

Sversamento di gasolio da un oleodotto e piano di caratterizzazione

Cons. Stato, Sez. IV 19 giugno 2025, n. 5365 - Lamberti, pres. f.f.; Fratamico, est. - Provincia di Pavia (avv.ti Pallottino e Sommaruga) c. Sigemi s.r.l. (avv.ti Gatto, Piscitelli e Greco) ed a.

Ambiente - Sversamento di gasolio da un oleodotto - Piano di caratterizzazione - Valutazione analisi di rischio e progetto operativo di bonifica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dalle prescrizioni di cui alla nota della Provincia di Pavia, pervenuta al Comune di Voghera con prot. g. 7576/18 del 20 febbraio 2018 e alla nota di ARPA Lombardia, Dipartimento di Pavia e Lodi, pervenuta al Comune di Voghera con prot. 7544/18 del 20 febbraio 2018, con allegato parere 113320 del 26 luglio 2017, acquisiti nell'ambito della Conferenza dei servizi del 21 febbraio 2018, relativa alla *“Valutazione analisi di rischio e Progetto operativo di bonifica ai sensi del Piano di caratterizzazione a seguito di uno sversamento di gasolio dall'oleodotto Genova-Lacchiarella in località Oriolo, in data 27 giugno 2014, Comune di Voghera”*;
- dal verbale della Conferenza stessa, trasmesso con nota del Comune di Voghera in data 27 febbraio 2018;
- dalle note della Provincia di Pavia P.G. 10671/2018 del 15 marzo 2018, trasmessa con nota del Comune di Voghera datata 19 marzo 2018 e di ARPA Lombardia, non datata, trasmessa con nota 28 marzo 2018 del Comune di Voghera;
- dagli atti presupposti, conseguenti o comunque connessi del procedimento, con particolare riguardo alla deliberazione della Giunta regionale 10 febbraio 2010 n. 8/11348.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al T.a.r. per la Lombardia dalla Sigemi s.r.l., società titolare di un sistema logistico di approvvigionamento petrolifero integrato, composto da una rete di oleodotti, sulla base dei seguenti motivi:

- a) violazione degli artt. 97, 117 e 118 Cost., violazione degli artt. 195, 196 e 242 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e dell'Allegato 1 al Titolo V della Parte quarta (*«Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica»*), violazione del principio di legalità, del principio di proporzionalità e del principio di imparzialità, violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, difetto di motivazione, eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità della motivazione, erroneità dei presupposti, ingiustizia, disparità di trattamento, invalidità della deliberazione della Giunta regionale della Regione Lombardia 10 febbraio 2010, n. 8/11348, recante *“Linee guida in materia di bonifica di siti contaminati”*, illegittimità derivata degli atti che la presuppongono;
- b) violazione dell'art. 242 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e dell'allegato 1 al Titolo V della Parte quarta (*«Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica»*), eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento, erroneità dei presupposti, difetto di istruttoria, illogicità della motivazione, violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241, difetto di motivazione, violazione del principio di proporzionalità.

3. Con la sentenza n. 754 del 28 marzo 2023 il T.a.r. per la Lombardia ha accolto il ricorso, annullando le prescrizioni impuginate e gli atti connessi, con compensazione delle spese.

4. La Provincia di Pavia ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare tale pronuncia, affidando il proprio appello a due motivi così rubricati:

I – primo motivo d'appello (in riferimento al primo motivo del ricorso di primo grado): travisamento dei presupposti in fatto e in diritto; violazione dell'art. 88 c.p.a. per motivazione carente, erronea e illogica;

II – secondo motivo d'appello (in riferimento al secondo motivo del ricorso di primo grado): violazione dell'art. 88 c.p.a. per motivazione erronea e illogica.

5. Si è costituita in giudizio la Sigemi s.r.l., deducendo l'infondatezza dell'appello.

6. Con memorie del 13 e del 17 febbraio 2025 e repliche del 26 e 27 febbraio 2025 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni e, con note del 14 e del 17 marzo 2025, hanno chiesto che la controversia fosse decisa sulla base degli atti depositati, senza previa discussione.

7. All'udienza pubblica del 20 marzo 2025 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

8. Con il primo motivo la Provincia di Pavia ha lamentato l'erroneità della sentenza appellata che avrebbe posto *“a fondamento della sua conclusione (di illegittimità delle prescrizioni impuginate in primo grado) ...una diversità, viceversa inesistente, tra le modalità di valutazione del rischio ambientale previste a livello regionale e statale”*.

9. Secondo la ricostruzione proposta dall'appellante tale asserita differenza tra le due modalità di valutazione, alla base della pronuncia di accoglimento del ricorso di Sigemi s.r.l., non sarebbe stata, in realtà, evincibile dagli atti, non essendo quella regionale *“né diversa, né in contrasto con quella statale, rispondendo semmai alla necessità di garantire l'assenza*



di rischio sanitario quale circostanza evidenziata nelle premesse della DGR Lombardia n. 8 – 11348/2010 di approvazione delle Linee guida contenute nell'Allegato 1...".

10. I provvedimenti recanti le prescrizioni contestate dalla originaria ricorrente sarebbero stati comunque caratterizzati, a parere della Provincia appellante, da *"una motivazione per relationem ritenuta pacificamente legittima dalla costante giurisprudenza... (poiché in grado di consentire)... all'interessato di ricostruire effettivamente lo snodo del ragionamento logico-giuridico posto alla base della decisione amministrativa"*.

11. Con il secondo motivo, l'appellante ha, poi, dedotto la legittimità anche della seconda prescrizione contenuta nei provvedimenti impugnati, emessa in rapporto alla valutazione del percorso di lisciviazione e trasporto in falda, che avrebbe potuto essere esclusa soltanto in presenza di più linee di evidenza, non ricorrenti nel caso di specie, e la conseguente erroneità della sentenza del T.a.r., che, accogliendo le doglianze della Sogemi s.r.l., aveva ritenuto non sussistenti *"evidenze di contaminazione della falda né il ragionevole pericolo di sua contaminazione futura"*, annullando la prescrizione stessa *"limitatamente alle parti gravate relative al processo di lisciviazione"*.

12. Tali censure sono solo in parte fondate e devono essere parzialmente accolte nei limiti e per le ragioni di seguito illustrati.

13. Non meritevole di accoglimento è, in verità, la prima delle doglianze formulate dalla Provincia circa le modalità da adottare per la valutazione del rischio sanitario, che secondo l'ente appellante avrebbero ben potuto consistere in quelle previste dalla DGR del 10 febbraio 2010 (*"somma dei rischi legati a tutte le matrici potenzialmente contaminate e a tutte le vie di esposizione"*).

14. Al riguardo, occorre preliminarmente osservare che l'art. 242 TUA stabilisce che, nelle more dell'emanazione dell'apposito decreto del Ministro dell'ambiente - da adottarsi di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute - *"i criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono riportati nell'Allegato 1 alla Parte IV"* (che indica tra i possibili sistemi - anche se non in modo esclusivo - l'ASTM PS 104) e che il T.a.r. nella sentenza appellata ha riconosciuto che *"gli atti impugnati hanno applicato criteri diversi da quelli ASTM previsti dal TUA (art. 242, comma 4, del TUA ed Allegato 1), senza avere effettuato alcuna istruttoria né avere fornito alcuna puntuale motivazione sull'idoneità tecnico-scientifica dei criteri alternativi applicati"* e che le disposizioni regionali che prevedono criteri di protezione ambientale più restrittivi di quelli statuali sono estranee alla competenza regionale ed incidono sulle attribuzioni dello Stato al quale spetta la competenza esclusiva in materia ambientale.

15. Dinanzi alle suddette circostanze, le censure articolate dalla Provincia con il primo motivo, in quanto volte essenzialmente non a confutare la ricostruzione del riparto delle competenze tra Stato e Regione in materia ambientale e negli ambiti correlati, quanto, piuttosto, ad escludere l'esistenza di una differenza sostanziale tra le due metodologie di calcolo del rischio, regionale e statale, non colgono nel segno, poiché dagli atti di causa emerge chiaramente il fatto che i due sistemi siano diversi e non assimilabili *tout court*.

16. Mentre, infatti, come anticipato, la DGR dà rilievo alla somma dei rischi legati a tutte le matrici e a tutte le vie di esposizione, l'ASTM si fonda, come precisato in atti dalla società interessata, *"su un modello di valutazione che considera separatamente questi elementi e che calcola il rischio sulla base di parametri ormai universalmente condivisi"*. Dalle differenze sostanziali tra i due sistemi emerge, dunque, la non sovrapponibilità degli stessi, in quanto la prescrizione regionale, ove applicata, potrebbe anche comportare un'alterazione del metodo di analisi e di calcolo, codificato nei software applicativi diffusi, e condurre a risultati diversi da quelli che derivano dall'applicazione del metodo ASTM, con la eventuale conseguenza di rendere il procedimento più gravoso e le operazioni di indagine e di bonifica più onerose.

17. Le oggettive differenze tra i due sistemi, pur non impedendo a priori l'uso di quello indicato nella fonte regionale, avrebbero reso necessaria da parte dell'Amministrazione procedente una specifica motivazione della scelta effettuata in favore della metodologia di cui alla DGR, previa verifica dell'idoneità tecnico-scientifica della stessa, sicché, in assenza di un simile approfondimento da parte della Provincia, la decisione del T.a.r. risulta del tutto corretta, essendo immune dalle criticità segnalate dall'ente appellante con il primo motivo.

18. Quanto al secondo motivo di appello, concernente il percorso di lisciviazione, questo appare, invece, come anticipato, meritevole di accoglimento.

19. Sul punto, la Provincia di Pavia ha precisato che *"la valutazione del percorso di lisciviazione e trasporto in falda va effettuata alla luce di quanto evidenziato dal Ministero dell'ambiente nelle "Linee-guida per l'applicazione dell'analisi di rischio sito-specifica ai sensi del Codice"*, ove viene chiaramente statuito che l'attivazione di detto percorso può essere esclusa solamente *"in presenza di più linee di evidenza, documentate all'interno di apposito elaborato progettuale, quali:*

- *peculiari caratteristiche geologiche, idrogeologiche e di contaminazione che impediscono, in modo permanente, la lisciviazione e il trasporto dei contaminanti dal suolo alle acque sotterranee;*
- *serie storiche di dati relativi a monitoraggi delle acque di falda validati da ARPA che mostrano assenza di correlazione tra contaminanti presenti nel suolo e contaminanti presenti in falda;*
- *dati di test di lisciviazione effettuati in base a protocolli tecnici specifici elaborati da enti di controllo o istituti scientifici nazionali competenti in materia"*.

20. L'appellante stessa ha, poi, sottolineato *"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”, con la conseguenza che: - “si ritiene pertanto che non siano soddisfatte le condizioni previste dalle linee guida ministeriali in merito alla possibilità di escludere tale percorso”...; - “non sono rispettate le diverse linee di evidenza rappresentate nelle linee guida [ministeriali]”, posto che “i terreni sono interessati da contaminanti in profondità, praticamente sino a contatto dell’acquifero”; - (i) “dai dati acquisiti” risulta che “la potenziale contaminazione è significativamente presente nei terreni anche a diretto contatto con la zona satura”, (ii) “nel caso specifico non si può valutare la sussistenza di più linee di evidenza, contemplate” nelle Linee guida ministeriali, “finalizzata ad una non “attivazione del percorso di lisciviazione” e (iii) “Anzi come consultabile nei 14 risultati acquisiti a seguito delle indagini ambientali condotte nel 2016, a fronte di una profondità di falda misurata che si attesta a poco oltre 4 m dal p.c., si assiste – a profondità comprese tra 4-5 m – alla presenza di contaminanti idrocarburici (ad esempio nei sondaggi S2 e S4), con concentrazioni che superano molte volte la CSC di riferimento”.

21. Tali osservazioni, che mettono in evidenza elementi significativi, chiari precisi e concordanti nel senso della eventualità di una contaminazione futura della falda non appaiono, in verità, aver trovato un’efficace confutazione da parte delle argomentazioni della società interessata, non potendo il rischio di inquinamento della falda essere del tutto escluso - viste le dimensioni dello sversamento e considerate tutte le peculiarità del caso e dell’ambiente - dal semplice mancato rilievo, allo stato, di superamenti delle CSC nelle acque sotterranee.

22. Sotto tale profilo dunque, la seconda prescrizione emessa dall’Amministrazione in rapporto al percorso di lisciviazione e trasporto in falda, deve essere riconosciuta, in riforma della sentenza appellata, come ragionevole e legittima, non ricorrendo nel caso in questione linee di evidenza tali da escludere in modo permanente e certo il fenomeno di contaminazione della falda, nonostante il tempo trascorso dall’incidente.

23. In conclusione, l’appello deve essere, perciò, come detto, in parte accolto, in relazione al percorso di lisciviazione e trasporto in falda e per il resto respinto.

24. In considerazione dell’esito complessivo del giudizio e dell’accoglimento solo parziale dell’appello sussistono, infine giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, e per l’effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado in relazione alla prescrizione concernente il percorso di lisciviazione e trasporto in falda.

Per il resto respinge l’appello, confermando la sentenza n. 754/2023.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

(Omissis)