

PRESENZA “PREVISTA” DI SOSTANZE PERICOLOSE E ASSOGGETTABILITÀ ALLA NORMATIVA SEVESO

DI ELISA MARIA VOLONTÉ

Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Ancona), Sez. I – 23 giugno 2021, n. 498 – Pres. Conti, Est. Capitano – Omissis. (Avv. Filippucci) c. Ministero dell’Interno; Comitato Tecnico Regionale delle Marche; Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ora Ministero per la Transizione Ecologica) (Avvocatura Distrettuale dello Stato); Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio – Coordinamento per l’uniforme applicazione sul Territorio Nazionale; Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco delle Marche (non costituiti in giudizio) e nei confronti di Regione Marche; Omissis (non costituiti in giudizio)

La valutazione della presenza di sostanze pericolose oltre i limiti di soglia previsti dalla così detta normativa Seveso, e più precisamente dal D.Lgs. n. 105/2015, ai fini dell’assoggettamento di uno stabilimento alla medesima non può essere devoluta all’autodeterminazione del gestore attraverso una verifica svolta “momento per momento” sulla base di procedure operative, ma deve essere ricavata dalla capacità degli impianti, così come ufficialmente accertata dal provvedimento autorizzatorio di riferimento, quale l’autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.).

Con la sentenza in commento, il T.A.R. fornisce alcuni chiarimenti in tema di assoggettabilità di stabilimenti al D.Lgs. 26 giugno 2015, n. 105, la così detta normativa Seveso, sulla base delle interpretazioni normative e applicative elaborate dalle amministrazioni competenti in materia.

La vicenda muove dalla richiesta di riesame dell’autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) dello stabilimento della ricorrente, società che gestisce un impianto di trattamento di rifiuti liquidi pericolosi e non pericolosi, ai fini dell’adeguamento alle migliori tecniche disponibili e nella quale era stata inclusa una relazione volta a confermare il non assoggettamento del medesimo stabilimento al D.Lgs. n. 105/2015.

Il citato stabilimento, attivo da oltre 40 anni, non era mai stato assoggettato alle disposizioni della normativa Seveso, così come susseguitasi nel corso degli anni¹, sulla base del principio comunemente applicato agli impianti di trattamento dei rifiuti secondo il quale i gestori potrebbero implementare procedure interne volte a controllare il non superamento delle soglie di presenza di sostanze pericolose di cui alla normativa medesima.

Al fine di verificare l’effettiva non assoggettabilità dell’impianto alla normativa Seveso, la Commissione Tecnica Regionale (C.T.R.) competente aveva esperito, per mezzo di un apposito

Gruppo di Lavoro, un'istruttoria al termine della quale, al contrario di quanto ritenuto dalla ricorrente, era stato evidenziato che l'impianto dovesse essere assoggettato al D.Lgs. n. 105/2015: nello specifico, la riconduzione dello stabilimento all'ambito di applicazione della normativa Seveso sarebbe ricavabile dal fatto che la società non avesse elaborato una procedura di controllo del superamento dei limiti di soglia previsti dalla normativa stessa nonché dal fatto che alcuni dei rifiuti stoccati nell'impianto dovessero essere ricondotti a una diversa categoria di pericolo rispetto a quella effettivamente utilizzata.

Alla luce di tale esito, il C.T.R. aveva diffidato la ricorrente a presentare la notifica e il rapporto di sicurezza di cui, rispettivamente, agli Artt. 13² e 15³ D.Lgs. n. 105/2015, entro 60 giorni. In alternativa, nel medesimo termine, la ricorrente avrebbe dovuto limitare l'utilizzo di parte dei serbatoi presenti nell'impianto in maniera da non superare i limiti di soglia previsti dalla normativa.

Il provvedimento di diffida veniva impugnato dalla ricorrente, secondo la quale il C.T.R. avrebbe errato nel calcolare la presenza "prevista" di sostanze pericolose al fine di valutare il superamento dei limiti di soglia. Tale errore da parte del C.T.R. sarebbe dipeso, inoltre, dalla diversa normativa per l'identificazione di sostanze pericolose applicabile ai fini del trattamento rifiuti rispetto che ai fini della normativa Seveso: tale diversità comporta che un rifiuto identificato come pericoloso ai fini del trattamento potrebbe invece non essere ritenuto una sostanza pericolosa ai fini del D.Lgs. n. 105/2015. Proprio per questo, la presenza "prevista" di sostanze pericolose all'interno di uno stabilimento di trattamento di rifiuti pericolosi non può essere automaticamente ricavata dalla capacità massima di stoccaggio del medesimo impianto.

Infine, stando ai motivi di ricorso della ricorrente, il C.T.R. avrebbe altresì errato nel ritenere applicabili i termini sanzionatori di cui all'Art. 28 comma 8 D.Lgs. n. 105/2015⁴ per l'invio della notifica e del rapporto di sicurezza: non trattandosi di una modifica occulta allo stabilimento e/o all'attività da esso svolta, il termine applicabile per le citate incombenze dovrebbe essere esteso a un anno per la notifica e a due per l'invio del rapporto di sicurezza⁵.

Il T.A.R. apre l'analisi del ricorso partendo proprio da quest'ultima doglianza, rigettandola: come confermato anche dal Coordinamento Nazionale *ex* Art. 11 D.Lgs. n. 105/2015 in risposta al quesito n. 21/2020, i termini più estesi, pari a un anno per l'invio della notifica e due per il rapporto di sicurezza, indicati dalla ricorrente trovano applicazione nei casi in cui uno stabilimento entri per la prima volta nell'ambito di applicazione della normativa Seveso. Tale interpretazione del Coordinamento Nazionale era stata fornita sulla base di circostanze diametralmente opposte rispetto a quelle che interessano la ricorrente: il quesito n. 21/2020, infatti, riguarda uno stabilimento che è stato assoggettato alla normativa Seveso alla luce dell'introduzione di un protocollo sperimentale che ha comportato la definizione di una sostanza prodotta come "pericolosa", con conseguente superamento dei limiti di soglia. Come sottolineato invece dalla stessa ricorrente, il proprio impianto non era stato sottoposto a modifiche che avessero determinato il superamento dei limiti di soglia, con la conseguenza che il medesimo avrebbe dovuto essere incluso nel campo di applicazione della normativa da sempre e gli obblighi di presentazione della notifica e del rapporto di sicurezza sarebbero sorti già con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 105/2015. Ciò determinerebbe pertanto il ricorso al termine ridotto derivante dal sistema sanzionatorio di cui all'Art. 28 comma 8 D.Lgs. n. 105/2015, applicabile nel caso in cui i gestori di impianti abbiano omesso la presentazione della notifica e/o del rapporto di sicurezza.

Sempre argomentando sulla base delle interpretazioni fornite dal Coordinamento Nazionale, il T.A.R. rigetta anche il primo motivo di ricorso: differentemente da quanto sostenuto dalla ricorrente, infatti, non è possibile ritenere che la verifica della presenza “prevista” di sostanze pericolose possa essere devoluta interamente al gestore, sulla base di procedure operative implementate dallo stesso.

Siffatta interpretazione non trova infatti riscontro né nella normativa applicabile né nelle interpretazioni fornite dal Coordinamento Nazionale.

In primo luogo, come ribadito anche dal Ministero della Transizione Ecologica⁶, è esclusa la possibilità di devolvere la valutazione sulla assoggettabilità a verifiche, implementate dal gestore, effettuate “momento per momento”⁷. Questo principio deve essere considerato quale naturale premessa alla lettura di risposte a quesiti sul tema, ivi inclusa la risposta al quesito n. 16/2018 (richiamata dalla ricorrente) con la quale era stato consentito al gestore di uno stabilimento di monitorare la presenza di sostanze pericolose tramite un adeguato sistema gestionale al fine di valutare la qualificazione dello stabilimento quale stabilimento di soglia inferiore⁸.

In secondo luogo, la normativa applicabile non prevede in alcun modo l’affidamento dell’individuazione dei quantitativi di sostanze pericolose all’autodeterminazione del gestore né l’interpretazione fornita dalla ricorrente trova altro supporto nella normativa di riferimento: ai sensi della Direttiva 2012/18/UE, la “presenza di sostanze pericolose” deve essere valutata sulla base della presenza, reale o prevista, all’interno dello stabilimento e, nello specifico, sulla base delle quantità massime che sono o possono essere presenti presso lo stabilimento in qualunque momento, ivi incluse le sostanze che possono essere generate in caso di perdita di controllo dei processi e di eventi straordinari⁹. Pertanto, mentre per presenza “reale” si intende la presenza accertata, in un dato momento, di sostanze pericolose presso l’impianto, la normativa non fornisce una definizione normativa di presenza “prevista”.

Secondo il T.A.R., la citata lacuna normativa deve essere colmata ricavando la presenza “prevista” da provvedimenti ufficialmente attestanti le capacità degli impianti. Nel caso oggetto di ricorso, quindi, la presenza “prevista” di sostanze pericolose non può che essere ricavata da quanto riportato dall’A.I.A., ovvero sia il provvedimento autorizzatorio di riferimento per l’impianto.

Ad ogni modo, come sottolineato dal T.A.R., indipendentemente dalle informazioni fornite dall’A.I.A. sulla capacità degli impianti, lo stabilimento della ricorrente sarebbe rientrato comunque nell’ambito di applicazione del D.Lgs. 105/2015: come evidenziato dal C.T.R., la mera presenza reale di sostanze pericolose presso lo stabilimento (risultanti dalla nuova classificazione accertata dal C.T.R.) e la capacità dei serbatoi determinano infatti un superamento dei limiti di soglia.

Infine, il T.A.R., pur riconoscendo la correttezza delle argomentazioni della ricorrente sulla differenza sostanziale che intercorre nelle normative di riferimento tra la definizione di “rifiuti pericolosi” e “sostanze pericolose”, non entra nel merito delle valutazioni sul tema per motivi processuali: la ricorrente, infatti, non ha sviluppato alcun ragionamento specifico applicabile al ricorso, con conseguente impossibilità di discernere se da tale tesi potrebbero derivare implicazioni pratiche.

¹ La così detta normativa Seveso è stata inizialmente introdotta con Direttiva 82/501/CEE, recepita con D.P.R. n. 175/1988, poi seguita dalla Direttiva 96/82/CE, recepita con D.Lgs. n. 334/1999, e infine dalla Direttiva 2012/18/UE, recepita dal D.Lgs. n. 105/2015.

² Ai sensi dell'Art. 13 D.Lgs. n. 105/2015, tutti gli stabilimenti inclusi nel campo di applicazione della normativa Seveso devono trasmettere al C.T.R., alla Regione e al soggetto da essa designato, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ora Ministero per la Transizione Ecologica) tramite l'ISPRA, alla Prefettura, al Comune, al Comando provinciale dei Vigili del fuoco una notifica, contenente il nome o la ragione sociale del gestore e l'indirizzo completo dello stabilimento, la sede legale del gestore, con l'indirizzo completo, le informazioni che consentano di individuare le sostanze pericolose e la categoria di sostanze pericolose presenti o che possono essere presenti, la quantità e lo stato fisico della sostanza pericolosa o delle sostanze pericolose in questione, l'attività, in corso o prevista, dello stabilimento e l'ambiente immediatamente circostante lo stabilimento e i fattori passibili di causare un incidente rilevante o di aggravarne le conseguenze. Devono altresì essere fornite, se disponibili informazioni sugli stabilimenti adiacenti, su siti che non rientrano nell'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 105/2015 nonché su aree e sviluppi edilizi che potrebbero essere all'origine o aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante e di effetti domino.

³ Ai sensi dell'Art. 15 D.Lgs. n. 105/2015, il gestore dello stabilimento assoggettato alla normativa Seveso deve predisporre il così detto "rapporto di sicurezza", dal quale deve emergere che (i) sono stati messi in atto la politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e un sistema di gestione della sicurezza per la sua applicazione, (ii) sono stati individuati i pericoli di incidente rilevante e i possibili scenari di incidenti rilevanti e adottate le misure necessarie per prevenirli e per limitarne le conseguenze per la salute umana e per l'ambiente, (iii) sono stati predisposti i piani d'emergenza interna e sono stati forniti al Prefetto gli elementi utili per l'elaborazione del piano d'emergenza esterna e (iv) sono state fornite all'autorità competente informazioni che le permettano di adottare decisioni in merito all'insediamento di nuove attività o alla costruzione di insediamenti attorno agli stabilimenti già esistenti.

⁴ Ai sensi dell'Art. 28 comma 8 D.Lgs. n. 105/2015 "[f]atta salva la responsabilità penale, qualora si accerti che la notifica o il rapporto di sicurezza o le informazioni previste agli articoli 13 comma 4, 19 comma 3, 20 comma 4, 22 comma 8, 25 comma 1, non siano stati presentati o che non siano rispettate le misure di sicurezza previste nel rapporto o nelle eventuali misure integrative prescritte dall'autorità competente anche a seguito di controlli ai sensi dell'articolo 27, il C.T.R., per gli stabilimenti di soglia superiore, o, per gli stabilimenti di soglia inferiore, la regione o il soggetto da essa designato, procede comunque a diffidare il gestore ad adottare le necessarie misure, dandogli un termine non superiore a sessanta giorni, prorogabile in caso di giustificati e comprovati motivi. In caso di mancata ottemperanza è ordinata la sospensione dell'attività per il tempo necessario all'adeguamento degli impianti alle prescrizioni indicate e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi. Ove il gestore, anche dopo il periodo di sospensione, continui a non adeguarsi alle prescrizioni indicate il C.T.R. o la regione, o il soggetto da essa designato, secondo la propria competenza, ordina la chiusura dello stabilimento o, ove possibile, di un singolo impianto o di una parte di esso".

⁵ Termini previsti, rispettivamente, dall'Art. 13 e dall'Art. 15 D.Lgs. n. 105/2015.

⁶ Tale premessa è stata ribadita dal Ministero per la Transizione Ecologica nella relazione depositata, unitamente ad alcuni documenti, avanti al T.A.R..

⁷ Secondo la ricorrente, infatti, nell'ambito della risposta al quesito n. 16/2018 il Coordinamento Nazionale aveva ritenuto ammissibile gestire la presenza di sostanze pericolose in un impianto di trattamento rifiuti attraverso "un adeguato sistema gestionale, ove necessario informatico". Come sottolineato dal T.A.R., nonostante le apparenze, questa interpretazione non è rilevante per la ricorrente: a differenza della situazione della ricorrente, l'impianto oggetto del citato quesito era già sottoposto alla normativa Seveso e le procedure operative sarebbero servite esclusivamente per la sua classificazione come impianto di soglia inferiore oppure di soglia superiore. Ne consegue che detta interpretazione del Coordinamento Nazionale non può essere estesa, arbitrariamente e per analogia, all'impianto gestito dalla ricorrente.

⁸ La risposta fornita dal Coordinamento Nazionale al quesito n. 16/2018 era stata richiamata nelle argomentazioni della ricorrente, secondo la quale avrebbe avvallato la tesi secondo cui l'assoggettabilità alla normativa Seveso può essere devoluta a valutazioni effettuate dal gestore sulla base di procedure operative. Il T.A.R. smentisce però l'utilità di questo quesito ai fini del ricorso, sottolineando che lo stesso Ministero per la Transizione Ecologica avrebbe escluso la correttezza dell'interpretazione della ricorrente e sottolineando come, ad ogni modo, il quesito n. 16/2018 facesse riferimento a procedure per valutare la qualificazione dello stabilimento quale stabilimento di soglia inferiore.

⁹ Nello specifico, l'Art. 3 n. 12 della Direttiva 2012/18/UE definisce la "presenza di sostanze pericolose" quale "la presenza, reale o prevista, di sostanze pericolose nello stabilimento, oppure di sostanze pericolose che è ragionevole prevedere che possano essere generate, in caso di perdita del controllo dei processi, comprese le attività di deposito, in un impianto in seno allo stabilimento, in quantità pari o superiori alle quantità limite previste nella parte 1 o nella parte 2 dell'allegato I".