

Deposito di olii combustibili e superamento delle soglie di contaminazione del sottosuolo

T.A.R. Piemonte, Sez. I 23 aprile 2019, n. 460 - Giordano, pres.; Perilli, est. - Eridis s.r.l. (avv. Breida) c. Comune di Nizza Monferrato ed a. (n.c.).

Ambiente - Deposito di olii combustibili - Possibile superamento delle soglie di contaminazione del sottosuolo - Piano di caratterizzazione - Revisione dell'analisi del rischio.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. In data 13 maggio 2008 la Eridis s.r.l. ha informato, ai sensi dell'articolo 301, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il Comune di Nizza Monferrato, la Provincia di Asti, la Regione Piemonte e l'Agenzia regionale per la protezione ambientale (d'ora in avanti solo A.R.P.A.) che presso il deposito di olii combustibili di sua proprietà, sito nel Comune di Nizza Monferrato e destinato ad uso commerciale, si era verificato un possibile superamento delle soglie di contaminazione del sottosuolo.

Con determinazione n. 454 del 16 ottobre 2008 il Comune ha approvato il piano di caratterizzazione.

Nella Conferenza di Servizi del 10 luglio 2009 gli Enti competenti hanno dato inizio all'esame dell'analisi specifica del rischio sanitario ambientale e, dopo una serie di integrazioni e di approfondimenti istruttori, nel giugno 2012 è stato presentato il documento di revisione dell'analisi del rischio ambientale.

Nella Conferenza di Servizi del 24 ottobre 2012 gli Enti competenti hanno chiesto di rivedere l'analisi del rischio in relazione ad alcuni parametri prudenziali da rispettare nell'operazione di bonifica.

La Eridis s.r.l. ha impugnato con ricorso straordinario il verbale della Conferenza di Servizi del 24 ottobre 2012 e tutti gli atti presupposti.

In data 7 marzo 2013 la Eridis s.r.l. ha prodotto alle Amministrazioni precedenti l'integrazione alla revisione dell'analisi del rischio.

Nella Conferenza di Servizi del 3 settembre 2013 e sulla scorta dei pareri dell'A.R.P.A. del 2 settembre 2013, della Provincia di Asti del 20 agosto 2013 e della A.s.l. di Asti, è stata proposta alla Eridis s.r.l. la duplice opzione tra la conferma degli obiettivi di bonifica per le acque sotterranee, in base alle soglie individuate nel d.lgs. n. 152 del 2006, con monitoraggio dei gas interstiziali, per un periodo di almeno tre anni, ovvero la rielaborazione dell'analisi del rischio.

In data 11 novembre 2013 la Eridis s.r.l. ha presentato una nuova revisione dell'analisi di rischio e un progetto operativo di bonifica.

1.1. Con ricorso notificato a tutte le Amministrazioni coinvolte in data 6 dicembre 2013, la Eridis s.r.l. ha impugnato il verbale della Conferenza di Servizi del 3 settembre 2013, comunicatole in data non anteriore al 10 ottobre 2013, e ne ha chiesto l'annullamento, insieme ai pareri in esso richiamati, per i motivi di seguito specificati.

1.1.1. Con il primo motivo di ricorso ha dedotto la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, la violazione e la falsa applicazione degli articoli 240 e seguenti e dell'articolo 249 del d.lgs. n. 152 del 2006 e relativi allegati, il vizio di incompetenza e il difetto assoluto di attribuzione, nonché l'eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria e per illogicità manifesta.

In particolare le doglianze della ricorrente si appuntano sulla fissazione del parametro per la sostanza MtBE, pari a 40 microgrammi per litro, individuato dalla Conferenza di Servizi come obiettivo per la bonifica delle acque sotterranee.

La individuazione del predetto parametro sarebbe illegittima per le seguenti ragioni:

a) perché esso sarebbe stato fissato mediante richiamo ad un parere del 2006 dell'Istituto Superiore di Sanità, che determina la soglia di concentrazione della sostanza tossica MtBE tra i 20 e i 40 microgrammi per litro richiamando uno studio dell'Agenzia di protezione ambientale degli Stati Uniti;

b) perché la sostanza MtBE, il Metil-ter-Butil-Etere, non risulta menzionata tra quelle che contaminano le acque sotterranee nella Tabella 2 dell'allegato 5, titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006, né risulta classificata tra le sostanze ad effetti cancerogeni;

c) perché gli organi tecnici consultivi delle Amministrazioni, quali l'Istituto superiore di Sanità o l'A.R.P.A., o le stesse Amministrazioni con i pareri espressi in sede di Conferenza di Servizi, quali quelli rilasciati dalla Provincia di Asti e della A.S.L. di Asti, che richiamano i parametri scientifici di nocività indicati dall'Health Canada, non possono integrare le lacune o i limiti previsti dalle fonti normative in materia.

1.1.2. Con il secondo motivo di ricorso ha eccepito la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione e dell'articolo 174 del Trattato C.E. (oggi trasfuso nell'articolo 191 del T.F.U.E.), per errata applicazione del principio di precauzione, nonché la violazione e la falsa applicazione dell'articolo 301 del d.lgs. n. 152 del 2006.



In particolare viene censurato il richiamo che il parere dell'A.R.P.A. n. 79682 del 2 settembre 2013 ha effettuato ai pareri dell'Istituto superiore di Sanità n. 57058 del 6 febbraio 2001 e n. 45848 del 12 settembre 2006 e al principio di precauzione in essi richiamato per la fissazione del valore soglia del MtBE, in quanto il principio di precauzione sarebbe applicabile solo in presenza di un rischio potenziale ed ove la base scientifica sia insufficiente a determinare una valutazione particolareggiata del rischio e non escluda il carattere dannoso di una certa concentrazione delle acque della sostanza.

La ricorrente sostiene che non è stato provato che la presenza del MtBE nelle acque sotterranee abbia conseguenze negative sulla salute umana o comporti rischi anche solo potenziali e, a sostegno della sua tesi, allega il parere dei tossicologi professor Vito Foà e dottor Stefano Basilico.

1.2. Le Amministrazioni intimare non si sono costituite in giudizio nonostante la regolarità della notificazione del ricorso.

1.3. Alla pubblica udienza del 20 marzo 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Prima di esaminare il merito della controversia il Collegio ritiene di dover affrontare la portata e i limiti applicativi del principio di precauzione, contenuto nell'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e recepito nell'articolo 3 del d.lgs. n. 152 del 2006, e di invertire, per tale ragione, l'ordine di trattazione dei motivi di ricorso.

In base alla Comunicazione della Commissione europea (COM(2000) 1final) del 2 febbraio 2000, il principio di precauzione può essere invocato quando:

a) un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi;

b) la predetta pericolosità sia stata individuata in base a dati scientifici obiettivi, attuali e disponibili, all'esito di una valutazione il più possibile completa;

c) la predetta valutazione non consenta di determinare il rischio con sufficiente certezza.

In presenza di tali presupposti le autorità incaricate della valutazione e della gestione del rischio devono fornire la prova della nocività anche potenziale del fenomeno, del prodotto o del processo e di conseguenza possono decidere, con la partecipazione di tutte le parti interessate e dietro parere di un organo tecnico competente ad effettuare la valutazione del rischio, diverso rispetto a quello dotato del potere decisorio, se agire o non agire, dando conto delle conseguenze potenziali della mancata azione.

Una volta individuati i presupposti per l'adozione di una misura di precauzione, l'onere di provare l'assenza del pericolo viene riversato sull'impresa colpita dalle predette misure.

2.1. Il Collegio ritiene che nel caso di specie, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, sussistono tutti i presupposti per l'applicazione del principio di precauzione con conseguente infondatezza del secondo motivo di ricorso. E' significativo che la ricorrente abbia effettuato alle Amministrazioni competenti la comunicazione ai sensi dell'articolo 301, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dalla quale si evince la sua consapevolezza di un potenziale rischio per la salute umana e per l'ambiente che costituisce il presupposto per l'attuazione del principio di precauzione.

In particolare risulta dalle indagini effettuate dall'A.R.P.A. che la falda acquifera del Comune di Casale Monferrato registri una concentrazione dei valori della sostanza tossica MtBE potenzialmente pericolosi per la salute pubblica.

La potenziale pericolosità delle concentrazioni del MtBE nell'acqua potabile è stata individuata confrontando le risultanze di uno studio scientifico dell'Agenzia di Protezione Ambientale degli Stati Uniti e con l'utilizzo del *software "RBCA Tool Kit for Chemical Releases"*, versione 2.5., implementato dallo studio scientifico dell'Healt Canada richiamato nel parere della A.s.l. di Asti.

Il principio di precauzione si impone a tutti i soggetti e in tutte le fasi dell'attività amministrativa per cui il sistema deve eterointegrarsi anche con normative tecniche che abbiano identificato un potenziale rischio, anche se formulate in paesi stranieri, o con norme tecniche interne, provenienti da organi tecnici competenti e qualificati, come i pareri dell'Istituto di Sanità, dell'A.R.P.A. e della A.s.l.

Sulla scorta di tali evidenze scientifiche in merito alla potenziale pericolosità degli effetti per la salute umana, derivanti da una concentrazione nelle acque sotterranee della sostanza tossica MtBE, la Conferenza di Servizi ha correttamente individuato la misura precauzionale di mantenere l'obiettivo di bonifica nella soglia dei 40 microgrammi per litro.

2.2. Il Collegio ritiene pertanto che le Amministrazioni abbiano evaso la prova sulla potenziale pericolosità della presenza del MtBE nella falda acquifera e che, al contrario, la società ricorrente non abbia evaso l'onere della prova sulla non pericolosità della concentrazione della sostanza MtBE per la salute umana e per l'ambiente.

Dal parere tossicologico prodotto in giudizio dalla ricorrente, a firma del professor Vito Foà e del dottor Stefano Basilico, emerge che la sostanza MtBE, della quale non è stata negata la potenziale tossicità, non ha effetti di tossicità acuta e subcronica negli uomini, non risulta tossica per gli animali in trattamento, non ha effetti mutageni o cancerogeni e non ha altresì effetti sulla riproduzione, se non a dosi elevatissime.

La ricorrente non ha fornito pertanto la prova contraria alla potenzialità del rischio per la salute umana identificato dalle Amministrazioni procedenti sulla scorta di studi scientifici, sia pure non dotati di un sufficiente grado di certezza.

2.3. Deve essere dunque respinto il secondo motivo del ricorso con il quale è stata dedotta la violazione del principio euro-unitario di precauzione.

3. Anche il primo motivo di ricorso è infondato.

3.1. Rileva il Collegio che con il verbale della Conferenza di Servizi impugnato le Amministrazioni hanno correttamente adottato la misura precauzionale per le operazioni di bonifica, anche se la predetta sostanza tossica non risulta classificata

tra quelle di cui alla Tabella 2 dell'allegato 5, titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 e non risulta classificata tra le sostanze cancerogene.

Ove infatti per una sostanza sia stato individuato il valore limite per la soglia di contaminazione nelle acque sotterranee, significa che la comunità scientifica è concorde, secondo studi scientifici obiettivi e condivisi, nel ravvisarne gli effetti nocivi per cui, in applicazione del più rigido principio di prevenzione, l'uso di quella sostanza deve essere regolamentato e non è rimesso alcuno spazio di valutazione alle amministrazioni che gestiscono le procedure di bonifica, le quali devono necessariamente esperire le azioni previste nelle fonti normative.

Ciò tuttavia non significa che, ove una sostanza non sia stata inserita nelle tabelle per la contaminazione delle acque, le amministrazioni non debbano considerarla nell'ambito dell'analisi di rischio, poiché il richiamo effettuato ai principi euro-unitari, ed in particolare al principio di precauzione, in presenza di studi scientifici sulla potenziale nocività della sostanza, obbliga le amministrazioni a valutare la possibilità di adottare misure precauzionali.

La Regione Piemonte ha correttamente espresso il predetto orientamento nel parere prot. 21794 DB 10.00 del 13 ottobre 2009 sui limiti del MtBE nelle acque sotterranee, affermando che, pur in assenza della determinazione di un apposito valore nelle tabelle allegata al d.lgs. n. 152 del 2006, il parere espresso dall'Istituto superiore di Sanità, organo tecnico dello Stato, ha fissato una forbice tra i 20 e i 40 microgrammi per litro <<come limite al superamento del quale si potrebbero avere effetti avversi alla salute umana>>.

3.2. Pertanto si rivela infondata la censura del difetto di attribuzione del potere di eterointegrare le norme da parte dell'Istituto superiore di Sanità, dell'A.R.P.A., e della A.s.l. di Asti, organi tecnici qualificati, diversi dalle amministrazioni che hanno il potere di decidere sulle operazioni di bonifica, che hanno espresso un legittimo parere sulla potenziale pericolosità di una concentrazione di MtBE nelle acque.

Sulla scorta di detti pareri, acquisiti con lo strumento della Conferenza di Servizi, il quale, come richiesto dal diritto ambientale eurounitario, ha assicurato la massima partecipazione dei soggetti coinvolti, le Amministrazioni interessate, nell'esercizio della discrezionalità tecnica, hanno adottato misure precauzionali che si rivelano proporzionate al potenziale rischio per la salute umana ed appropriate per fronteggiare i pericoli per la salute collettiva.

Come si evince dalla seconda versione dell'analisi di rischio specifica elaborata dall'A.R.P.A., organo tecnico competente a livello regionale per la valutazione del rischio ambientale, l'obiettivo di bonifica risulta inoltre fissato con l'utilizzo di un *software* riconosciuto a livello internazionale, ossia con un metodo scientifico corretto e condiviso, ed allo scopo meritevole di non peggiorare la situazione esistente.

Il Collegio pertanto non rileva alcuna manifesta irragionevolezza del giudizio precauzionale espresso dalla Conferenza di Servizi che risulta fondato su presupposti correttamente accertati e non affetto da vizi logici.

3.3. Anche il primo motivo di ricorso deve essere dunque respinto.

4. Il Collegio ritiene che le questioni vagliate esauriscano la vicenda sottoposta alla sua attenzione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti ai sensi dell'articolo 112 c.p.c., per cui le doglianze non esaminate non sono state ritenute essenziali ai fini del decidere e devono, in ogni caso, considerarsi assorbite.

5. In conclusione entrambi i motivi di ricorso devono essere respinti in quanto infondati.

6. In assenza di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimare nulla è dovuto per le spese.

(*Omissis*)