

Inquinamento di un SIN e individuazione del soggetto responsabile

T.A.R. Lombardia – Brescia, Sez. I 27 febbraio 2020, n. 176 - Gabbricci, pres.; Garbari, est. - IES - Italiana Energia e Servizi S.p.A. (avv.ti Mansueto, Negrini e Sella) c. Provincia di Mantova (avv.ti Noschese e Persegati) ed a.

Ambiente - Attività di raffinazione di petrolio e produzione dei relativi derivati - Sito di interesse nazionale - Soggetto responsabile del superamento delle CSC nonché della presenza in falda di prodotto in fase separata (c.d. «surnatante») - Ordine di messa in sicurezza al fine di impedire il propagarsi della contaminazione.

(Omissis)

FATTO

1. IES - Italiana Energia e Servizi s.p.a. opera nel campo dell'attività di raffinazione di petrolio e nella produzione dei relativi derivati, che ha esercitato nelle aree di sua proprietà nel Comune di Mantova, in parte ricadenti all'interno del Sito di Interesse Nazionale "laghi di Mantova e Polo Chimico" istituito con D.M. 31.7.2002 n. 179, dagli anni 50 del secolo scorso fino alla riconversione del proprio stabilimento in polo logistico e deposito di oli minerali.

1.1. All'interno del SIN la proprietà della ricorrente, soggetta a bonifica dal 2001, occupa una superficie di circa 40 ettari ed è collocata a monte idrogeologico della proprietà di Belleli Energy, dalla quale è divisa fisicamente da Via Brennero e dalla linea ferroviaria.

1.2. La raffineria era inoltre in passato collegata con lo stabilimento petrolchimico di Polimeri s.p.a. attraverso tre tubazioni interrato utilizzate per il trasporto di olio combustibile, benzina grezza e benzina ottanica. Le tre condotte sono state dismesse tra il 1980 e il 1990.

2. Con il ricorso in epigrafe la ricorrente impugna l'ordinanza n. 21/258 del 15 ottobre 2012 con cui la Provincia di Mantova, dopo averla identificata come soggetto responsabile del superamento delle CSC di cui alla Tabella 2 allegato 5, titolo V parte IV del d.lgs. 152/2006 nonché della presenza in falda di prodotto in fase separata (cd. "surnatante") rinvenuti non solo nello stabilimento IES, ma anche in via Brennero e in corrispondenza dello stabilimento Belleli Energy Cpe spa, le ordina -con riferimento a quest'ultima area - l'immediata messa in sicurezza e l'adempimento di tutte le attività e le prescrizioni previste dagli articoli 242 e 244 d.lgs. 152/2006, oltre alla presentazione agli enti competenti di uno specifico progetto munito di cronoprogramma, al fine di impedire il propagarsi della contaminazione.

3. La vicenda da cui l'atto gravato origina ha avuto avvio dalla 7° campagna di monitoraggio delle acque di falda condotta da ARPA Lombardia – Dipartimento di Mantova nell'ambito delle attività di caratterizzazione dell'area di proprietà di Belleli Energy (maggio-giugno 2007), nel corso della quale venivano rinvenuti idrocarburi surnatanti in alcuni piezometri in corrispondenza della falda; ARPA ne dava comunicazione agli enti competenti evidenziando che il surnatante era presumibilmente proveniente dalla contigua raffineria IES ed ordinava quindi a IES e a Belleli di adottare i necessari interventi di messa in sicurezza di emergenza delle aree, con il recupero della fase organica separata.

3.1. Essendo stata riscontrata la presenza di surnatante anche lungo l'adiacente via Brennero, su richiesta del Ministero dell'Ambiente ARPA prelevava campioni da 21 piezometri presenti nell'area di IES, lungo Via Brennero e in area Belleli, al fine di stabilirne la provenienza. Gli esiti venivano sintetizzati nella nota di ARPA del 10 marzo 2008, dai quali l'Agenzia riteneva di dedurre che: *"all'interno dell'area di proprietà della Raffineria siano presenti differenti tipologie di prodotto surnatante, accomunate dalla presenza di Benzene ma differenziate dalla presenza o meno di altri analiti; la presenza di Mibe, tracciante tipico delle benzine quindi riconducibile alle tipologie di lavorazioni della Raffineria, abbia interessato anche alcuni piezometri lungo via Brennero fino ad arrivare al piezometro 015 in proprietà Belleli; la presenza di Zolfo e di Stirene nel surnatante del piezometro PE9S-10 lungo via Brennero possa essere collegata alla presenza degli stessi inquinanti riscontrata nel surnatante dei piezometri della Raffineria"*, concludendo che gli sbarramenti idraulici presenti in corrispondenza del confine IES non fossero sufficienti a contenere il prodotto surnatante entro i confini dello stabilimento.

3.2. Successivamente:

- nel giugno del 2009 veniva eseguita la 9° campagna di monitoraggio delle acque di falda, nella quale ARPA dava conto che il surnatante era stato rinvenuto anche in altri piezometri all'interno dell'area Belleli;

- nel marzo 2011, su richiesta del Comune, ARPA prelevava un campione di surnatante dal piezometro 002 nell'area Belleli e lo confrontava con un campione prelevato nel 2007, verificandone la similitudine, ed inferendone una conferma di quanto già ipotizzato nelle conclusioni della campagna del 2007 e della 9° campagna, *"ossia che il prodotto organico che si rinviene presso lo stabilimento Belleli è probabilmente quello fuoriuscito negli anni passati dalla Raffineria IES, quando non erano in funzione adeguati sistemi di contenimento come quelli attuali; non si esclude l'ipotesi secondo cui parte di questo prodotto possa provenire da perdite avvenute in passato dalle condotte che collegavano la raffineria con lo stabilimento petrolchimico"*;



- nell'agosto 2011, nell'ambito del rapporto della 10° campagna di monitoraggio, ARPA evidenziava che il surnatante presente nei siti di IES e in quello di Belleli "costituisce un'unica sorgente di contaminazione", che le sostanze contaminate rinvenute -in particolare benzene e MTBE- rappresentano i contaminanti tipici della raffineria e che le concentrazioni presentano un andamento costante e/o crescente nel tempo, testimoniando la scarsa efficacia delle misure di MISE poste in essere;

- il 9 ottobre 2012 ARPA validava i risultati analitici dei campioni di terreno prelevati nell'ambito della terza fase di esecuzione delle indagini previste dal piano di caratterizzazione delle aree Belleli, rilevando che i sondaggi con campioni di terreno contaminati da sostanze di natura idrocarburica in corrispondenza del livello di fluttuazione della falda non presentavano contaminazione nel terreno insaturo sovrastante, ed escludendo quindi fenomeni di percolazione dall'alto di sostanze inquinanti. Concludeva quindi ARPA che il surnatante presente nella zona nord dello stabilimento non potesse aver avuto origine da sorgenti ubicate all'interno dell'area di Belleli Energy cpe, ma che provenisse dal monte idrogeologico, confermando l'ipotesi formulata nel 2007;

- seguiva l'adozione dell'ordinanza oggetto dell'odierno giudizio.

4. Il ricorrente ne deduce l'illegittimità per i seguenti motivi:

I. *Violazione dell'art. 244 del dlgs 152/2006 – eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione – eccesso di potere per errore di fatto e difetto dei presupposti – illogicità e contraddittorietà manifeste.*

Secondo IES la Provincia non avrebbe avviato alcuna autonoma indagine per individuare il responsabile dell'inquinamento, limitandosi a prendere atto dei risultati delle analisi effettuate da ARPA e delle sue indimostrate e apodittiche conclusioni, senza disporre di alcuna prova sulla provenienza del surnatante. A sostegno della sua censura allega che:

- il surnatante rinvenuto non può essere ricondotto all'unico sversamento di benzina verificatosi presso la raffineria nel 1994 in occasione di alcuni scavi, peraltro all'epoca comunicato agli enti competenti, perché la benzina BKR contiene lo stirene, che non è stato riscontrato nei piezometri di Belleli e in un solo piezometro in via Brennero;

- il surnatante presente nel sito di IES ha composizione del tutto differente rispetto a quello rinvenuto in via Brennero e in area Belleli; inoltre il prodotto idrocarburico contenente MTBE non è stato riscontrato nei piezometri all'interno della raffineria e pertanto potrebbe essere originato da sversamenti da altre aree del SIN;

- la falda dell'area va da nord-est verso sud-ovest ed è tangenziale rispetto all'allineamento dei piezometri di IES e Belleli, quindi risulta improbabile la migrazione di surnatante dai piezometri della IES verso quelli di Belleli, considerato anche che lungo via Brennero sono attivi pozzi di emungimento di IES che esercitano un richiamo aggiuntivo della falda.

II. *Violazione dell'art. 242 del d.lgs. 152/2006 e del principio comunitario "chi inquina paga" – eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione – errore sui presupposti di fatto – illogicità e contraddittorietà manifeste.*

L'illegittimità dell'atto gravato discenderebbe anche dalla carenza di una puntuale caratterizzazione sia dell'area Belleli (sulla quale ritiene siano state condotte indagini parziali e inadeguate) sia delle altre aree in prossimità del sito (in particolare il punto vendita carburanti di Claipa s.p.a. e l'ex punto vendita IP di Eni s.p.a., entrambi ubicati in via Brennero), quindi dalla mancata verifica in merito ad altre possibili cause della contaminazione.

III. *Violazione dell'art. 240, comma 1, lett. m, del d.lgs. 152/2006 – eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di motivazione.*

Non ricorrerebbero nella specie i presupposti per imporre l'immediata messa in sicurezza di emergenza del sito Belleli, non sussistendo alcun "evento di contaminazione repentino" a termini dell'articolo 240 del TUA, dato che la presenza di surnatante nell'area è nota dal 2007 e dal 2008 la ricorrente (al contrario della controinteressata) ha avviato operazioni di recupero, con la creazione di nuovi pozzi/piezometri.

5. Si sono costituiti per resistere al ricorso il Ministero dell'ambiente, la Provincia di Mantova, il Comune di Mantova e Belleli Energy.

5.1. La società controinteressata ha negato di essere inadempiente alle prescrizioni dettate dall'amministrazione, ribadendo di aver completato la caratterizzazione delle aree di sua proprietà. Inoltre ha eccepito la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso, deducendo che il provvedimento avverso deve ritenersi superato dalle prescrizioni successivamente impartite a IES per la rimozione del surnatante e in particolare quelle contenute nel verbale della Conferenza di Servizi del 19 maggio 2016.

6. L'istanza di sospensione cautelare del provvedimento impugnato è stata respinta con ordinanza n. 15 del 10 gennaio 2013, confermata in appello (Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2013 n. 1660).

7. In vista dell'udienza di merito le parti hanno dato conto delle attività condotte e degli esiti delle successive indagini compiute sull'area, nonché delle determinazioni assunte dalle conferenze di servizi finalizzate al monitoraggio dell'attuazione delle misure imposte alla ricorrente.

7.1. Dopo la reiezione dell'istanza cautelare è iniziata l'attività di recupero secondo il progetto proposto dalla società ricorrente. Le amministrazioni resistenti evidenziano che le campagne di monitoraggio delle acque sotterranee eseguite dopo di allora hanno costantemente rilevato che il sistema non crea alcun richiamo dinamico delle aree circostanti e quindi non risulta efficace nell'azione di riduzione della superficie interessata dal surnatante e che è quindi indispensabile il

potenziamento del sistema di recupero, con una diversa tecnologia, oltre ad un progetto di bonifica dei terreni e delle acque sotterranee.

7.2. A conferma della validità delle indagini e delle conclusioni raggiunte su cui si fonda l'atto qui impugnato la Provincia di Mantova ha depositato la relazione del CTU di data 25 gennaio 2013 depositata nella causa civile intentata avanti al Tribunale di Brescia dal Ministero dell'Ambiente contro IES, avente ad oggetto il danno ambientale cagionato dall'inquinamento della falda sotterranea.

8. La ricorrente ha eccepito l'inammissibilità delle produzioni documentali successive alle vicende di causa e del loro utilizzo quale "motivazione postuma" del provvedimento impugnato, evidenziando, tra l'altro, che la Corte d'Appello di Brescia con Ordinanza n. 60/2020 del 13 gennaio 2020 ha da ultimo disposto la rinnovazione integrale della CTU richiamata dall'amministrazione.

9. La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 5 febbraio 2020 e ivi trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Viene a decisione il ricorso con cui IES s.p.a. insta per l'annullamento dell'ordinanza in epigrafe, della quale denuncia l'illegittimità per carenza di istruttoria e motivazione, lamentando che l'amministrazione provinciale avrebbe errato nell'individuare quale responsabile del surnatante rinvenuto nella falda del limitrofo stabilimento di Belleli e ritenendo insussistenti le condizioni di emergenza per l'imposizione della messa in sicurezza di emergenza dell'area.

2. Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione di sopravvenuta improcedibilità del ricorso sollevata dalla controinteressata Belleli Energy, in quanto – ancorché dopo la proposizione del ricorso la società ricorrente abbia posto in essere una serie di attività finalizzate al recupero del surnatante e alla messa in sicurezza del sito, sulle quali si sono espresse le conferenze di servizi tenutesi negli anni successivi – l'esponente ha ottemperato alle prescrizioni poste espressamente chiarendo che le attività realizzate non costituivano acquiescenza al provvedimento che ne costituisce presupposto, oggetto dell'odierno gravame.

3. Nel merito il ricorso è infondato.

4. Le indagini da cui ha origine l'ordinanza avversata risalgono all'anno 2007; il provvedimento è stato adottato a distanza di cinque anni, a seguito di ulteriori, ripetuti accertamenti e indagini, nonché di analisi condotte non solo dagli Enti di controllo, ma anche da un laboratorio terzo, all'esito di una lunga e articolata istruttoria, della quale la Provincia di Mantova dà ampiamente conto in motivazione, prendendo posizione anche su tutte le obiezioni sollevate dalla ricorrente in sede di partecipazione procedimentale.

4.1. L'esito delle indagini condotte nel quinquennio dà conto della presenza di una contaminazione che parte dalla raffineria e che, data l'assenza di adeguati sistemi di contenimento idraulico, si propaga oltre il perimetro della proprietà di IES e a valle su Via Brennero e sull'area Belleli.

4.2. Si tratta di una contaminazione avvenuta nel tempo, a seguito di ripetuti rilasci in assenza di adeguati sistemi di contenimento, data la quantità significativa di surnatante ancora presente sull'area, come emerge dalla relazione sulle campagne di monitoraggio delle acque sotterranee del SIN del 2017 e del 2019 prodotte dalla Provincia di Mantova. Presso lo stabilimento di Belleli Energy la superficie interessata dalla presenza di surnatante è addirittura aumentata negli anni e, nonostante gli interventi messi in campo, non è ancora risolta.

4.3. Le aree in questione sono contigue e quella di Belleli è posta a valle idrogeologico rispetto a quella di IES; inoltre il materiale rinvenuto costituisce un'unica sorgente di contaminazione, come comprovato anche dalla presenza significativa di sostanze contaminanti, in particolare Benzene e MTBE (che viene usato come additivo delle benzine), ovvero dei contaminanti tipici della raffineria, estranei invece alla produzione di impianti industriali di cui si occupa Belleli Energy.

4.4. Come sottolineato del resto dalla difesa delle parti resistenti la ricorrente non contesta la propria responsabilità per l'inquinamento del surnatante nell'area di sua proprietà (ove è presente in quantità elevate, fino a più di 2 metri di spessore) e in via Brennero, ma solo sulle limitrofe aree di proprietà Belleli, escludendo che vi sia stato uno sversamento oltre i confini del suo stabilimento.

4.5. Vero è che l'ordinanza fa riferimento espresso alla sola area dello stabilimento Belleli, ma l'inquinamento dell'area di IES costituisce presupposto e parte integrante delle valutazioni sulla contaminazione dell'area limitrofa.

4.6. Né costituiscono validi argomenti a confutazione di tale ricostruzione quelli volti a sottolineare la presenza non costante delle sostanze di origine petrolifera nei campioni di surnatante esistenti nei piezometri in area Belleli, atteso che lo sversamento è presumibilmente avvenuto nel tempo e che i prodotti si sono inevitabilmente degradati e miscelati con altre sostanze.

5. Il provvedimento censurato si rivela immune dalle censure sollevate dalla ricorrente anche per i profili evidenziati nel secondo motivo di ricorso, con il quale la società sostiene che la Provincia non avrebbe sufficientemente indagato altre possibili fonti di provenienza del surnatante.

5.1. Il provvedimento impugnato dà infatti espressamente conto delle indagini effettuate nell'ambito del piano di caratterizzazione dell'area Belleli non solo nella prima fase di esecuzione (quella del 2007 da cui ha avuto avvio la vicenda), ma anche nella seconda fase (ottobre 2009) e nella terza fase (novembre 2010-febbraio 2011); tutte hanno



confermato la provenienza del surnatante dal monte idrogeologico. Infatti la contaminazione da sostanze di origine idrocarburica del terreno è stata evidenziata *“solo in corrispondenza nel livello di oscillazione della falda, o dei terreni saturi, mentre i sondaggi in cui è stata rinvenuta una contaminazione dello strato superficiale del terreno, (...) risulta limitata e non prosegue fino alla falda”*; tale conclusione non è contraddetta dalla presenza di contaminazione nei sondaggi 28 e 152 dell'area Belleli, correlata a sorgenti interne allo stabilimento, posto che il primo è ubicato a valle e non ha relazione con il materiale presente a monte, mentre il secondo è in zona molto distante da quella della contaminazione e non interessa la falda.

5.2. Parimenti priva di fondamento si rileva la censura secondo cui non sarebbe stata adeguatamente indagata la responsabilità di stabilimenti “terzi”, posti nelle vicinanze dell'area *de qua*.

5.3. Gli altri due stabilimenti indicati dalla ricorrente come possibili responsabili della contaminazione sono in primo luogo più distanti dall'area rispetto allo stabilimento IES. Per quanto riguarda il punto vendita AGIP di proprietà di Claipa, la contaminazione riguarda inoltre le acque di falda, non il terreno, perciò si tratta di una contaminazione proveniente da monte; un contributo causale alla rilevata situazione di criticità ambientale in area Belleli non può essere ascritto nemmeno all'ex punto vendita IP di proprietà ENI, atteso che, evidenzia la Provincia, *“come più volte affermato da ARPA nell'ambito delle relazioni di commento delle varie campagne di monitoraggio delle acque sotterranee, la direzione della falsa della zona settentrionale del SIN non è NE-SW, ma risulta deviata dall'azione drenante del canale Diversivo Mincio e dalle barriere idrauliche presenti in area Versalis (Ex Polimeri Europa).”*

6. Non risulta apprezzabile favorevolmente, poi, il rilievo secondo cui la Provincia di Mantova non avrebbe condotto alcuna autonoma istruttoria, appiattendosi sulle indagini svolte da ARPA, dato che a tale Agenzia sono demandate dalla legge regionale 14/08/1999, n. 16 proprio le attività di supporto tecnico-scientifico ai livelli istituzionali competenti.

7. Risultano pertanto supportate da una solida istruttoria e adeguatamente motivate le conclusioni dell'amministrazione in merito all'insufficienza degli sbarramenti idraulici nel contenere il surnatante entro i confini dello stabilimento di IES.

8. Parimenti infondate si rivelano le censure formulate con il terzo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente denuncia l'assenza dei presupposti di urgenza necessari per imporre misure di MISE.

8.1. Va evidenziato, infatti, che ai sensi dell'articolo 240, comma 1 lett. t) del d.lgs. 152/2006 sono considerati condizioni di emergenza *“gli eventi al verificarsi dei quali è necessaria l'esecuzione di interventi di emergenza, quali ad esempio: 1) concentrazioni attuali o potenziali dei vapori in spazi confinati prossime ai livelli di esplosività o idonee a causare effetti nocivi acuti alla salute; 2) presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda; 3) contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli; 4) pericolo di incendi ed esplosioni.”*

8.2. In tali ipotesi rientrano quindi anche i casi di inquinamenti datati ma non risolti, come quello di cui è qui questione, atteso che la permanenza di matrici inquinate nell'area oggetto di indagine costituisce un pericolo ancora attuale (lettera t, numero 2). Infatti *“l'urgenza è data dalla accertata presenza di qualsiasi fonte inquinante e dalla necessità di “evitare la diffusione dei contaminanti dal sito verso zone non inquinate e matrici ambientali adiacenti”, in particolare quando la contaminazione riguardi corsi di acqua superficiali o falde.”* (T.A.R. Sardegna, sez. II, 22 luglio 2019, n.656).

8.3. Il provvedimento risulta pertanto coerentemente motivato, sotto il profilo dell'urgenza di intervenire, ove rileva che *“la contaminazione in atto e la necessità di adottare misure di sicurezza d'emergenza in quanto quelle in corso risultano insufficienti a trattenere le acque sotterranee contaminate, a recuperare in maniera efficace il prodotto surnatante e ad impedire quindi che vengano raggiunti i bersagli ambientali costituiti dalle aree umide e dal fiume Mincio”*.

9. Per le esposte considerazioni il ricorso è infondato e va respinto.

9.1. La condanna alle spese segue la soccombenza.

(Omissis)