

Questioni relative ai criteri di calcolo del rischio sanitario ed al percorso di lisciviazione e trasporto dei contaminanti in falda relativamente ad un piano di caratterizzazione a seguito di uno sversamento di gasolio da un oleodotto

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 28 marzo 2023, n. 754 - Nunziata, pres.; Bolognesi, est. - Sigemi S.r.l. (avv.ti Gatto, Piscitelli e Greco) c. Comune di Voghera ed a. (n.c.) ed a.

Ambiente - Piano di caratterizzazione a seguito di uno sversamento di gasolio da un oleodotto - Prescrizioni.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1) La ricorrente Sigemi s.r.l. (Sigemi) è titolare di un sistema logistico di approvvigionamento petrolifero integrato, composto da una rete di oleodotti che collega il Porto di Genova ad alcuni depositi petroliferi ubicati rispettivamente a Genova San Quirico, ad Arquata Scrivia (AL) e a Lacchiarella (MI).

2) Il 27.6.2014, in seguito ad un tentativo di furto da parte di ignoti, si è verificata una fuoriuscita di gasolio dall'oleodotto di Sigemi che collega Genova San Quirico al deposito di Lacchiarella (MI), con conseguente sversamento di prodotto in un fondo agricolo situato nel Comune di Voghera.

3) Sigemi, quale proprietaria dell'oleodotto danneggiato, pur protestandosi non responsabile della potenziale contaminazione (e non essendo proprietaria dell'area inquinata) si è così attivata:

- in data 27.6.2014 ha notificato agli enti competenti la situazione di potenziale superamento delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) del sottosuolo previste dalla Tabella 1, Allegato 5, Parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, ponendo in essere le misure di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza;

- in data 25.7.2014 ha predisposto ai sensi dell'art. 242 del TUA un Piano di Caratterizzazione previsto dal TUA avvalendosi della soc. *Golder Associates* descrivendo le attività di messa in sicurezza eseguite, i risultati conseguiti e le misure ancora da effettuare.

4) Il Piano di caratterizzazione, sottoposto al vaglio di apposita Conferenza dei servizi, previa emissione dei pareri favorevoli della Provincia di Pavia del 2.7.2015 e di Arpa Lombardia (d'ora in poi: ARPAL) del 22.7.2015, è stato approvato con provvedimento del Comune di Voghera n. 20 del 29.7.2015.

Avviati i controlli previsti è stata riscontrata la contaminazione del suolo ma senza superamenti delle CSC delle acque sotterranee della falda.

5) Sigemi, pertanto, ha effettuato in contraddittorio con ARPAL l'“analisi di rischio specifico” (previsto dall'art 242, comma 4, del TUA) i cui primi dati sono stati inviati al Comune nel settembre 2016 ed hanno confermato la contaminazione del suolo ma non della falda.

I controlli sono poi proseguiti anche nel 2018, 2020 e 2022, confermando tale quadro (contaminazione del suolo ma non della falda).

6) Successivamente la ricorrente nell'aprile 2017 ha predisposto l'“Analisi di Rischio e Progetto Operativo di Bonifica” sottoponendo il medesimo al vaglio dell'Autorità competente che ha agito mediante Conferenza dei Servizi.

7) Nella riunione della suddetta Conferenza in data 21.2.2018 è stata data lettura dei pareri espressi dalla Provincia di Pavia n. 9581 del 20.2.2018 e da ARPAL del 26.7.2017 ed è emerso che essi hanno previsto le seguenti “prescrizioni” in capo a Sigemi:

- a) calcolare il rischio sanitario ai sensi della DGR n. 8/11348 del 10/2/2010 mediante somma dei “rischi legati a tutte le matrici potenzialmente contaminate e a tutte le vie di esposizione” (punto 8 del parere di ARPAL e del 7° alinea del parere della Provincia di Pavia);

- b) attivare anche il percorso di lisciviazione e trasporto dei contaminanti in falda (punto 4 del parere di ARPAL e 3° alinea del parere della Provincia di Pavia).

8) Le citate prescrizioni sono state così motivate:

- a) il parere della Provincia di Pavia ha insistito nel rilevare la “mancata indicazione-definizione del rischio sanitario derivante dalla somma dei rischi legati a tutte le matrici contaminate e a tutte le vie di esposizione come previsto dalla D.G.R. Regione Lombardia n. 8/11348 del 10/02/2010” e l'omessa considerazione del percorso di lisciviazione in falda rispetto al quale l'Ente provinciale evidenziava che “anche per tale percorso devono essere calcolate le relative CSR in suolo superficiale ed in suolo profondo, anche in considerazione del fatto che la contaminazione risulta piuttosto rilevante, soprattutto nel suolo profondo, e in alcuni casi i punti analizzati non conformi sono posti a quote inferiori

rispetto alla quota media di falda indicata per il sito; si ritiene pertanto che non siano soddisfatte le condizioni previste dalle linee guida ministeriali in merito alla possibilità di escludere tale percorso”;

b) il parere di ARPAL ha osservato che l'esenzione da tale pratica è ammessa unicamente nell'ambito di specifici procedimenti, riguardanti i Punti Vendita carburanti (Decreto 12/02/2015 e Appendice V di ISPRA), sicché nel caso di specie sussiste l'opportunità di attivazione di tale percorso *“al fine di garantire una più corretta tutela ambientale del sito, anche in considerazione del fatto che non vi sono peculiari caratteristiche geologiche e idrogeologiche tali da impedire la lisciviazione e il trasporto dei contaminanti, in quanto i terreni sono interessati dalla contaminazione in profondità, praticamente sino a contatto dell'acquifero. E quindi non sono rispettate le diverse linee di evidenza rappresentate nelle linee guida”*.

9) La ricorrente ha contestato le citate prescrizioni ambientali già in sede amministrativa, mediante formale opposizione a verbale della Conferenza.

10) Successivamente Sigemi, con il ricorso di cui in epigrafe notificato il 26.4.2018, ha impugnato i pareri suddetti nonché la presupposta deliberazione della Giunta regionale del 10.2.2010 n. 8/11348, limitatamente alle parti relative alle sopra indicate prescrizioni.

11) Si è costituita in giudizio unicamente la Provincia di Pavia la quale ha chiesto il rigetto del ricorso in quanto inammissibile ed infondato.

12) Per completezza si dà atto che la ricorrente, anche nelle more del giudizio, ha continuato ad effettuare ulteriori campionamenti in collaborazione con gli enti preposti.

13) Inoltre in data 26.9.2022 essa ha presentato l'analisi di rischio contenente la verifica del *“rischio sanitario sommando i rischi legati a tutte le matrici potenzialmente contaminate e a tutte le vie di esposizione, secondo la procedura prevista dalla d.g.r. n. 8/11348 del 10/2/2010”* così applicando anche le modalità richieste da una delle prescrizioni impugnate, pur avendo cura di precisare che tale attività non costituiva acquiescenza al ricorso di cui in epigrafe.

14) Non ha invece effettuato la valutazione del possibile percorso di lisciviazione e trasporto in falda richiesta con l'altra prescrizione impugnata, rilevando che dalle ulteriori plurime analisi del 2022, è stato confermato che le acque sotterranee non presentano il superamento delle CSC (concentrazioni soglia di contaminazione).

15) All'udienza di smaltimento dell'8.3.2023 il ricorso è stata trattenuto in decisione.

16) Preliminarmente devono essere scrutinate le due eccezioni di rito formulate dalla Provincia.

16.1) Con la prima l'ente territoriale ha eccepito l'improcedibilità del ricorso nella parte in cui ha impugnato i criteri di cui alle linee guida regionali nella parte in cui stabiliscono che *«il calcolo del rischio sanitario si effettua sommando i rischi legati a tutte le matrici potenzialmente contaminate e a tutte le vie di esposizione»*, atteso che la ricorrente, nel documento Analisi di rischio del 26.9.2022, ha effettuato il calcolo secondo le modalità contestate, prestando acquiescenza ad esse.

L'eccezione è infondata perché Sigemi, con nota AT/256/2022 del 26.9.2022 di accompagnamento dell'invio del suddetto documento di Analisi di rischio, ha fatto espressamente salve le censure di cui al ricorso in epigrafe.

16.2) Con la seconda eccezione la Provincia ha ritenuto improcedibile il ricorso per mancata impugnazione del verbale dell'ultima Conferenza dei Servizi decisoria dell'1.12.2022.

Anche tale eccezione è infondata perché: il verbale suddetto non costituisce l'atto conclusivo del procedimento; inoltre esso non risulta essere stato comunicato alla ricorrente e, infine, i pareri impugnati sono connotati da immediata attitudine lesiva, con conseguente interruzione del procedimento ed immediata impugnabilità degli stessi.

17) Così risolte le questioni di rito, si può passare all'esame i due vizi-motivi relativi, rispettivamente, ai criteri di calcolo del rischio sanitario (I motivo) ed alla questione del percorso di lisciviazione (II motivo).

18) Con il PRIMO MOTIVO la ricorrente contesta gli atti impugnati nella parte in cui hanno stabilito che, in ossequio alle linee guida regionali di cui alla DGR 10.2.2010 n. 8/11348, *«il calcolo del rischio sanitario si effettua sommando i rischi legati a tutte le matrici potenzialmente contaminate e a tutte le vie di esposizione»*.

La ricorrente ha lamentato l'illegittimità di tale metodo di valutazione perché:

a) contrasterebbe con la migliore metodologia disponibile per l'analisi di rischio richiamata espressamente dalla legge statale (TUA) che non prevede la somma dei rischi di tutte le matrici potenzialmente contaminale;

b) violerebbe la competenza legislativa statale in materia di *standard* di bonifica dei siti inquinati ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. s) nonché dell'art. 195, comma 1, lett. r) del TUA.

Il motivo è fondato.

18.1) Sotto il profilo a) si osserva che l'art. 242, comma 4, del TUA stabilisce che *“Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR). I criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute entro il 30 giugno 2008. Nelle more dell'emanazione del predetto decreto, i criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono riportati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto...”*. In difetto di emanazione dell'indicata normativa attuativa è applicabile il citato Allegato 1 alla parte quarta del TUA riguardante appunto i *“Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica”* intesi come *“elementi*

necessari per la redazione dell'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica (nel seguito analisi di rischio), da utilizzarsi per la definizione degli obiettivi di bonifica”.

Il testo del citato Allegato 1 stabilisce le “procedure di calcolo e stima del rischio” prevedendo che “Le procedure di calcolo finalizzate alla caratterizzazione quantitativa del rischio, data l'importanza della definizione dei livelli di bonifica (CSR), dovranno essere condotte mediante l'utilizzo di metodologie quale ad esempio ASTM PS 104, di comprovata validità sia dal punto di vista delle basi scientifiche che supportano gli algoritmi di calcolo, che della riproducibilità dei risultati”.

Tale disposizione, invero, non impone alle Amministrazioni competenti di utilizzare i criteri ASTM PS 104, come si evince dalla locuzione “ad esempio”, lasciando quindi inalterata la natura tecnico-discrezionale del potere relativo all'individuazione dei criteri più appropriati in punto di individuazione dei criteri in questione.

La norma, tuttavia, incide sull'onere istruttorio e motivazionale, nel senso che:

- se le amministrazioni competenti applichino i criteri di cui alle ASTM, esse non dovranno soggiacere ad un'attività istruttorio e motivazionale particolare;

- se invece dovessero applicare criteri diversi, esse dovranno verificare la loro idoneità tecnico-scientifica e motivare espressamente in punto di rispondenza delle diverse metodologie applicate ai requisiti di “comprovata validità sia dal punto di vista delle basi scientifiche che supportano gli algoritmi di calcolo, che della riproducibilità dei risultati”.

Nel caso di specie gli atti impugnati hanno applicato criteri diversi da quelli ASTM previsti dal TUA, senza avere effettuato alcuna istruttoria né avere fornito alcuna puntuale motivazione sull'idoneità tecnico-scientifica dei criteri alternativi applicati.

18.2) Sotto il profilo b) si rileva che la Regione, con propria Delibera di Giunta Regionale n. 8/11348 del 2010, ha individuato anche criteri diversi da quelli stabiliti dalla normativa nazionale suddetta.

Infatti l'Allegato 1 alla DGR, intitolato «linee guida per l'applicazione dell'Analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica per la definizione degli obiettivi di bonifica dei siti contaminati» prescrive che «il calcolo del rischio sanitario si effettua sommando i rischi legati a tutte le matrici potenzialmente contaminate e a tutte le vie di esposizione», ossia sulla base di modalità di valutazione del rischio differenti da quelli individuati dalla normativa statale, sia pure asseritamente finalizzati ad accrescere la tutela.

La legittimità di una normativa regionale, che nella fattispecie non ha rango legislativo ma regolamentare, che prevede criteri di protezione dell'ambiente più rigidi di quelli stabiliti dalla normativa nazionale, dev'essere vagliata secondo le seguenti coordinate ermeneutiche.

18.2.1) La normativa regionale deve rispettare il riparto previsto dall'art. 117 Cost., comma 2, lett. s) che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia ambientale.

Come è noto tale competenza esclusiva, alla luce dei plurimi interventi della Corte Costituzionale, è intesa nel senso che la normativa statale costituisce una “sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [tuttavia] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale” (C. Cost. n. 66/2018; Id. n. 210 del 2016).

Pertanto la competenza statale in materia ambientale non preclude alle Regioni di stabilire livelli di tutela più elevati dell'ambiente ma tale possibilità non avviene per una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente, ma in relazione ad ulteriori competenze regionali (diverse da quella ambientale) che tuttavia incidono indirettamente sul bene ambientale costituzionalmente protetto.

Tale dinamica è stata scrutinata dalla Corte costituzionale secondo cui:

i) la natura trasversale della competenza legislativa in materia ambientale deve essere così intesa nel senso che essa sussiste quando “accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007)” (C. Cost. n. 12/2009);

ii) nelle suddette ipotesi “la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza” (ancora C. Cost. n. 12/2009; cfr. in terminis: C. Cost. n. 129/2019; n. 7/2019; n. 150/2018; n. 85/2017);

iii) rispetto all'enunciata regola della prevalenza della legislazione statale sussistono ipotesi eccezionali in cui le Regioni hanno la facoltà “di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente» (sentenza n. 104 del 2008)” (ancora C. Cost. n. 12/2009); ciò avviene – a titolo esemplificativo - in materia di pianificazione urbanistica nel cui ambito possono trovare spazio ulteriori forme di tutela di beni ambientali già vincolati ai sensi del D.lgs n. 42/04 (C.d.S., sez. IV, 8.7.2019, n. 4777).

Pertanto in materia ambientale le Regioni sono tenute al rispetto nella normativa statale per quanto attiene all'intensità

della tutela del bene ambientale, giacché la normativa nazionale individua il cosiddetto “*punto di equilibrio*” ottimale (inderogabile anche *in melius*) tra il *quantum* della tutela ed il limite alla compressione di altri diritti costituzionalmente tutelati, nell’ottica di contrastare la proliferazione di misure regionali iperprotettive e, in taluni casi, sprovviste, di idoneo supporto scientifico (cfr. C. Cost. 88/2020).

La stessa Corte Costituzionale, in materia di norme (legislative) regionali che stabilivano criteri di tutela ambientale più stringenti di quelli previsti dalla legislazione statale in materia di valori limite della concentrazione di inquinanti (nel caso di specie idrocarburi nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico), ha stabilito che sebbene tali criteri avessero attinenza con la materia dell’agricoltura di spettanza regionale, tuttavia “*la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, sottese all’esercizio della competenza esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.*” e che “*Il punto di equilibrio fra la legittima esigenza regionale e le richiamate ragioni di uniformità non può realizzarsi attraverso l’interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti*” (C. Cost. 88/2020).

Ne consegue che l’individuazione da parte delle Regioni di criteri di protezione ambientale più restrittivi di quelli statuali è possibile solo nel rispetto:

- del riparto di competenze sopra precisato;
- dei criteri di uniformità nazionale e del “punto di equilibrio”, anche al fine di evitare misure irrazionali o discriminatorie attuate mediante ingiustificati aggravii procedurali estranei a quanto stabilito dal TUA (C. Cost. n. 54/2012).

18.2.2) Applicando le suddette coordinate alla fattispecie si rileva che:

- la normativa (regolamentare) regionale è stata emanata in applicazione di una competenza ambientale che non consta appartenere direttamente alla Regione e che, pertanto, contrasta con l’attribuzione di tale materia ambientale esclusivamente allo Stato;
- non sono state evidenziate ulteriori competenze regionali proprie che giustifichino l’intervento di tutela dell’ambiente ulteriore rispetto a quanto stabilito dal legislatore nazionale nel TUA;
- l’introduzione dei suddetti criteri che incidono su complesse operazioni di bonifica di terreni che riguardano (o possono riguardare) anche aree di competenza ultraregionale devono essere disciplinate dalla normativa statale per esigenze di uniformità della disciplina e di rispetto del “punto di equilibrio” individuato dal TUA che ha espressamente riservato alla competenza statale la materia degli “*standard di bonifica dei siti inquinati*” (art. 195, comma 1, lett. r) del TUA) nel cui ambito sono riconducibili i criteri suddetti.

Alla luce di tali rilievi ne discende l’illegittimità sia della Delibera comunale che degli altri atti applicativi impugnati, limitatamente alle parti gravate.

19) Con il SECONDO MOTIVO la ricorrente ha contestato gli atti impugnati nella parte in cui hanno prescritto l’estensione della valutazione del rischio anche al *percorso di lisciviazione e trasporto dei contaminanti in falda* (punto 4 del parere ARPA pervenuto al Comune il 26 luglio 2017 e punto 3 del parere della Provincia pervenuto al Comune il 20 febbraio 2018 allegati al verbale della Conferenza dei Servizi), ritenendo che le amministrazioni competenti non avessero fornito alcuna dimostrazione di ciò e che, anzi, la mancanza di idrocarburi nella falda a distanza di tempo depone nel senso che tale infiltrazione non avverrà.

Il motivo è fondato.

Le amministrazioni competenti hanno motivato la prescrizione sostenendo che le linee guida ministeriali consentirebbero di evitare tale valutazione solo nei casi di comprovata esclusione del filtraggio dei contaminanti nelle acque sotterranee, mentre nella fattispecie sarebbero stati accertati alcuni punti di contaminazione (non nella falda ma) nel suolo profondo, a quote inferiori rispetto alla quota media della falda e che i criteri semplificati previsti dal d.m. 12 febbraio 2015 n. 31 sarebbero applicabili solo al diverso caso degli impianti di distribuzione di carburanti.

Senonché nel caso di specie le risultanze istruttorie - non contestate dalle parti - non hanno dimostrato (né hanno fornito indizi gravi, precisi e concordanti nel senso) che si possa giungere alla contaminazione della falda.

Ed infatti, in disparte l’applicabilità dei criteri ministeriali che appaiono finalizzati a gestire l’emergenza nella fase dello sversamento o quella immediatamente successiva, nel caso in questione dall’esame degli atti versati in giudizio emerge che:

- lo sversamento si è protratto per un tempo ridotto in ragione del pronto intervento dei tecnici inviati dalla ricorrente;
- la perdita di prodotto si è verificata nel 2014 e, anche dai controlli effettuati (gli ultimi alla fine del 2022), non sono emersi inquinamenti della falda.

Non sono state rappresentate, dunque, evidenze di contaminazione della falda né il ragionevole pericolo di sua contaminazione futura.

Gli atti impugnati con il secondo motivo risultano, dunque, viziati per difetto di istruttoria, dei presupposti e per travisamento e devono essere annullati limitatamente alle parti gravate relative al processo di lisciviazione.

20) In conclusione il ricorso è fondato e dev’essere accolto, con l’annullamento degli atti gravati limitatamente alle parti precisate dalla ricorrente.

21) Atteso che gli atti impugnati risalgono al 2018 e che, nel frattempo, il procedimento ambientale è proseguito, restano

ferme eventuali nuove determinazioni delle autorità competenti adottate sulla base di ulteriori risultanze procedurali.
22) La complessità del quadro normativo e la novità delle questioni trattate inducono a ritenere sussistenti giusti motivi per la compensazione delle spese del giudizio.

(Omissis)

