2014 che ha imposto ad Enipower Mantova s.p.a. in relazione all'area XII del SIN Laghi di Mantova, di sua proprietà, un obiettivo di bonifica per il mercurio pari a 5 mg/kg (equivalente alla CSC), indipendentemente dai risultati dell'analisi di rischio sito specifica e delle CSR ivi individuate, imponendole -quindi- di presentare una proposta di intervento, al fine di rimuovere i terreni contaminati.

Devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del gravame formulate, peraltro in via dubitativa, dalla difesa ministeriale.

Va precisato, infatti, che ancorché gli atti endo-procedimentali (quali i verbali delle conferenze istruttorie) non siano di regola autonomamente impugnabili e debbano essere censurati solo unitamente all'atto conclusivo del procedimento, l'interesse a ricorrere è subordinato alla sussistenza di un'attuale e concreta lesività, e non anche alla definitività, dell'atto amministrativo. Nel caso di specie le determinazioni della conferenza di servizi, pur assunte in sede istruttoria, hanno (illegittimamente, come denunciato con l'ultimo motivo di gravame) un contenuto autonomamente precettivo e direttamente lesivo della posizione giuridica della società ricorrente, alla quale impongono prescrizioni vincolanti e immediatamente efficaci, avverso le quali va riconosciuta -quindi- l'azionabilità della tutela giurisdizionale. Sicché, stante il carattere immediatamente precettivo, risulta destituita di fondamento anche l'eccezione di improcedibilità del ricorso per mancanza di successivi provvedimenti attuativi.

Né l'amministrazione resistente -ai fini di una declaratoria di sopravvenuto difetto di interesse - ha altrimenti allegato l'esistenza di atti successivi portati a conoscenza dell'interessata, determinanti un assetto di interessi che supera quello definito con l'atto avverso.

Nel merito il ricorso è fondato per le ragioni di seguito esposte.

Ai sensi dell'articolo 240, comma 1, del d.lgs. 152/2006 le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) sono “*i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto*” (lett. b), mentre le concentrazioni soglia di rischio (CSR) sono “*i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito*” (lett. c).

Pertanto le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) sono i livelli di contaminazione delle matrici ambientali il cui superamento qualifica un sito come *potenzialmente* inquinato, circostanza che comporta la necessità di effettuare la caratterizzazione e l'analisi di rischio sito specifica. Le concentrazioni soglia di rischio (CSR) sono invece i livelli di contaminazione specifici -individuati con l'analisi rischio sito specifica- il cui superamento qualifica un sito come *effettivamente* contaminato, con conseguente necessità di messa in sicurezza e la bonifica.

In sintesi la CSC deve considerarsi un valore di attenzione, superato il quale occorre svolgere una caratterizzazione, mentre la CSR identifica il livello di contaminazione residua accettabile, calcolato mediante analisi di rischio, sul quale impostare gli interventi di messa in sicurezza e/o di bonifica (Allegato 1 al Titolo V della parte Quarta del d.lgs. 142/2006).

L'imposizione di uno *standard* di valori di riferimento molto più restrittivo di quello di legge risulta in specie assunto in difetto di una congrua motivazione tecnica, perché fondato su considerazioni generiche (sensibilità del sito, possibilità di rimobilizzazione del mercurio, orientamenti nazionali e comunitari diretti all'eliminazione del mercurio da tutte le fonti potenzialmente inquinanti), che sono state del resto riproposte

pedissequamente e genericamente dalle amministrazioni con riferimento ad altre aree del SIN.

Questo Tribunale si è in più occasioni pronunciato sulle corrispondenti prescrizioni imposte ad altre società da conferenze di servizi antecedenti, coeve o successive a quella oggetto dell'odierno gravame (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 25 agosto 2016, n. 1144; sez. I, 29 agosto 2016, n. 1160 e n. 1161; sez. I, 3 settembre 2019, n. 793), con un orientamento dal quale il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi. Le richiamate pronunce hanno caducato le previsioni impugnate perché l'assunzione di parametri di inquinamento *standard* e generici risultava in contrasto con la normativa e non supportata da adeguata motivazione.

Le prescrizioni avversate non risultano infatti fondate su ragioni tecniche, che diversamente conducono a confermare la necessità di determinare il valore di concentrazione per il mercurio attraverso un'analisi di rischio che tenga conto della particolare situazione dei luoghi.

Il mero superamento della CSC non implica, infatti, necessariamente un rilascio di Mercurio e gli obiettivi di bonifica vanno opportunamente stabiliti in concreto in relazione alle risultanze dell'analisi del suolo, la cui caratterizzazione consente di individuare le CSR, cioè degli specifici limiti di concentrazione ritenuti in concreto compatibili con le caratteristiche peculiari del luogo, potendosi, in tal modo, differenziare le situazioni sulla scorta dei livelli di concentrazione presenti nel sito e considerando anche eventuali bersagli sensibili.

La caratterizzazione è infatti *“un'analisi più specifica e mirata, basata sulle condizioni concrete del luogo e, dunque, appare privo di significato l'invito ad assumere come obiettivo della bonifica livelli che sono generici e disancorati dalla situazione reale. Invero, laddove le autorità preposte non dovessero condividere i risultati dalla caratterizzazione e dell'analisi di rischio, potrebbe essere richiesta un'integrazione (così come risulta in concreto essere avvenuto negli anni), al fine della corretta determinazione degli specifici parametri di riferimento per la specifica area, ma non appare comprensibile la richiesta dell'applicazione*

di quelli generici di CSC dopo lo svolgimento delle indagini appositamente preordinate a stabilire le CSR specifiche.” (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, n. 1144/2016 cit.).

Del resto, a termini dell'articolo 242, commi 5 e 7 del d.lgs. 152/2006, *“qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle concentrazioni soglia di rischio, la conferenza dei servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento”,* mentre solo *“qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile sottopone alla regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito.”*

Conclusivamente risultano viziati per violazione di legge, difetto di istruttoria e di motivazione, alla luce del chiaro disposto normativo, sia la fissazione dell'obiettivo di bonifica per il parametro mercurio, sia il conseguente ordine di rimozione dei terreni contaminati, che devono essere annullati, accogliendo le censure articolate nei primi tre motivi di ricorso e con assorbimento della censura di natura procedurale dedotta con l'ultimo motivo.

Le spese di lite sono liquidate in dispositivo secondo soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla *in parte qua* l'atto impugnato in principalità.

Condanna le amministrazioni resistenti, in solido, alla refusione delle spese di lite alla ricorrente, che liquida in 3.500,00 (tremilacinquecento//00) euro, oltre oneri di legge.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto, ex art. 25, II comma, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

Elena Garbari, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Elena Garbari

IL PRESIDENTE

Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO