

Attività di raffinazione di petrolio su un compendio inserito in un sito di bonifica di interesse nazionale

Cons. Stato, Sez. IV 6 giugno 2022, n. 4585 - Poli, pres.; Martino, est. - IES - Italiana Energia e Servizi S.p.A. (avv.ti Sella, Torlaschi e Mazzei) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Attività di raffinazione di petrolio su un compendio inserito in un sito di bonifica di interesse nazionale - Misure di prevenzione, messa in sicurezza di urgenza e bonifica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, l'odierna appellante rappresentava di svolgere attività di raffinazione di petrolio su un compendio inserito nel sito di bonifica di interesse nazionale, denominato "Laghi di Mantova e Polo Chimico".

1.1. Riferiva in punto di fatto che:

- le aree sono sottoposte a procedimento di bonifica fin dal 2001, dopo la loro collocazione tra i siti di interesse nazionale sotto il controllo del Ministero dell'ambiente;
- i terreni di proprietà comprendono anche aree esterne al perimetro della raffineria, e un'ampia porzione verde che ricade nel sito di importanza comunitaria (SIC) denominato "Vallazza";
- anche rispetto a tale compendio, il Ministero aveva chiesto alla ricorrente di effettuare la caratterizzazione, poi eseguita alla luce delle prescrizioni impartite nella Conferenza di Servizi decisoria del 18 ottobre 2005;
- dopo l'approvazione del suddetto Piano di caratterizzazione integrativo, la ricorrente aveva predisposto uno studio per la valutazione di incidenza del SIC "Vallazza" e una relazione integrativa, trasmessi all'Ente di tutela competente (Parco del Mincio);
- con le note del 24 gennaio 2007 e del 29 agosto 2007, il Parco del Mincio aveva espresso parere favorevole con prescrizioni sulla caratterizzazione con maglia 50 metri x 50, prevista nello scenario n. 2 dello studio di incidenza redatto da IES;
- con nota del 7 novembre 2007 IES aveva informato il Ministero dell'ambiente che la zona "valliva" sarebbe stata caratterizzata con maglia più ampia (100 metri x 100) non essendo mai stata oggetto di attività potenzialmente inquinanti, e che l'ubicazione dei sondaggi era stata modificata in funzione dell'effettiva accessibilità delle aree;
- il Ministero aveva condiviso la proposta di caratterizzazione con maglie differenziate (nota del 7 dicembre 2007) salvo alcune prescrizioni, per cui nel periodo febbraio - marzo 2008 la società aveva provveduto ad eseguire la caratterizzazione, al termine della quale aveva predisposto un documento e lo aveva trasmesso al Ministero dell'ambiente (prot. 5281 dell'11 marzo 2009);
- nella Conferenza di servizi istruttoria dell'11 ottobre 2010 era stato esaminato il predetto documento alla luce dei pareri dell'I.s.p.r.a. e della validazione dell'A.r.p.a. (nota 27 aprile 2010);
- pur prendendo atto dei risultati la Conferenza aveva richiesto un documento integrativo che recepisce le seguenti prescrizioni (pag. 37 del relativo verbale):

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";*

- le prescrizioni erano state recepite nella Conferenza di Servizi decisoria del 10 ottobre 2011, approvata con il decreto del Ministero dell'ambiente del 23 febbraio 2012, che aveva concesso alla ricorrente 30 giorni dal ricevimento del verbale per trasmettere i risultati delle indagini integrative.



1.2. Il decreto dirigenziale del Ministero dell'ambiente 23 febbraio 2012 recante l'approvazione del verbale della Conferenza di servizi 10 ottobre 2011, ha quindi stabilito le prescrizioni che avrebbe dovuto osservare la società IES proprietaria delle aree interessate 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 (*sub* lett. L e M) e alla relazione di "validazione" trasmessa dall'A.r.p.a. il 27 aprile 2010.

In particolare, è stato chiesto alla società di prevedere interventi di bonifica anche presso l'area "rilevata", ubicata esternamente rispetto al confine fiscale della raffineria.

1.3. In primo grado, avverso gli atti impugnati, la società ha dedotto tre autonomi complessi mezzi di gravame (da pag. 9 a pag. 26).

2. Con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa, il T.a.r.:

- ha accolto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'I.n.a.i.l. (capo non impugnato);
- ha respinto, con dovizia di argomentazioni, il primo e il secondo motivo di ricorso;
- ha dichiarato inammissibile il terzo motivo (capo non impugnato);
- ha compensato tra le parti le spese di lite.

3. L'appello della società è affidato a due complessi mezzi di gravame (da pag. 8 a pag. 21 dell'atto di appello), che possono essere così sintetizzati.

I. Relativamente alla prescrizione concernente la ripetizione di almeno il 50% dei sondaggi nelle aree esterne alla raffineria, la società ha ribadito che la nota I.s.p.r.a. richiamata dal T.a.r., e riportata nella relazione ministeriale depositata in primo grado, non consente di apprezzare per quale ragione le modalità di prelievo ed estrusione utilizzate dalla ricorrente avrebbero condotto a risultati che "*potrebbero non essere rappresentativi della reale situazione ambientale dell'area indagata*".

Né tale ragione potrebbe comunque essere individuata, come parrebbe erroneamente sottintendere la sentenza gravata, nella pretesa difformità della metodologia applicata rispetto a quella prevista dalle linee guida I.c.r.a.m.

Le metodiche adoperate ed attestate al paragrafo 5.3 della c.d. relazione di caratterizzazione conclusiva commissionata da IES (doc. 10, primo grado) sarebbero infatti perfettamente sovrapponibili a quelle indicate al paragrafo 9.2 del c.d. Progetto I.c.r.a.m. (doc.11 primo grado).

Il T.a.r., inoltre, non avrebbe dovuto dar rilievo alle argomentazioni offerte (*ex post*) dall'Amministrazione nella propria memoria prodotta in giudizio e avrebbe dovuto, invece, esercitare i propri poteri officiosi per colmare il *deficit* probatorio, disponendo l'acquisizione della documentazione necessaria come espressamente richiesto in via istruttoria dalla società ricorrente.

Il primo giudice avrebbe comunque omesso di apprezzare:

- che il prelievo dei sedimenti è stato effettuato in conformità a quanto prescritto e concordato con tutti gli Enti coinvolti nel procedimento come attestato dai pareri tecnici resi da A.r.p.a. e I.s.p.r.a.;
- la metodologia utilizzata per la caratterizzazione risponde a quanto prescritto dall'A.r.p.a. e dall'I.c.r.a.m.;
- il metodo di indagine utilizzato è, in ogni caso, conforme alle disposizioni di cui allegato 2 al titolo V del d.lgs. n. 152/2006.

II. Negli atti gravati non vi sarebbe traccia né dell'apprezzamento dell'intervenuto superamento dei "valori di CSR", e pertanto di una situazione di inquinamento, né di profili di responsabilità della società ricorrente.

Il T.a.r. avrebbe sconfinato in valutazioni di merito rimesse esclusivamente alle Amministrazioni competenti che non avrebbero accertato né contestato alcun profilo di responsabilità nei confronti della Società ricorrente.

Anche in questo caso il primo giudice avrebbe valorizzato erronee asserzioni postume dell'Amministrazione nonché un passaggio del provvedimento impugnata riferito ad un'area (c.d. "Villette"), altra e differente rispetto a quella ("c.d. Vallazza") per cui sarebbe stata, illegittimamente, ordinata la bonifica.

Il primo giudice, inoltre, non avrebbe considerato la disomogeneità e discontinuità dei pochi superamenti dei limiti di CSC riscontrati nell'area definita SIC Vallazza i quali sarebbe riconducibili a plurimi eventi accidentali ed occasionali e non ad una determinata fonte di contaminazione come illustrato nelle "Considerazioni conclusive" contenute nella relazione tecnica del piano di caratterizzazione (doc. 10, pag. 93 del fascicolo di parte di primo grado).

4. Si sono costituite, per resistere, le Amministrazioni meglio indicate in epigrafe.

5. Con memoria del 7 febbraio 2022, esse hanno articolato con dovizia di argomentazioni le proprie difese.

5. L'appellante ha depositato una memoria conclusionale in data 14 marzo 2022.

6. L'appello è stato trattenuto per la decisione alla pubblica udienza del 14 aprile 2016.

7. L'appello è infondato e deve essere respinto.

8. 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.

8.1. 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, attraverso il quale la società ha dedotto il difetto di motivazione della richiesta di ripetere almeno il 50% dei sondaggi nell'area denominata "Vallazza".

8.2. Al riguardo, in sede di appello, la società ha stigmatizzato il fatto che il primo giudice non abbia proceduto all'acquisizione integrale dell'allegato "L" al verbale della Conferenza, recante il parere dell'I.s.p.r.a. del 7 ottobre 2010 in merito alle indagini integrative condotte da IES.

In atti, vi è in effetti solo la prima pagina di tale parere (prodotta anche dalla ricorrente) nella quale è tuttavia possibile leggere testualmente 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"*.

Né vi è alcuna ragione per ritenere che quanto riportato tra virgolette nella Relazione ministeriale depositata in primo grado (*"[...] 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 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"*), non corrisponda a quanto effettivamente riportato nel prosieguo del parere.

8.3. In disparte l'asserita, e non dimostrata, aderenza della metodologia di effettuazione dei sondaggi a quella indicata nel piano di caratterizzazione definito dalla stessa I.s.p.r.a., è agevole rilevare che 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.

Si appalesano pertanto ineccepibili le argomentazioni del primo giudice, là dove ha sottolineato che l'esigenza di approfondimento rappresentata dalla Conferenza è 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"*.

8.4. Né, come sempre correttamente rilevato dal T.a.r., risultano essere stati incisi i principi di integrità del contraddittorio e di difesa in giudizio, poiché la parte essenziale del prosieguo del parere è stata comunque trascritta nella relazione ministeriale.

Pertanto, un differimento del processo per ottenere un documento di cui era comunque già noto il contenuto, non sarebbe stato conforme al *"principio costituzionale e comunitario di ragionevole durata del processo, a fronte di un gravame incardinato fin dal 2012 su questioni di particolare spessore sul piano ambientale"*.

9. Con il secondo motivo di ricorso articolato in primo grado è stata criticata la prescrizione della Conferenza di prevedere interventi di bonifica anche nell'area "rilevata" (pag. 46 del verbale della Conferenza decisoria).

La società ha sottolineato sia il fatto che non fosse stata effettuata l'analisi di rischio sito specifica, sia che 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, c.d. codice dell'ambiente).

9.1. L'esame del motivo svolto in primo grado consente anzitutto di apprezzare che, a differenza di quanto sostenuto dall'appellante, il T.a.r. non si è affatto sostituito alle Amministrazioni competenti ma si è limitato a confutare le deduzioni della stessa ricorrente circa l'insussistenza della propria responsabilità nella causazione dell'inquinamento.

9.2. 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).

9.3. Nel caso di specie, dall'esame dei verbali delle Conferenze di servizi emerge anzitutto che il contenuto della contestata prescrizione è 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.

9.4. 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 (come si legge anche nella relazione ministeriale depositata in primo grado, che, al par. 5.2, ha sintetizzato l'esame svolto in tale sede), 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.

9.5. 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)

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", ossa nei campioni prelevanti oltre il metro di profondità*".

9.6. 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.

9.7. Per quanto occorrer possa, va infine ricordato che le valutazioni operate dalla Conferenza di servizi, 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 e respinto).

10. Per quanto sopra argomentato, l'appello deve essere respinto.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo tenuto conto dei criteri di cui all'art. 26 comma 1 c.p.a. e dei parametri di cui al d.m. n. 55 del 2014.

(Omissis)