

Interventi localizzati di messa in sicurezza di emergenza finalizzati a impedire l'eventuale esportazione di contaminazione all'esterno di un sito industriale

Cons. Stato, Sez. VI 14 giugno 2021, n. 4602 - Montedoro, pres.; Lamberti, est. - Società Eni S.p.A. (avv. Grassi) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Sito di interesse nazionale - Interventi localizzati di messa in sicurezza di emergenza finalizzati a impedire l'eventuale esportazione di contaminazione all'esterno del sito.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1 - La società Eni S.p.A. è proprietaria dell'insediamento produttivo sito nella zona industriale (Località Stagno), nell'area di confine tra i comuni di Livorno e Collesalveti, ai limiti dell'area portuale di Livorno. L'insediamento produttivo è costituito da tre differenti realtà (attività di raffinazione di prodotti petroliferi; produzione e confezionamento di oli lubrificanti; produzione di energia); vi è inoltre l'area dell'ex deposito Agip Petroli e dello stabilimento ex Agip Gas di Livorno ubicata nel territorio del Comune di Collesalveti. Tale area è suddivisa in due sub-aree principali: la prima, adibita allo stoccaggio ed alla distribuzione carburanti; la seconda, di più ampia estensione, in uso allo stabilimento Agip Gas, adibita allo stoccaggio e alla distribuzione di GPL.

2 - L'area industriale del porto di Livorno, nell'ambito della quale è localizzato il deposito, è stata classificata quale "Sito di interesse nazionale" con il D.M. 18 settembre 2001, n. 468, recante il "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale", il quale ne ha riconosciuto lo stato di inquinamento con esclusivo riferimento al "fondo del canale industriale". Il sito è stato successivamente perimetrato con il D.M. 24 febbraio 2003, con il quale i suoi confini sono stati cautelativamente estesi, oltre al canale industriale, anche all'intero *"ambito portuale, le aree industriali che gravitano direttamente sull'area portuale medesima e l'area marina antistante l'area a terra perimetrata compresa entro la distanza di 3000 metri dalla costa e comunque entro la batimetrica dei 50 metri"*.

3 - L'appellante, essendo stati riscontrati in prossimità del confine dello stabilimento, valori non conformi ai limiti di legge adottava interventi localizzati di messa in sicurezza di emergenza finalizzati a impedire l'eventuale esportazione di contaminazione all'esterno del sito stesso. Il sistema si componeva di 23 pozzi di emungimento delle acque di falda soggiacenti lo stabilimento di proprietà e, in misura minore, destinati al recupero di prodotto surnatante.

4 - In precedenza ENI aveva commissionato all'impresa specializzata Poster Wheeler s.p.a. la predisposizione di un piano di caratterizzazione consistente in una indagine conoscitiva sullo stato qualitativo dell'area di sedime dello stabilimento e della falda sottostante l'area di proprietà. I risultati venivano trasmessi al Ministero dell'ambiente nell'ottobre del 2006.

4.1 - Con il decreto direttoriale del 16 novembre 2007 veniva approvato, con prescrizioni, il piano di caratterizzazione integrativo predisposto nell'ottobre 2006. Ulteriori indagini e conferenze istruttorie seguivano negli anni successivi. Quindi, nella conferenza di servizi decisoria del 10 maggio 2011, il documento di analisi di rischio specifico presentato dalla società veniva fatto oggetto di esame con richiesta di revisione sulla base delle prescrizioni formulate da ISPRA. Il verbale veniva riscontrato con osservazioni dall'appellante nella conferenza di servizi decisoria del 2 maggio 2012. In tale sede l'amministrazione, per un verso, ribadiva le precedenti prescrizioni e, per altro, imponeva il rispetto delle osservazioni e prescrizioni indicate dall'ISPRA nel parere tecnico dell'aprile 2012.

Tali prescrizioni venivano recepite dal decreto del Direttore generale della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche del Ministero dell'ambiente in data 17 maggio 2012.

5 - Con ricorso al T.A.R. per la Toscana, la società ha impugnato tale decreto e l'esito della Conferenza di servizi decisoria del 2 maggio 2012, nella parte in cui imponeva di inserire nell'Analisi di rischio sito specifica anche il percorso di migrazione del contaminante dal terreno insaturo alla falda superficiale, per effetto della lisciviazione, non condividendo la scelta della società di rinviare a successivi interventi sulla matrice acque sotterranee eventuali interventi di decontaminazione.

Il ricorso si basava su di un motivo unico, con il quale veniva censurata l'illegittimità della richiesta dell'amministrazione, in quanto erronea ed illogica per difetto dei presupposti. Secondo la società, in luogo del calcolo del percorso di lisciviazione e il trasporto in falda all'interno dell'analisi di rischio, sarebbe stato più opportuno effettuare direttamente la verifica della conformità delle concentrazioni soglia di contaminazione attraverso monitoraggio periodici della falda.

6 - Con la sentenza n. 1350/13, il T.A.R. ha rigettato il ricorso, in quanto la prescrizione censurata sarebbe da ritenere legittima sulla base del principio di precauzione.

Secondo il T.A.R.: *"L'applicazione del principio di precauzione, quale politica di gestione del rischio la quale deve*

orientare l'adozione di scelte adeguate in materia ambientale, nei casi i cui le conoscenze scientifiche non escludono il carattere dannoso di una determinata attività, comporta, in concreto, che, ogni qualvolta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche". In base a tali premesse, il giudice di primo grado ha ritenuto che la soluzione proposta dalla ricorrente appariva un mero criterio probabilistico e ciò "alla luce dello studio relativo alla falda sotterranea del sito di Livorno commissionato dall'Autorità portuale, dall'Associazione industriali di Livorno e dal Comune di Livorno, secondo cui la velocità di eventuale circolazione delle acque, e la presenza del fenomeno del cosiddetto "cuneo salino" nelle zone costiere del sito, farebbero sì che i terreni sottiacenti l'area sarebbero costantemente in condizioni di saturazione ed inoltre le acque di falda manifesterebbero la tendenza a convergere nel settore centrale del sito".

In conclusione, dunque, l'opzione tecnica scelta dalla Società ricorrente si sarebbe rivelata "illogica e irragionevole", in quanto la proposta di intervenire "sulla matrice ambientale della falda solo dopo che si sia verificata la contaminazione e non ponendo in essere misure che impediscano l'evento il quale, pure se ipoteticamente controllabile, alla luce delle considerazioni di cui sopra, determinerebbe pur sempre un vulnus ambientale non tollerabile".

7 – La società ricorrente in primo grado ha impugnato tale pronuncia, riproponendo il motivo di ricorso dedotto in primo grado e contestandone il rigetto da parte del Giudice di primo grado.

Nell'atto di appello ha inoltre evidenziato che, successivamente alla presentazione dell'impugnazione della Conferenza di servizi decisoria del 2 maggio 2012, la società ricorrente ha manifestato la propria disponibilità ad una revisione del documento di analisi di rischio in una prospettiva di collaborazione al risanamento ambientale del sito di Livorno.

7.1 – Con l'atto depositato in data 26 aprile 2021, il Mistero appellato ha chiesto di dichiarare l'appello improcedibile, in ragione della mutata situazione di fatto che renderebbe non più attuale l'interesse alla decisione del ricorso.

Con la memoria depositata in data 7 maggio 2021, la società appellante ha confermato di non avere più interesse alla decisione dell'appello, per effetto dell'avvenuta presentazione di una nuova analisi di rischio che è in corso di approvazione.

8 – La prospettazione delle parti merita di essere condivisa, non essendo più ravvisabile alcun apprezzabile interesse alla coltivazione della causa, in ragione dei fatti sopravvenuti che hanno direttamente interessato la questione sottesa al giudizio.

Come noto, l'interesse a ricorrere, la cui carenza è rilevabile d'ufficio dal giudice in qualunque stato del processo, costituisce una condizione dell'azione che deve persistere per tutto il giudizio dal momento introduttivo a quello della sua decisione (*ex multis* Cons. Stato Sez. V, 10.09.2010, n. 6549).

E' altrettanto noto che la dichiarazione di improcedibilità della domanda per sopravvenuta carenza di interesse presuppone il verificarsi di una situazione di fatto o di diritto, del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venire meno per il ricorrente l'utilità della pronuncia del giudice (*ex plurimis* Cons. St., Sez. IV, 9.9.2009, n. 5402; id., 11.10.2007, n. 5355).

8.1 - Tanto premesso, in punto di fatto deve rilevarsi che:

- a dicembre 2019 Eni ha presentato il documento "Analisi di Rischio sito specifica ai sensi del D.Lgs. 152/2006". Tale documento è stato valutato nella conferenza di servizi istruttoria del 02/03/2020, la quale ha richiesto integrazioni al fine di rispondere ad alcune osservazioni formulate da ISPRA;

- Eni ha presentato il documento "Analisi di Rischio sito specifica ai sensi del D.Lgs. 152/2006 - Documento di risposta alle prescrizioni contenute nel Verbale della Conferenza dei Servizi Istruttoria del MATTM del 02/03/2020";

- con nota n. 0074479/MATTM del 24/09/2020, sulla base dei pareri istruttori acquisiti, si è dichiarata conclusa la fase istruttoria relativa all'analisi di rischio sito-specifica e sua integrazione, a condizione che la società trasmettesse, entro 60 giorni dalla data di ricevimento della nota stessa, un elaborato unitario dell'analisi di rischio sito-specifica, sostitutivo dei documenti precedenti, che fornisse le informazioni ed i chiarimenti richiesti nei pareri formulati da ARPAT, AUSL Toscana Nord Ovest, INAIL e ISPRA. Tale nota conclude nel senso che: "Tale elaborato unitario costituirà il documento di riferimento unico per l'analisi di rischio, che sarà oggetto della Conferenza di Servizi decisoria unitamente al progetto di messa in sicurezza operativa delle acque di falda già presentato da 4 codesta Società, aggiornato/integrato qualora le ulteriori evidenze analitiche e l'eventuale aggiornamento dell'analisi di rischio ne comportassero la necessità";

- con nota protocollo RAFLI DIR 61/201-2020 FL/ff del 18/12/2020, Eni ha trasmesso il documento "Analisi di Rischio sito specifica ai sensi del D. Lgs. 152/2006 – Revisione in risposta alla nota del MATTM prot. 0074479 del 24/09/2020", corredato da ulteriori documenti tecnici. Il suddetto elaborato è sostitutivo dei documenti precedentemente trasmessi e costituisce una revisione dell'analisi di rischio sito-specifica presentato da Eni nel mese di dicembre 2019 che include le integrazioni del giugno 2020 e recepisce le osservazioni/prescrizioni formulate dalla conferenza di servizi istruttoria del 02/03/2020 di cui alla nota n. 74479/MATTM del 24/09/2020.

7.2 - Con quest'ultimo atto è stata valutata la potenziale lisciviazione del contaminante sino alle acque di falda e da qui il suo trasporto tramite il deflusso idrico fino al punto di conformità per le acque sotterranee (POC). Al riguardo, l'Azienda precisa quanto segue: "Nonostante sia attivo in sito un sistema di MISE delle acque sotterranee, migliorato nel corso degli anni ampliando la rete di pozzi in emungimento, e sia in itinere l'approvazione della MISO che garantirà, supportata

dal recente aggiornamento del modello idraulico dell'area presentato alle PPAA, il confinamento idraulico lungo il perimetro di valle idrogeologico dell'area di Raffineria, lo studio ha conservativamente incluso la valutazione del rischio correlato alla lisciviazione in falda e successivo trasporto fino al POC dei contaminanti presenti nel suolo insaturo". Pertanto: "Lisciviazione in falda e migrazione fino al POC: tale percorso è stato considerato, in aggiunta ai percorsi sanitari, come richiesto nella nota del MATTM Prot. 0007829/STA del 03/06/2015".

La stessa appellante conferma che: "anche se il procedimento non è concluso (sono in corso di valutazione alcuni dettagli tecnici), l'istruttoria tecnica appare favorevole all'approvazione dell'analisi di rischio e del Progetto di messa in sicurezza operativa (MISO) in quanto la revisione dell'Analisi di Rischio sito specifica (trasmessa dalla Società Eni con la nota del 18 dicembre 2020 prot. RAFLI DIR 61/2020 FL/ff) sostituisce i documenti precedentemente trasmessi e costituisce una revisione dell'analisi di rischio sito-specifica presentato da Eni nel mese di dicembre 2019. Tale documento ha recepito le osservazioni e le prescrizioni formulate dagli Enti nel corso dell'interlocazione tecnica".

7.3 – Alla luce delle circostanze che precedono, ancorché il procedimento non sia concluso, vista anche la concorde volontà espressa dalle parti del giudizio al riguardo, deve concludersi che, a seguito delle indagini integrative eseguite dopo il 2012, il quadro della situazione relativa all'area è mutato rispetto al tempo in cui è stato proposto il ricorso, il cui accoglimento inciderebbe su una situazione che si è evoluta e non è più attuale; pertanto, non è più attuale ed utile una pronuncia sull'appello a suo tempo proposto dalla società.

8 – Per le ragioni esposte, l'appello deve essere dichiarato improcedibile.

Tale esito, sul quale concordano entrambe le parti del giudizio, giustifica la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)