

Contaminazione derivante dalla produzione di sostanze pericolose

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 1° giugno 2022, n. 450 - Mozzarelli, pres.; Giovannini, est. - Basell Poliolefine Italia S.r.l. (avv. Galeotti) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Imprese produttrici di sostanza pericolose - Contaminazione derivante dalla produzione di sostanze pericolose - AIA.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La controversia posta all'esame del Collegio verte sulla legittimità degli atti emessi dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, mediante i quali, all'esito del procedimento di controllo ex D.M. n. 272 del 2014 circa l'esistenza di sostanze pericolose nello stabilimento di Basell Poliolefine Italia s.r.l, odierna ricorrente, ove si producono sostanze quali polipropilene e poliolefine avanzate, ha prescritto alla società, in relazione al rilascio di Autorizzazione Integrata Ambientale, sia di aggiornare la Relazione Tecnica a tale fine presentata per il suddetto stabilimento, sia di effettuare i necessari approfondimenti atti a dimostrare l'impossibilità pratica di una contaminazione derivante dalla produzione delle sostanze pericolose ivi prodotte o utilizzate. La ricorrente chiede pertanto l'annullamento sia della nota ministeriale in data 21/12/2016 recante tali prescrizioni, sia del Parere Istruttorio reso dalla Commissione A.I.A. – IPPC, poiché tali atti, mediante le riferite prescrizioni, opererebbero una illegittima commistione tra tale specifica tipologia di controlli e il diverso ambito concernente la bonifica dei siti contaminati, con conseguente ingiustificata lesività di tali atti riguardo alla posizione giuridica della società ricorrente.

A sostegno dell'azione impugnatoria intrapresa, Basell Poliolefine Italia s.r.l. deduce motivi in diritto rilevanti innanzitutto violazione e falsa applicazione del D.M. n. 272 del 2014. Ritiene la ricorrente che la richiesta del Ministero di approfondire i contenuti della Relazione di riferimento e di presentare un aggiornamento della stessa Relazione, non sia supportata da alcuna pregressa attività istruttorio svolta a tale fine dall'Autorità procedente, né tale richiesta risulta corredata da congruo apparato motivazionale idoneo a confutare e superare le evidenze contenute nella citata Relazione, che è esattamente conforme a quanto prescrive il D.M. n. 272 del 2014. Secondo la società istante l'interpretazione data dal Ministero alla normativa di cui al citato decreto ministeriale è errata, in quanto il ritenere che alle A.I.A. di competenza statale non siano applicabili i criteri di individuazione delle sostanze pericolose c.d. "pertinenti" indicati nell'Allegato 1 del D.M. n. 272 del 2014, si pone in evidente contrasto con la lettera e la "ratio" della previsione, concernente la disciplina relativa alla "Relazione di riferimento", contenuta nell'art. 5, c. 1 del decreto. L'All. n. 1, infatti, descrive una dettagliata procedura per determinare quali sostanze pericolose siano da considerare "pertinenti" ai sensi della citata specifica normativa settoriale. Sul punto, anche le Linee Guida della Commissione Europea sulle "Relazioni di riferimento" (richiamate dall'art. 5 del D.M.) considerano la valutazione di pertinenza da parte dell'impresa produttrice come un passaggio imprescindibile del relativo procedimento di A.I.A.. La ricorrente afferma pertanto l'erroneità della argomentazione con cui il Ministero ritiene non sufficientemente motivata la Relazione di riferimento della ricorrente in relazione alla valutazione di "non pertinenza" delle sostanze prodotte nello stabilimento industriale in questione, in quanto detta argomentazione si basa sull'assunto – a sua volta errato – che detta valutazione si fondi unicamente sull'esame delle misure gestionali adottate dall'impresa. La ricorrente sostiene infatti di avere esattamente applicato la procedura prevista nell'allegato n. 1 al decreto ministeriale, dapprima individuando le sostanze pericolose presenti nello stabilimento che sono risultate eccedenti rispetto alla soglia massima consentita, come individuata nell'All. n. 1 del decreto e successivamente verificando, sulla base di tutti gli elementi e i parametri tecnici di valutazione indicati dalla normativa, con particolare riferimento a elementi quali: la natura e le caratteristiche delle sostanze, le modalità di stoccaggio e la gestione delle stesse e l'individuazione dei punti di possibile rilascio di sostanze pericolose pertinenti. A conclusione di tale analitica e completa verifica tecnica, la società ha accertato, sulla base delle risultanze della stessa, che poteva essere escluso il rischio di contaminazione derivante dalle sostanze prodotte o lavorate nello stabilimento. Pertanto, la società ricorrente rileva conclusivamente che, data la situazione relativa alle sostanze prodotte nel proprio stabilimento e data l'accertata piena conformità della propria Relazione al D.M. n. 272 del 2014, ogni richiesta ministeriale di approfondimento dei dati contenuti nella Relazione e di aggiornamento della stessa deve essere considerata non dovuta e, quindi, illegittimamente adottata.

Con il secondo motivo, la ricorrente ritiene che gli atti impugnati siano viziati per eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà, in quanto richiedenti sia l'effettuazione di approfondimenti atti a dimostrare l'impossibilità pratica di contaminazione da parte delle sostanze pericolose presenti nello stabilimento, sia la presentazione di un aggiornamento della Relazione di riferimento contenente i risultati analitici di una caratterizzazione non necessaria né dovuta nei casi in cui, come nella vicenda in esame, è stata esclusa la possibilità di contaminazione. Con un'ulteriore censura la ricorrente



lamentata la violazione delle norme di cui al D.M. n. 272 del 2014 e dei principi sui quali si fonda la “Relazione di riferimento”. Secondo la riferita prospettazione, risulterebbero illegittimi gli approfondimenti richiesti alla ricorrente al fine di estendere le indagini e le verifiche non solo riguardo alle sostanze prodotte nello stabilimento, ma anche a quelle sostanze pericolose oggetto procedimenti di bonifica in essere, che la ricorrente deve ricercare, mediante indagini analitiche, nel suolo e nel sottosuolo. Tali ulteriori indagini disposte dal Ministero sono illegittime in quanto esse concernono anche, evidentemente, tutte le predette sostanze pericolose, senza operare quindi la necessaria distinzione tra sostanze pericolose che superano la soglia prevista dal decreto ministeriale e sostanze rientranti in detto limite previsto *ex lege*. Con un ultimo rilievo, la ricorrente censura la nota ministeriale prot. n. 30793 del 2016, nella parte di tale atto in cui si afferma che “...quanto richiesto con la presente nota verrà riportato nel primo atto autorizzativo o nell’atto di aggiornamento relativo all’installazione. La ricorrente ritiene illegittimo il contenuto della riportata nota.” qualora essa significasse che tutte le suddette prescrizioni saranno reiterate dal Ministero nei successivi atti autorizzativi o di aggiornamento. Secondo la ricorrente è contrario a tutti i principi che regolano il procedimento amministrativo, la predeterminazione del contenuto di un provvedimento futuro, non potendosi, a priori, prevedere lo svolgimento e gli sviluppi dell’istruttoria e gli esiti del contraddittorio.

Il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, costituitosi in giudizio, ritenendo infondato il ricorso, ne chiede la reiezione.

Alla pubblica udienza del 2 febbraio 2022, la causa è stata chiamata ed essa è stata quindi trattenuta per la decisione, come indicato nel verbale.

Il Tribunale deve rilevare che è infondato il primo, articolato mezzo di impugnazione, con il quale Basell Poliolefine Italia s.r.l. sostiene che gli atti ministeriali impugnati siano viziati per eccesso di potere sotto i profili della carenza di motivazione e di adeguata istruttoria.

Il Collegio deve osservare, al riguardo, che il D.M. n. 272 del 2014 stabilisce chiaramente, con riferimento alla presentazione della c.d. “Relazione di riferimento” da parte delle imprese produttrici di sostanze pericolose, quale richiesta alle imprese produttrici di sostanze pericolose e inquinanti anch’essa diretta a prevenire la possibilità di contaminazione del suolo e del sottosuolo derivante dalla produzione, dall’utilizzo o dallo scarico industriale di dette sostanze, due diverse procedure per presentare tale Relazione, diversificate a seconda che l’Autorizzazione Integrata Ambientale richiesta dalle imprese produttrici debba essere rilasciata dalla competente Autorità Statale (nella specie: il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) o essa debba essere rilasciata dalla competente amministrazioni regionale. Ai sensi dell’art. 3, c. 2, del citato D.M. gli impianti che necessitano di A.I.A. regionale devono presentare la suddetta “Relazione di Riferimento solamente nel caso in cui, all’esito della procedura delineata nell’Allegato n. 1 al decreto sia stata verificata – tramite il procedimento di *screening* – la sussistenza del relativo obbligo di presentare la suddetta Relazione. Invece, per le industrie richiedenti, di presentare la Relazione di Riferimento, che necessariamente deve essere redatta secondo i criteri e i contenuti precisati nell’All. n. 2 del D.M. n. 272 del 2014. A sua volta la disposizione da ultimo citata stabilisce che “...la relazione di riferimento contiene informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con esclusivo riferimento alla presenza di sostanze pericolose pertinenti (come definite nell’Allegato 1). Tali informazioni sono necessarie al fine di effettuare un raffronto in termini quantitativi con lo stato al momento della cessazione definitiva delle attività...”. Pertanto, nel caso di A.I.A. di competenza statale, le industrie produttrici hanno l’obbligo di presentare la Relazione di riferimento e tale adempimento è prescritto dalla legge al precipuo fine di accertare se all’interno dello stabilimento industriale della richiedente l’Autorizzazione Integrata Ambientale vi sia uso e/o produzione e/o rilascio delle già menzionate “sostanze pericolose pertinenti”, così come esse sono individuate al paragrafo 4.2 delle Linee Guida. Secondo tale disposizione, “Per sostanze pericolose pertinenti (art. 3, paragrafo 18 e articolo 22, paragrafo 2, primo comma) si intendono le sostanze o miscele definite all’art. 3 del regolamento (CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all’etichettatura e all’imballaggio delle sostanze e delle miscele (regolamento CPL) che, in virtù della propria pericolosità, mobilità, persistenza e biodegradabilità (nonché di altre caratteristiche) potrebbero contaminare il suolo e le acque sotterranee e che vengono usate, prodotte e/o rilasciate dall’installazione.”.

Dalle considerazioni appena svolte e tenendo nella dovuta considerazione la specifica disciplina afferente il rilascio di A.I.A. di competenza statale (concernente i grossi complessi industriali petrolchimici), il Collegio deve rilevare che il primo mezzo di impugnazione è palesemente infondato, in quanto esso risulta incentrato sia sull’errato presupposto dell’identità di disciplina tra AIA rilasciate dalle Amministrazioni regionali e AIA di competenza statale, sia sull’esistenza di un unico percorso procedimentale che la ricorrente afferma di avere seguito in modo pedissequo e completo. Il Tribunale osserva, al riguardo, che Basell Poliolefine Italia s.r.l. necessita, per il proprio stabilimento petrolchimico, di A.I.A. che deve essere rilasciata dal Ministero dell’Ambiente, con la conseguenza che la società ricorrente ha l’obbligo giuridico di presentare la Relazione di riferimento con i contenuti della stessa che necessariamente devono essere quelli previsti dall’Allegato n. 1 punto 2, del D.M.. In concreto, detti contenuti della Relazione devono consentire al Ministero di verificare se vi sia o meno possibilità di contaminazione in relazione alla proprietà chimico – fisiche delle sostanze pericolose usate o prodotte nello stabilimento petrolchimico. Pertanto, non può essere ritenuta sufficiente – in tale diverso



quadro normativo di riferimento, dirattamente applicabile alla controversia in esame – quanto sostenuto dalla ricorrente in ordine al fatto di avere seguito il procedimento stabilito per la diversa ipotesi di Relazione di riferimento richiesta all'interno del procedimento diretto ad ottenere A.I.A. rilasciata dalla competente amministrazione regionale. Va quindi ribadito che il primo motivo di ricorso non coglie nel segno, in quanto rilevante, negli atti ministeriali impugnati, eccesso di potere per carenza di motivazione e di istruttoria che risultano vizi del tutto inesistenti e comunque inconferenti, alla luce del diverso percorso procedimentale che doveva essere seguito dalla ricorrente nel caso di specie e, ulteriormente, del diverso comportamento operativo che essa aveva l'obbligo di attuare. Il Collegio ritiene opportuno ulteriormente specificare che le peculiari finalità assolute dalla più volte citata "Relazione informativa" nel procedimento diretto al rilascio di A.I.A. da parte dell'Autorità Statale, comportano che l'industria richiedente l'Autorizzazione debba fornire al Ministero, mediante la suddetta Relazione, ogni elemento in suo possesso al fine di poter valutare la possibilità che le sostanze pericolose pertinenti usate, prodotte o rilasciate, possano o meno contaminare il suolo e le acque sotterranee. Tale obbligo concerne sia la situazione attuale dello stabilimento industriale sia il futuro momento in cui l'attività industriale sarà cessata ed i relativi dati segnalati e aggiornati nel corso degli anni, potranno essere utilizzati dalla competente Autorità statale al fine della verifica della situazione in cui versa il sito industriale al termine dell'attività produttiva onde potere eventualmente intervenire in sede di bonifica dello stesso, in caso di accertato inquinamento del terreno e del sottosuolo. Nella specie, invece, la ricorrente ha erroneamente ritenuto che fosse sufficiente, al fine di dichiarare, nella propria Relazione di riferimento, che non sussistono pericoli di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee derivanti dalle "sostanze pericolose pertinenti" prodotte e utilizzate nello stabilimento, di avere seguito in modo completo il suddetto procedimento (riferito a diversa fattispecie) e di avere dato puntuali indicazioni circa le sole sostanze pericolose utilizzate che concorrono a superare i valori di soglia previsti dal D.M., dando la descrizione dettagliata delle modalità con cui sono gestite dette sostanze e delle misure aziendali adottate per impedirne il rilascio. Il Tribunale deve quindi conclusivamente rilevare la palese infondatezza del primo motivo di gravame, stante la accertata diversità di contenuti e di *ratio*, come sopra si è accertato, delle disposizioni concernenti la Relazione di riferimento nei due diversi casi di AIA di competenza regionale e AIA rilasciata dall'Autorità statale.

Né a diverso esito è destinato il secondo motivo di ricorso, poiché non risulta in alcun modo viziato da contraddittorietà quanto contestualmente richiesto dal Ministero alla ricorrente in ordine ai richiesti approfondimenti e alle indagini relative alla possibilità di contaminazione del sito e all'aggiornamento della Relazione già presentata. Tale duplice richiesta è infatti coerente – per quanto già in precedenza osservato - con il descritto quadro normativo settoriale che pone la Relazione di riferimento al centro del progetto diretto alla prevenzione ed eventualmente fronteggiare, al meglio, i casi di contaminazione da determinate sostanze pericolose. Sotto tale più preciso e corretto angolo di visuale, risultano del tutto coerenti con il precisato scopo, tanto la richiesta di approfondimenti e di ulteriori indagini circa le possibilità di contaminazione del sito, quanto la correlata richiesta di aggiornamento della suddetta Relazione, in quanto quella presentata dalla ricorrente – come già si è avuto modo di accertare - non conteneva tutti i dati, gli elementi e i necessari approfondimenti idonei a verificare quale fosse l'effettiva, attuale situazione dello stabilimento della ricorrente circa l'utilizzo delle c.d. sostanze pericolose pertinenti.

Anche il terzo motivo di ricorso va respinto.

La ricorrente afferma l'illegittimità degli atti impugnati basandosi sul presupposto che il Ministero le abbia richiesto ulteriori approfondimenti e indagini in ordine alla possibilità di pericoli di contaminazione del suolo e del sottosuolo derivante dalle sostanze pericolose prodotte nel suo stabilimento, a suo dire immotivatamente e ingiustificatamente prescindendo dal superamento o meno delle soglie relative a tali sostanze previste dal D.M. n. 272 del 2014 e procedendo unicamente sulla base di un precedente episodio di bonifica del sito per contaminazione derivante da dette sostanze, che risulta in alcun modo attribuibile alla responsabilità della ricorrente. Il Tribunale ritiene che le predette considerazioni in alcun modo possono essere condivise. E' infatti evidente, dalla disamina dello specifico quadro normativo di riferimento e dalla valutazione di estrema rilevanza e importanza che in detto quadro ha la "Relazione di riferimento", soprattutto nell'ambito del procedimento di rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale da parte della competente Autorità statale, che vede quali soggetti interessati all'A.I.A. principalmente i grandi impianti industriali, che la richiesta del Ministero alla ricorrente di svolgere ulteriori approfondimenti e indagini circa la possibilità di contaminazione del suolo e del sottosuolo derivante dalle sostanze pericolose presenti nello stabilimento, risulta oggettivamente congrua e coerente con la relativa, vigente normativa settoriale, proprio in considerazione dalla funzione assolta in questi casi dalla Relazione di riferimento, quale nuovo strumento istituito per prevenire e/o eventualmente affrontare, al meglio, la potenziale contaminazione del suolo e delle acque sotterranee derivante dalle attività industriali che producono, utilizzano o scaricano determinate sostanze pericolose.

Anche l'ultimo motivo rassegnato dalla ricorrente non merita accoglimento, posto che esso si basa su una lettura del D.M. n. 272 del 2014 e delle relative disposizioni disciplinanti il contenuto e le funzioni della "Relazione di riferimento" del tutto errata, cosicché e contrariamente a quanto sostiene la società, risulta del tutto legittimo e perfettamente coerente con la diversa interpretazione data dal Ministero alle stesse norme, che gli approfondimenti e le indagini richieste alla ricorrente, nonché l'aggiornamento della "Relazione di riferimento" – quali prescrizioni direttamente correlate alla funzione "informativa" svolta da detto documento e alla *ratio* di prevenzione e tutela dai rischi di contaminazione da

sostanze pericolose ad esso sottese – siano riportate nel primo atto autorizzatorio rilasciato alla ricorrente o nell'atto di aggiornamento.

Per le suesposte ragioni, il ricorso è respinto.

Le spese seguono la soccombenza ed esse sono liquidate come indicato nel dispositivo.

(Omissis)

