

Pubblicato il 06/06/2022

N. 04588/2022REG.PROV.COLL.  
N. 08448/2021 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8448 del 2021, proposto dalla società IES, Italiana Energia e Servizi s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Sella, Claudio Visco e Luca Torlaschi, con domicilio eletto presso lo studio Macchi Di Cellere Gangemi in Roma, via Michele Mercati, n. 39;

***contro***

il Ministero della transizione ecologica, il Ministero della salute, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero della cultura, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*; l'Istituto superiore di sanità e l'I.s.p.r.a. - Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

la Provincia di Mantova, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Eloisa Persegati Ruggerini e Lucia Salemi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Regione Lombardia, il Comune di Mantova, il Comune di Borgo Virgilio, il

Comune di San Giorgio Bigarello, l'A.r.p.a. Lombardia - Dipartimento Provinciale di Mantova, l'A.t.s. Val Padana Mantova, l'Autorità di bacino distrettuale del Fiume Po, l'A.i.p.o. - Agenzia interregionale per il Fiume Po, il Parco regionale del Mincio, l'Enea - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, non costituitisi in giudizio;

*nei confronti*

della società Belleli Energy CPE s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Federico Peres e Alessandro Kiniger, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Brescia (sezione prima) n. 182 del 24 febbraio 2021, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimato e della società Belleli Energy CPE s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2022 il consigliere Silvia Martino;

Uditi gli avvocati Marco Sella, Luca Torlaschi e Luciano Butti (su delega dell'avvocato Federico Peres);

Dato atto delle istanze di passaggio in decisione depositate dall'avvocato Eloisa Persegati Ruggerini e dall'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società odierna appellante è proprietaria di una vasta area nel comune di Mantova, ubicata nel Sito di interesse nazionale "Laghi di Mantova e Polo Chimico", soggetto a procedura di bonifica sotto il controllo del Ministero dell'ambiente sin dal 2001.

Una parte della proprietà in questione è occupata dall'impianto industriale, ove la società svolge attività di raffinazione di petrolio e di commercializzazione di prodotti petroliferi, mentre un'altra parte è esterna alla raffineria e comprende un'ampia area verde ricadente nel Sito di interesse comunitario "Vallazza".

1.1. Con il ricorso di primo grado (n.r.g. 34 del 2014) la società ha impugnato le prescrizioni adottate nei suoi confronti dalla Conferenza di servizi decisoria tenutasi in data 25 luglio 2013 e dal decreto ministeriale n. 4510/TRI/DI/B del 2 ottobre 2013, che le ha approvate.

Il ricorso è stato affidato a due mezzi di gravame (da pag. 13 a pag. 28).

1.2. Con riferimento alla parte del compendio esterna alla raffineria, la ricorrente esponeva che già nel 2005, su richiesta del Ministero dell'ambiente, aveva predisposto un piano di caratterizzazione, che era stato approvato nella Conferenza di servizi decisoria del 14 marzo 2006.

La società aveva poi redatto lo Studio per la valutazione di incidenza e una relazione integrativa.

Entrambi i documenti erano stati valutati dal Parco del Mincio, che aveva espresso parere positivo con prescrizioni in merito alla caratterizzazione con maglia 50m X 50m.

Dopo aver ottenuto l'assenso del Ministero ai fini dell'impiego di una maglia 100m X 100m nella zona valliva, che non era mai stata oggetto di attività potenzialmente inquinanti, la società tra febbraio e marzo 2008 aveva eseguito la caratterizzazione.

1.3. La Conferenza di servizi istruttoria dell'11 ottobre 2010 e poi la Conferenza di servizi decisoria del 10 ottobre 2011 avevano richiesto un documento integrativo che recepisce le seguenti prescrizioni:

1) *“si chiede, nel caso non siano già comprese in un piano di monitoraggio a sé stante, di effettuare campionamenti e analisi di laboratorio su campioni di acque superficiali prelevate in corrispondenza degli specchi d'acqua oggetto dell'indagine”;*

2) *“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 di Bonifica dei “Laghi di Mantova e Polo Chimico” definito da I.s.p.r.a., non garantendo il prelievo di 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; si chiede pertanto di ripetere almeno il 50% dei sondaggi nell’area in esame al fine della corretta valutazione dello stato di contaminazione dei sedimenti nell’area medesima; l’ubicazione di tali sondaggi integrativi dovrà essere concordata con Arpa Lombardia ed il prelievo dei sedimenti dovrà essere in accordo con quanto previsto dal “Piano di caratterizzazione dell’area lacustre del Sito di Bonifica dei “Laghi di Mantova e Polo Chimico”.*

Veniva richiesto inoltre alla società titolare dell’area *“nonché ai soggetti pubblici competenti nel caso si tratti di aree demaniali di rimuovere i rifiuti abbandonati delle più svariate tipologie presenti nei pressi dell’argine del fiume Mincio”;*

1.4. Il decreto dirigenziale del Ministero dell’ambiente 23 febbraio 2012 recante l’approvazione del verbale della Conferenza di servizi 10 ottobre 2011, aveva quindi stabilito le prescrizioni che avrebbe dovuto osservare la società a titolo di misure di prevenzione, messa in sicurezza di urgenza e bonifica, in conformità ai pareri trasmessi dall’I.s.p.r.a con le note in data 6 e 7 ottobre 2010, allegate al verbale della suddetta Conferenza (sub lett. L e M) e alla relazione di “validazione” trasmessa dall’A.r.p.a. il 27 aprile 2010.

In particolare, era stato chiesto alla società di prevedere interventi di bonifica anche presso l’area “rilevata”, ubicata esternamente rispetto al confine fiscale della raffineria.

1.5. Tali atti erano stati impugnati innanzi al medesimo T.a.r., con ricorso iscritto al n.r.g. 693/2012.

1.6. Nella pendenza di tale impugnativa, il Ministero dell’ambiente, nella conferenza decisoria del 25 luglio 2013, aveva tuttavia ribadito l’obbligo della società di *“trasmettere, nei tempi tecnici strettamente necessari, un documento contenente i*

*risultati delle indagini integrative da effettuare nelle aree esterne alla Raffineria IES S.p.A. in ottemperanza alle prescrizioni di cui alla pagina 46 del verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 10/10/2011” nonché di effettuare “interventi di messa in sicurezza d'emergenza e/o bonifica ove necessari, anche nell'area rilevata, ubicata in area di proprietà IES ma esterna al confine fiscale della Raffineria”.*

L'Amministrazione aveva inoltre richiesto “*al soggetto titolare dell'area nonché ai soggetti pubblici competenti nel caso si tratti di aree demaniali, di trasmettere un elaborato che illustri lo stato di avanzamento delle attività di rimozione dei rifiuti abbandonati, presenti lungo l'argine del fiume Mincio, così come richiesto dalla Conferenza di Servizi decisoria del 10/10/2011”.*

1.7. Il primo motivo articolato in primo grado (del ricorso iscritto al n. 34 del 2014), ha per oggetto le medesime censure già formulate con il ricorso di primo grado n.r.g. 693/2012, definito con la sentenza n. 766 del 2018, il cui appello è stato anch'esso trattenuto in decisione all'odierna udienza e respinto.

1.8. La Conferenza di servizi in data 25 luglio 2013 si è occupata anche dell'area ove è insediata la raffineria, attiva fin dai primi anni cinquanta del secolo scorso ed estesa per circa 40 ettari, poiché in corrispondenza dell'impianto produttivo è stata rinvenuta in falda un'ingente quantità di prodotto idrocarburico in fase separata (cd. surnatante), che si propaga anche a valle idrogeologico, in zona Darsena, in via Brennero e nella proprietà di Belleli.

1.9. Va soggiunto che, in precedenza, con ordinanza prot. 21/258 del 15 ottobre 2012 la Provincia di Mantova aveva individuato IES come responsabile per il surnatante presente in falda anche nell'area Belleli e aveva imposto alla società di predisporre uno specifico progetto per la sua rimozione.

1.10. Anche questa ordinanza è stata impugnata da IES, con il ricorso di primo grado n.r.g. 1248/2012, definito dal T.a.r. con sentenza n.176 del 2020,

anch'essa oggetto di appello trattenuto in decisione all'odierna udienza e respinto.

1.11. In esecuzione dell'ordinanza provinciale in precedenza richiamata la società trasmetteva al Ministero dell'ambiente, il progetto recante *“interventi finalizzati alla rimozione e recupero del prodotto surnatante sulla falda in area Belleli Energy CPE.”*.

L'Amministrazione, sulla base dei pareri di A.r.p.a. e della Provincia di Mantova evidenziava tuttavia non solo la necessità di procedere immediatamente con gli interventi di recupero del surnatante ivi previsti, ma anche quella di realizzare idonee misure di prevenzione tramite la realizzazione di una barriera idraulica finalizzata all'intercettazione del plume di contaminazione in area Belleli.

1.12. Nonostante IES nella Conferenza di servizi istruttoria del 21 giugno 2013 avesse prodotto una relazione (nota tecnica redatta da Foster Wheeler) che esponeva le ragioni ostative a quest'ultima richiesta, la Conferenza decisoria del 25 luglio 2013 confermava la prescrizione.

1.13. Tale determinazione forma oggetto del secondo motivo articolato in primo grado (del ricorso n. 34 del 2014).

2. Nella resistenza della Amministrazioni intimata, e della controinteressata Belleli Energy CPE s.r.l., il T.a.r., con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa (sezione prima, n. 182 del 24 febbraio 2021):

- ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'I.n.a.i.l. (capo non impugnato);

- ha respinto con dovizia di argomenti entrambi i motivi di ricorso;

- ha condannato IES alle spese di lite.

3. L'appello della società è affidato a due complessi mezzi di gravame (da pagina 8 a pagina 30 del ricorso) che possono essere sintetizzati come segue.

I. Il rigetto del primo motivo del ricorso introduttivo si basa sul richiamo alle argomentazioni contenute nella precedente sentenza dello stesso T.a.r., n. 766 del 2018.

La società appellante imputa sostanzialmente al primo giudice di non avere svolto alcuna autonoma delibazione in ordine agli argomenti critici svolti dall'odierna appellante.

In tal senso, sarebbe ad esempio significativo il fatto che la fondatezza delle censure dedotte avverso la prescrizione relativa alla rimozione dei rifiuti abbandonati, avrebbero trovato “concreta” conferma, nelle determinazioni successivamente assunte dal Comune di Mantova che, provvedendo alla rimozione dei rifiuti abbandonati senza alcuna pretesa, riserva e/o rivalsa nei confronti della società ricorrente, avrebbe smentito in radice la sussistenza di qualsivoglia obbligo in capo alla società ricorrente come invece illegittimamente preteso negli atti impugnati.

II. Per quanto riguarda la reiezione del secondo motivo di ricorso articolato in primo grado, il T.a.r. avrebbe erroneamente individuato una correlazione tra il prescritto barrieramento idraulico e l'estensione del surnatante in area Belleli.

Il barrieramento idraulico sarebbe finalizzato a catturare la contaminazione disciolta in falda a seguito di un ipotetico e potenziale rilascio da parte del surnatante presente nel sito Belleli.

Secondo la società, tuttavia, il surnatante sarebbe caratterizzato da una sostanziale immobilità.

Per tale ragione, non richiederebbe opere di barrieramento, bensì interventi di rimozione/estrazione.

L'efficacia della soluzione proposta da IES sarebbe confermata dal fatto che nell'ultimo Accordo di programma 2020/2021 gli Enti competenti hanno allocato le ingenti risorse finanziarie prima destinate alla bonifica dell'area IES e delle aree contermini ad altra destinazione.

Anche la recente Relazione *“Tecnico Descrittiva delle attività di messa in sicurezza della falda – area Belleli Energy CPE”* trasmessa da IES ad A.r.p.a. comproverebbe come il recupero del surnatante presente in area Belleli Energy CPE: (i) stia avvenendo coerentemente al progetto approvato dal Ministero in ottemperanza all'Ordinanza della Provincia di Mantova n.

21/258; (ii) abbia condotto ad un progressivo recupero di surnatante; (iii) abbia determinato una riduzione dello spessore del surnatante presente nell'area interessata.

La Conferenza decisoria del 25 luglio 2013 avrebbe quindi acriticamente recepito le richieste dell'A.r.p.a. e della Provincia di Mantova,

Al riguardo, nel corso della Conferenza istruttoria del 21 giugno 2013, la società ricorrente aveva prodotto un'argomentata nota tecnica redatta dalla Foster Wheeler nella quale si evidenziavano:

- l'assenza di qualsiasi evidenza analitica relativa all'esistenza di un ipotetico "plume di contaminazione" diretto verso le aree umide ed il fiume Mincio, sulla base delle risultanze delle attività di monitoraggio dei piezometri posti a valle idrogeologica dell'area Belleli Energy CPE;
- la funzione di barriera idraulico svolta dai pozzi di emungimento collocati nell'area Deposito Belleli di proprietà della IES (PZ151A, PZ151B, PZ151C, PZ151D) nei confronti di un potenziale rilascio di sostanze inquinanti da parte del surnatante presente in area Belleli Energy CPE;
- l'assenza dei dati progettuali necessari al dimensionamento di una barriera idraulica finalizzata all'intercettazione delle acque di falda.

La Conferenza decisoria non avrebbe operato alcuna controdeduzione alle osservazioni della ricorrente la quale ribadisce che i pozzi di emungimento già collocati nell'area deposito Belleli di proprietà della IES sarebbero in grado di intercettare le acque di falda provenienti dal sito Belleli Energy CPE, a seguito di un eventuale ed ipotetico rilascio da parte del surnatante. La direzione di flusso delle acque di falda è, infatti, diretta da Nord-Est verso Sud-Ovest, e non vi sarebbe nessuna evidenza analitica relativa all'esistenza di un ipotetico "plume di contaminazione" diretto verso le aree umide ed il fiume Mincio.

Il giudice avrebbe trascurato le evidenze delle campagne di monitoraggio 2015, 2017 e 2019 relative alle cinque sostanze (i.e. MTBE, ETBE, idrocarburi totali, benzene e stirene), che possono essere contenute negli idrocarburi in fase liquida separata rinvenuti nell'area Belleli.



Dalle stesse potrebbe evincersi, che, ora come allora, non vi sarebbe alcuna migrazione di contaminante verso le aree umide ed il fiume Mincio.

Il tema del barrieramento idraulico nei confronti di una ipotetica contaminazione delle acque di falda eventualmente rilasciata dal surnatante presente in area Belleli Energy CPE sarebbe affrontato in maniera adeguata in occasione della presentazione da parte di IES del Progetto Alternativo al “Progetto definitivo degli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falda acquifera del SIN Laghi di Mantova e Polo Chimico - I stralcio funzionale” redatto da Sogesid.

L’analisi condotta dalla Società avrebbe dimostrato che tutte le particelle d’inquinante eventualmente transitanti lungo tale tratto di confine sono catturate dalla barriera idraulica gestita dalla IES.

Tale analisi sarebbe stata pienamente condivisa dal Ministero dell’ambiente che, con Decreto n. 531/STA del MATTM del 20 novembre 2015 ha approvato il Progetto di MISO Fase I: Falda.

La società ha richiamato, altresì, gli approfondimenti “sul modello idrogeologico del SIN” richiesti da A.r.p.a. Lombardia all’Università degli Studi Milano-Bicocca nonché la Relazione 2021 trasmessa ad ARPA da IES i quali confermerebbe l’efficacia della barriera idraulica realizzata da IES.

4. Si sono costituiti per resistere, il Ministero della transizione ecologica, il Ministero della salute, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero della cultura, l’I.s.s., l’I.s.p.r.a., la Provincia di Mantova e la società Belleli Energy CéE.

5. In vista dell’udienza del 21 dicembre 2021 le parti hanno depositato memorie conclusionali.

6. Con la memoria di replica del 29 novembre 2021 la Provincia di Mantova ha dedotto l’inammissibilità della documentazione prodotta dalla ricorrente *sub* lett. B ter, C e D ed E (quest’ultima relativa alla diffida del MATTM 13 marzo 2021, oggetto del ricorso n.r.g. n. 320 del 2021, pendente in primo grado innanzi al T.a.r. di Brescia)

7. Anche le società Belelli e IES hanno depositato memorie di replica.
8. Alla pubblica udienza del 21 dicembre 2021, la discussione è stata rinviata per consentire la trattazione congiunta del presente appello con quelli iscritti ai nn.rr.gg. 6462/2020 e 1814/2019.
9. La Provincia di Mantova ha depositato un'ulteriore memoria, ribadendo le eccezioni già dedotte con la memoria di replica 29 novembre 2021. Ha altresì contestato la relazione di parte prodotta sub lett. M a firma del prof. Manassero (aggiornamento della relazione prodotta da IES come documento B – *ter*).
10. La società IES, infine, ha depositato una memoria di replica.
11. L'appello è passato in decisione alla pubblica udienza del 14 aprile 2022.
12. In via preliminare, deve darsi atto, così come eccepito dalla Provincia di Mantova, dell'inammissibilità dei documenti depositati da IES sub lett. B-ter, C, D, E e M, per violazione del divieto delle nuove prove in appello sancito dall'art. 104 comma 2 c.p.a.
12. Inoltre, il Collegio limiterà il proprio esame ai motivi originari posti a sostegno del ricorso di primo grado – nella parte in cui, criticamente, sono stati riproposti in appello – i quali perimetrano obbligatoriamente il processo di appello *ex art.* 104 comma 1 c.p.a. (sul principio e la sua applicazione pratica, fra le tante, cfr. sez. IV, n. 1137 del 2020, n. 1130 del 2016, sez. V, n. 5868 del 2015; sez. V, n. 5347 del 2015).
13. Nel merito, l'appello è infondato e deve essere respinto.
  - 13.1. Va premesso che nelle materie tecnico scientifiche - quale è indubbiamente quella in esame, relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento - si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori (per tutte, con riferimento alla più ampia materia delle valutazioni ambientali, Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020 n.5379; sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36).

Non è invece consentito chiedere al giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle Amministrazioni giungendo ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verifica sollecitata dalla parte (sul punto specifico, Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500), ovvero sulle perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (sul principio, per tutte Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2021 n.2524, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, 7 giugno 2021 n.4331). Studi di questo genere infatti, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e condivisi espressamente dall'autorità competente.

13.2. Alla luce dei principi testé esposti si appalesa senz'altro corretta la reiezione da parte del T.a.r. del primo motivo articolato in primo grado, sostanzialmente riproduttivo delle censure articolate con il ricorso di primo grado definito dal medesimo T.a.r. con la sentenza n.766 del 2018.

13.3. Con tale motivo, la ricorrente ha nuovamente dedotto che la caratterizzazione dell'area sarebbe stata effettuata in conformità alle indicazioni delle Amministrazioni coinvolte, agli accordi con gli Enti locali oltre che in conformità al codice dell'ambiente, sicché sarebbe stata del tutto ingiustificata la richiesta di ripetere almeno il 50% dei sondaggi.

Non sarebbe convincente la motivazione allegata dalla Conferenza di servizi, secondo cui le modalità di prelievo delle carote, così come le operazioni di estrusione dei sedimenti, non sarebbero in linea con le indicazioni riportate nel documento elaborato da I.s.p.r.a per la caratterizzazione del SIN nel luglio 2007 e, pertanto, i sedimenti prelevati potrebbero non essere rappresentativi della reale situazione ambientale dell'area indagata.

Sarebbe illegittima anche la prescrizione concernente l'obbligo di bonifica, perché IES non è il soggetto responsabile della contaminazione né è stata effettuata un'analisi di rischio sito specifica. Così come sarebbe illegittimo l'ordine di rimuovere i rifiuti, imposto senza alcuna indagine in merito ai soggetti cui sia addebitabile l'abbandono e senza considerare che gli argini del

fiume Mincio appartengono al demanio, al quale compete anche l'attività di vigilanza.

13.3.1 Il Collegio rileva che le deduzioni avverso le richiamate prescrizioni sono, prima che infondate, inammissibili poiché le Conferenze del 2013 si sono limitate ad adottare determinazioni meramente confermativa di quelle adottate nel 2011, non ottemperate dalla società.

13.3.2. Ad ogni buon conto, si osserva che - in disparte l'asserita e indimostrata aderenza della metodologia di effettuazione dei sondaggi a quella indicata nel Piano di caratterizzazione definito dall'I.s.p.r.a. - la ricorrente non ha specificamente controdedotto al principale rilievo dell'Istituto circa l'inattendibilità dei risultati dei sondaggi effettuati e, comunque, circa la necessità di ulteriori e più puntuali indagini per accertare lo stato di contaminazione.

In particolare, nel parere dell'I.s.p.r.a. del 7 ottobre 2010 in merito alle indagini integrative condotte da IES (allegato L alla Conferenza decisoria del 10 ottobre 2011), è possibile leggere il principale rilievo critico dell'Istituto, rappresentato dal fatto che *“A causa della consistenza dei sedimenti e delle modalità di prelievo e recupero delle carote non è stato possibile effettuare la ricostruzione stratigrafica dei sedimenti campionati?”*.

Inoltre, nel prosieguo di tale parere – quale risulta dalla sentenza del T.a.r. n. 766 del 2018 - l'Istituto sottolinea che, a differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente circa la validazione dei sondaggi, in realtà *“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 ed incontaminati. Pertanto si fa presente che la qualità ambientale dei sedimenti riscontrata potrebbe non essere rappresentativa della reale situazione ambientale dell'area indagata”*).

Si appalesano pertanto ineccepibili le argomentazioni del T.a.r., là dove ha sottolineato, richiamando le argomentazioni contenute nella citata sentenza n.

766 del 2018, che *“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”*.

13.4. La società ha poi criticato la prescrizione delle Conferenze del 2011 (ribadite nel 2013) di prevedere interventi di bonifica anche nell'area “rilevata”.

IES ha censurato il fatto che la Conferenza sia giunta a tale determinazione senza che fosse stata effettuata l'analisi di rischio sito specifica, e ha fatto rilevare che, comunque, l'eventuale bonifica compete al soggetto responsabile dell'inquinamento e non già al mero proprietario al quale l'evento non sia imputabile, occorrendo il preventivo svolgimento, da parte della Provincia, delle opportune indagini volte ad identificare il responsabile (art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006).

13.4.1. Al riguardo, occorre ricordare che in materia ambientale l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti - accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati- si basa sul criterio del “più probabile che non”, ovvero richiede semplicemente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019; successivamente, sez. IV, 7 gennaio 2021 n.172).

13.4.2. Nel caso di specie, emerge che il contenuto della contestata prescrizione è in primo luogo la richiesta di effettuazione degli adempimenti conseguenti agli esiti delle indagini di caratterizzazione, le quali – è bene ricordare – la stessa ricorrente aveva spontaneamente accettato di estendere alle aree limitrofe al sito della raffineria.

Tra questi adempimenti - secondo quanto prescritto dall'art. 242, comma 4, del Codice dell'ambiente - vi è, in primo luogo, proprio l'effettuazione dell'analisi del rischio sito specifica.

Pertanto, è solo nell'ipotesi in cui fossero risultati superati i valori di CSR che avrebbero dovuto essere avviate le attività di bonifica.

Ed è stata sempre la stessa ricorrente, in primo grado, a richiamare gli esiti delle indagini di caratterizzazione da cui risulta, anche per l'area in esame, l'esistenza di una contaminazione da idrocarburi.

Vero è che la società ne ha sminuito la rilevanza, riconducendo tali esiti, nella propria relazione di caratterizzazione, ad "eventi accidentali ed occasionali", non specificamente individuati, indipendenti dall'attività svolta nell'area limitrofa.

Tuttavia l'Amministrazione si è ragionevolmente basata sulla vicinanza della raffineria nonché sulla circostanza che le sostanze ritrovate sia nei suoli che nelle acque di falda corrispondono alle componenti impiegate nel ciclo produttivo dell'azienda.

In tal senso, vanno richiamate anche le relazioni I.s.p.r.a del 6 ottobre 2010 e A.r.p.a. del 27 aprile 2010 (allegato M al verbale della Conferenza decisoria del 2011)

In particolare, nella relazione del 27 aprile 2010 (pag. 9 e ss.), l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, oltre a confermare il superamento dei valori soglia di contaminazione per i parametri idrocarburi C>12 C<12 (nonché per Mercurio, Rame, Piombo e Zinco), ha fatto osservare che a differenza della contaminazione da metalli (riscontrata nel terreno superficiale) *"quella da idrocarburi è stata invece rilevata nel terreno "profondo", ossia nei campioni prelevanti oltre il metro di profondità"*.

In sostanza, mentre non è stato addotto dalla società alcun elemento idoneo a supportare la tesi di una contaminazione occasionale, vi sono invece sufficienti elementi per ritenere che la contaminazione in esame sia il risultato della trasmigrazione dell'inquinamento dall'area della raffineria, secondo il

criterio del “più probabile che non” correttamente richiamato dal primo giudice quanto all'accertamento del nesso causale.

13.4. Le valutazioni operate dalle Conferenze di servizi nel 2011, hanno trovato conferma nella successiva adozione, da parte della Provincia di Mantova, dell'ordinanza n.258 del 15 ottobre 2012, con la quale, ai sensi dell'art.244 del d.lgs. n. 152/2006, l'odierna appellante è stata individuata quale soggetto responsabile della contaminazione per quanto riguarda Via Brennero nella Città di Mantova, nel tratto che corre a confine con lo stabilimento IES e lo stabilimento Belleli Energy CPE, nonché della contaminazione delle acque sotterranee sia nell'area del proprio stabilimento che dello stabilimento Belleli Energy CPE (tale ordinanza provinciale è stata impugnata innanzi al T.a.r. nel ricorso definito con la sentenza di rigetto n. 176/2020, impugnata con l'appello n.r.g. 6462/2020, anch'esso passato in decisione all'odierna udienza).

13.5. Inoltre (come documentato dall'Avvocatura dello Stato) con sentenza della Corte di Appello di Brescia 3 febbraio 2021 n.125, conforme alla sentenza di primo grado del Tribunale di Brescia 27 gennaio 2016 n.274, è stata accertata la responsabilità di IES nel giudizio per danno ambientale instaurato dal Ministero dell'ambiente.

13.6. Relativamente, infine, alla prescrizione concerne la rimozione dei rifiuti abbandonati, è evidente il venir meno dell'interesse all'accoglimento delle censure dedotte, poiché la stessa appellante ha sottolineato che a tale adempimento ha successivamente provveduto il Comune di Mantova senza alcuna pretesa, riserva e/o rivalsa nei confronti della società.

14. Il secondo motivo di appello verte sulla prescrizione relativa alla necessità di realizzare una barriera idraulica per intercettare il plume di contaminazione diretto verso il fiume Mincio.

Il progetto di intervento in area Belleli presentato da IES, approvato dalla Conferenza di servizi nel 2013 prevedeva infatti per quest'area unicamente il recupero con “*skimmer*”.

La Conferenza di servizi ha ritenuto detta modalità del tutto inefficace nell'azione di riduzione delle superfici interessate dal surnatante, imponendo la realizzazione di una barriera idraulica.

14.1. La società, in sintesi, sostiene:

- che il surnatante è immobile e pertanto non richiederebbe un barrieramento;
- che la nota di Foster Wheeler del 21 giugno 2013, presentata in Conferenza di servizi, dimostrerebbe che non vi sono prove circa l'esistenza di un plume di contaminazione e del fatto che i pozzi di emungimento in area Belleli di proprietà IES PZ151A, PZ151B, PZ151C, PZ151D non siano in grado di intercettare le acque di falda;
- che in ogni caso il progetto di Messa in Sicurezza e bonifica della falda interessata la raffineria sarebbe in grado di risolvere ogni possibile problematica.

14.2. In primo luogo, va ricordato che nei giudizi di impugnazione come quello in esame la legittimità dell'atto impugnato va valutata con riguardo esclusivo alla situazione di fatto e di diritto esistente nel momento in cui esso fu emanato, restando irrilevanti le eventuali sopravvenienze, secondo il principio *tempus regit actum*, sostenuto dalla costante giurisprudenza (per tutte, Corte cost., ordinanza 13 aprile 2018 n.76 e sentenza 22 maggio 2013 n.90; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2021 n. 4246; sez. III, 15 maggio 2012 n.2801).

Come già detto, inoltre, le valutazioni delle Autorità preposte alla tutela dall'inquinamento sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori.

A ciò si aggiunga che, in materia ambientale l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti - accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati- si basa sul criterio del "più probabile che non", ovvero richiede semplicemente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante



giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019; successivamente, sez. IV, 7 gennaio 2021 n.172).

14.3. Il principale rilievo della ricorrente relativo al fatto che non vi sarebbe un'adeguata conoscenza in ordine allo stato di contaminazione della falda e, comunque, circa la superfluità di tale intervento dal punto di vista ambientale, è pianamente contraddetto dalla circostanza che tutti i risultati delle campagne di monitoraggio delle acque sotterranee condotte a partire dal 2007 hanno evidenziato la presenza di surnatante in area IES e Belleli con presenza significativa di benzene e MTBE che rappresentano i contaminanti tipici della raffineria nonché l'inadeguatezza del sistema di MISE presente presso la raffineria a trattenere le acque sotterranee contaminate.

Tali indagini sono alla base dell'ordinanza provinciale n. 21/258/2012 che ha accertato la responsabilità per la presenza del surnatante in capo all'odierna ricorrente e ha imposto alla medesima di provvedere all'immediata messa in sicurezza del sito al fine di impedire il propagarsi della contaminazione.

14.4. In continuità con tali indagini e valutazioni il parere congiunto dell'A.r.p.a. e della Provincia di Mantova, n. 13978 del 25.3.2013, richiamato dalla Conferenza di servizi, ha ribadito la necessità dell'installazione di una barriera idraulica finalizzata all'intercettazione del plume di contaminazione diretto verso il fiume Mincio e quindi alla messa in sicurezza della falda.

14.5. La valutazione circa l'inadeguatezza dell'intervento attuato da IES in area Belleli risulta confermata altresì dagli esiti delle campagne di monitoraggio condotte successivamente alle impugnate prescrizioni (rimaste inattuato), prodotte in atti dalla Provincia di Mantova, le quali attestano costantemente che il sistema di recupero del prodotto accumulato all'interno della colonna dei piezometri non crea alcun richiamo dinamico dalle aree circostanti, con la conseguenza che le acque sotterranee inquinate non sono in alcun modo trattenute e scorrono indisturbate verso i bersagli sensibili.

14.6. Relativamente all'argomentazione secondo cui il Ministero non avrebbe valutato la compatibilità delle azioni di intervento proposte con il Progetto di

bonifica della falda approvato per l'area di stabilimento IES, è sufficiente richiamare le osservazioni del T.a.r., non specificamente contestate, secondo cui *“Come evidenziato nel verbale della conferenza istruttoria di data 28 maggio 2014 (deposito Belleli – 11.11.2020 doc 4) “l’esecuzione del Progetto definitivo di bonifica del primo stralcio funzionale degli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falsa acquifera nelle sole aree di proprietà di IES s.p.a. / Belleli Energy Cpe S.r.l. non è in alcun modo interferente con le attività di messa in sicurezza d’emergenza finalizzate alla rimozione e recupero del prodotto surnatante sulla falda in area Belleli Energy Cpe (...) ma ne costituisce la giusta integrazione”;* le amministrazioni hanno quindi espressamente preso in esame la sussistenza di altre azioni sulle aree limitrofe e confermato che non sussiste la denunciata interferenza delle stesse rispetto alle richieste attività di MISE e di recupero del surnatante”.

15. Per quanto occorrer possa, relativamente alle argomentazioni sviluppate nelle memorie di IES sulla scorta della nuova documentazione (sia pure inammissibilmente) prodotta, si osserva:

- che lo studio redatto dall'Università degli Studi Milano Bicocca ricostruisce la presunta complessiva dinamica dei flussi idrici con riferimento all'intero S.i.n. e alla situazione in essere nel 2018, ma non si sofferma sulla questione che, in base al descritto principio *tempus regit actum*, sarebbe stata rilevante, ovvero non è riferito alla specifica questione se il provvedimento impugnato fosse o no logico e giustificato in base alla situazione rilevabile in quel momento;

- sia la nota esplicativa del prof. Manassero che le analisi condotte dall'Università di Milano Bicocca riguardano comunque un periodo successivo a quello per cui è causa e valutano le prestazioni delle misure di messa in sicurezza attualmente in essere e realizzate successivamente.

In sostanza, tali studi non sono idonei a confutare le relazioni e le analisi su cui la Conferenza di servizi ha basato le proprie determinazioni, dovendosi peraltro, come già evidenziato, condurre lo scrutinio di legittimità del

provvedimento amministrativo avuto riguardo allo stato di fatto e diritto presente al momento della sua emanazione;

- il fatto che nell'Accordo di programma 2020, gli Enti competenti abbiano allocato le ingenti risorse finanziarie prima destinate alla bonifica dell'area IES e delle aree contermini ad altra destinazione, trova spiegazione non già nel sopravvenuto riconoscimento della validità delle tesi di IES circa l'efficienza delle misure dalla stessa adottate, quanto piuttosto nel fatto che (come si legge nella nota del Mite in data 10 maggio 2021, prot. n. 49070, versata in atti dalla Provincia di Mantova), gli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree in esame, competono alla ricorrente medesima che deve provvedervi in proprio e non già a carico dell'Erario

16. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello deve essere respinto. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo secondo i criteri di cui all'art. 26, comma 1, c.p.a., nonché dei parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 8448 del 2021, di cui in epigrafe, lo respinge.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese del grado, che liquida complessivamente in euro 30.000 (trentamila/00) ed in ragione di euro 10.000,00 (diecimila/00) in favore di ciascuna parte resistente, oltre IVA, CPA e spese generali al 15%, se dovuti, come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Claudio Tucciarelli, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Silvia Martino**

**IL PRESIDENTE**  
**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**