

# Procedura di messa in sicurezza di un sito di bonifica di interesse nazionale

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 12 gennaio 2021, n. 211 - Russo, pres. f.f.; D'Alterio, est. - Petronas Lubricants Italy S.p.A. (avv.ti Capria, Marocco) c. Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

**Ambiente - Sito di bonifica di interesse nazionale - Procedura di messa in sicurezza - Presenza di uno stabilimento industriale.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Nel presente giudizio è controversa la legittimità del decreto del 14 marzo 2014 con cui il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha approvato il verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 14 marzo 2014 nella parte riferita alla procedura di messa in sicurezza del sito di bonifica di interesse nazionale "Napoli orientale", ove è ubicato lo stabilimento industriale della società Petronas Lubricants Italy s.p.a., avente un'estensione di circa 51.550 m2, suddiviso in un'area dedicata alla produzione e confezionamento di lubrificanti per autotrazione e un'area a verde. Nella citata seduta la Conferenza di Servizi, esaminati i documenti trasmessi dall'impresa (Relazione tecnica delle attività svolte e valutazione dei risultati delle indagini ambientali eseguite presso l'area a verde dello stabilimento nonché integrazioni alle indagini di caratterizzazione) e rammentate le conclusioni raggiunte nella Conferenza istruttoria del 2 dicembre 2013, ha formulato varie osservazioni e prescrizioni, alcune delle quali sono state contestate dalla società ricorrente.

In particolare, la ricorrente ha impugnato i punti in cui le è stato richiesto:

A) la presentazione dell'analisi di rischio sanitario-ambientale anche per l'area a verde, ai fini della determinazione delle condizioni di adesione all'Accordo di Programma per il SIN di Napoli Orientale, prescrivendo di effettuare il monitoraggio periodico delle acque sotterranee e di inserire tale monitoraggio nel piano relativo all'area di stabilimento, di utilizzare il set analitico della "short list" di Napoli Orientale e di trasmettere un documento tecnico relativo ai risultati dei monitoraggi, il tutto come se essa società fosse il soggetto responsabile dell'inquinamento o interessato agli interventi di bonifica;

B) di provvedere a tutti gli adempimenti conseguenti all'accertamento del superamento delle CSC riscontrato nel corso delle indagini di caratterizzazione integrative effettuate e, in particolare, in relazione agli scavi effettuati per il prelievo di campioni, atteso che *"una volta scavato il terreno ed accertata la presenza di contaminanti con concentrazioni superiori alle CSC, sia sotto il profilo procedimentale che di salvaguardia ambientale, non è possibile procedere al ritombamento"* seguendo la sequenza stratigrafica originale, dovendosi provvedere alla rimozione dei rifiuti come previsto dal D. Lgs. 152/2006.

2. Ritenendo illegittime le prescrizioni sopra richiamate, Petronas ha impugnato innanzi a questo Tribunale gli atti epigrafati, articolando motivi così complessivamente rubricati:

I-III) violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 244, 245, 250, 252, 253 e 257 e dell'allegato 3 della parte quarta del d. lgs. 152/2006; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. 241/1990; eccesso di potere per travisamento dei fatti, manifesta illogicità e irragionevolezza dell'operato amministrativo, assoluta carenza di istruttoria, ingiustizia manifesta, contraddittorietà, perplessità della prescrizione: secondo la prospettazione attorea sarebbero del tutto erronee e fuorvianti le valutazioni di idoneità scientifica della metodologia utilizzata da Petronas per dimostrare la sua estraneità alla contaminazione dell'area a verde e, comunque, in assenza di idonee attività di verifica da parte della stessa Amministrazione sia in ordine alla fonte della contaminazione sia in ordine alla responsabilità di Petronas, sarebbe del tutto illegittima la non esclusione dall'attività di monitoraggio e dall'analisi di rischio dell'area a verde;

IV) violazione e falsa applicazione degli artt. 185 e ss., 240, 242, 244 245 dell'allegato 3 della parte quarta del d. lgs. 152/2006; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. 241/1990; eccesso di potere per assoluta carenza di istruttoria, ingiustizia e abnormità manifesta, travisamento dei fatti, perplessità della prescrizione: la ricorrente contesta la legittimità della prescrizione con cui si richiede il trattamento come rifiuto del materiale di scavo contaminato, imponendone lo smaltimento ai sensi del D.lgs. 152/2006.

3. Si sono costituiti per resistere al proposto gravame il Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dello Sviluppo Economico e di Ministero della Salute, depositando memoria di stile.

4. Si sono inoltre costituiti al fine di eccepire la propria carenza di legittimazione passiva e chiedere l'estromissione dal giudizio la Provincia di Napoli e il Comune di Napoli, rimarcando di non aver concorso in alcun modo all'adozione del provvedimento impugnato.



5. In vista della discussione di merito del ricorso parte ricorrente ha depositato documenti memorie e difensive, con cui - pur rilevando di aver volontariamente eseguito le prescrizioni impugnate (sub a), presentando l'analisi di rischio specifico relativa all'area a verde, i cui esiti sono stati recepiti nel corso delle successive Conferenze di servizi istruttorie - ha poi conclusivamente ribadito il proprio interesse all'accoglimento del ricorso, non essendo ancora intervenuta una Conferenza decisoria in merito e segnatamente: sia nella parte in cui le valutazioni dell'amministrazione, chiedendo a Petronas di intervenire sembrerebbero presupporre una sua responsabilità nella contaminazione dell'area predetta, e sia nella misura in cui si impongono irragionevoli prescrizioni (sub b) in merito ai terreni di scavo dei campionamenti.

6. All'udienza pubblica del 17 novembre 2020, tenuta con collegamento da remoto ex art. 25 D.L. 137/2020, su richiesta delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

7. In via pregiudiziale, in accoglimento delle relative eccezioni di difetto di legittimazione passiva sollevate dalla Provincia di Napoli e dal Comune di Napoli, va disposta l'estromissione dal giudizio dei suddetti enti che non hanno concorso alla determinazione di alcuna delle prescrizioni gravate, non assumendo pertanto la veste di parti necessarie nella presente causa.

8. Tanto premesso, passando all'esame delle spiegate censure, il ricorso è in parte improcedibile e in parte infondato.

8.1 Principiando dalle censure avverso la prescrizione (sub a), afferente all'obbligo di Petronas di procedere alla presentazione dell'analisi di rischio anche per l'area a verde (motivi I, II e III), occorre richiamare le precisazioni in fatto svolte dalla stessa ricorrente in ordine al successivo svolgersi degli eventi.

Ed invero, come anche risulta dagli atti depositati, a seguito della proposizione del ricorso, Petronas ha proceduto comunque nelle attività di indagine richieste con il Decreto impugnato, in particolare inviando, in data 24 giugno 2014 alle amministrazioni competenti, relazione tecnico descrittiva delle attività svolte, dalle quali è emerso che la speciazione degli idrocarburi ha evidenziato una composizione non compatibile con gli oli base impiegati da Petronas e comunque che le indagini integrative hanno evidenziato la presenza di una contaminazione da idrocarburi nei soli terreni e non anche nelle acque di falda.

Dunque, la documentazione presentata da Petronas è stata oggetto di discussione nella Conferenza dei Servizi istruttoria dell'8 ottobre 2014 e ritenuta nuovamente insufficiente a consentire di accertare la non responsabilità dell'azienda nella contaminazione dell'area a verde.

A fronte di ciò, la Società, pur ribadendo la propria estraneità alla contaminazione, ha dunque proceduto all'inoltro dell'analisi di rischio richiesta per tutte le aree in proprietà, compresa l'area a verde, sia pure a mero titolo volontario e collaborativo ma ha affermato che la stessa Petronas non potesse ritenersi soggetto obbligato per le successive ed eventuali fasi e/o attività di bonifica o messa in sicurezza della predetta area.

Nella successiva riunione tenutasi in data 3 novembre 2015 la Conferenza di Servizi istruttoria, riferendosi a quanto indicato nell'analisi di rischio svolta da Petronas, ha dato atto conclusivamente che *«Per quanto riguarda l'area a verde, nel suolo profondo sono stati rilevati superamenti delle CSC per Idrocarburi (>12 e C<12\_ L'analisi di rischio è stata sviluppata in modalità backward: le CSR calcolate risultano — per tutti i contaminanti considerati superiori alle concentrazioni registrate durante le indagini di caratterizzazione. L'area quindi ai sensi del D.Lgs. 152/06 è da ritenersi "non contaminata"»*.

Nella predetta seduta, inoltre, è stato richiesto un ulteriore aggiornamento dell'analisi di rischio nel suo complesso (sia per lo stabilimento che per l'area a verde), nel rispetto di alcune osservazioni all'uopo formulate, prescrivendo di comunicarne gli esiti a tutte le Amministrazioni competenti.

Le predette prescrizioni della Conferenza dei Servizi non sono state oggetto di impugnativa.

Nondimeno Petronas ha ancora una volta ottemperato, presentando le ulteriori integrazioni dell'analisi di rischio richieste, dalle quali, ancorché secondo un approccio estremamente cautelativo, è emerso il superamento delle CSR per il suolo profondo per il solo percorso di lisciviazione mentre per le acque sotterranee i monitoraggi per l'area a verde hanno confermato il rispetto delle CSC.

Alla luce, dunque, della descritta evoluzione del procedimento svolto in seno alla Conferenza dei Servizi devono ritenersi non più attuali le prescrizioni e valutazioni recepite nel Decreto ministeriale impugnato, in ordine all'area a verde e stigmatizzate con i primi tre motivi di ricorso, in quanto superate dalle successive determinazioni della Conferenza dei Servizi che, basate su un nuovo quadro istruttorio e su nuove prescrizioni, non sono state contestate dalla parte ricorrente bensì puntualmente eseguite, sia pure in un'ottica di dichiarata collaborazione.

Ed invero, da un lato, attuando le prescrizioni stabilite in seno alla Conferenza del 14 marzo 2014, Petronas ha finito per prestare acquiescenza alle determinazioni gravate *in parte qua*, atteso che - pur ribadendo la propria estraneità alla contaminazione - ha sostanzialmente condiviso la valutazione circa la necessità della redazione dell'analisi di rischio.

Del resto, le indagini precedentemente svolte da Petronas - basate solo sulla caratterizzazione di natura organolettica e su una procedura di speciazione non standardizzata, né scientificamente né istituzionalmente riconosciuta - del tutto ragionevolmente avevano indotto l'Amministrazione alla conclusione della loro non utilizzabilità ai fini dell'accertamento della responsabilità o non responsabilità nell'evento di contaminazione, avuto peraltro riguardo ad un complesso quadro indiziario, dovuto sia alla contiguità dell'area produttiva rispetto all'area a verde che alla fuoriuscita

di olio dal serbatoio n° 11 (capacità di circa 1150 mc) all'interno del parco serbatoi fuori terra, verificatasi agli inizi di ottobre 2009.

Dall'altro, proprio la presentazione dell'analisi di rischio e le ulteriori indagini integrative volontariamente condotte sull'area a verde da Petronas hanno consentito all'Amministrazione procedente di giungere, all'esito di una rinnovata valutazione e di una più approfondita istruttoria, a nuove e diverse conclusioni, anche grazie all'apporto partecipativo e collaborativo di Petronas.

Deve dunque ritenersi oramai esaurita l'efficacia delle prescrizioni gravate, integralmente eseguite da Petronas, e con esse anche le presupposte valutazioni in ordine alla impossibilità di escludere una sua non responsabilità in ordine ad un'ipotesi di contaminazione cui l'amministrazione era giunta ma, come chiarito, sulla base di un quadro di incertezza sul livello di contaminazione dell'area *de qua*, sulla base di indagini solo preliminari e basate su una metodologia non validata scientificamente, oramai superate e dunque prive di lesività.

8.2 Con l'ultimo motivo *sub IV*), parte ricorrente asserisce l'irragionevolezza della prescrizione imposta con gli atti gravati con cui si richiede il trattamento come rifiuto del materiale di scavo contaminato, imponendone lo smaltimento ai sensi del D.lgs. 152/2006.

Più in dettaglio, secondo la prospettazione difensiva della ricorrente, il ritombamento sarebbe mera conseguenza del fatto che quando si procede alla raccolta di campioni - tranne il caso in cui siano rinvenuti dei rifiuti interrati ovvero emerga la necessità di effettuare misure di messa in sicurezza di emergenza (il che non è) - lo scavo effettuato deve essere richiuso con le stesse terre che vi erano prima, di talché l'operatore non è nelle condizioni di sapere se vi sono dei superamenti delle concentrazioni - soglia di contaminazione e dunque se i terreni siano potenzialmente contaminati.

Il motivo è infondato.

Ritiene il Collegio che sia del tutto ragionevole la prescrizione in questione che, ispirata a fini di salvaguardia ambientale, vuole evitare il propagarsi di ulteriori effetti nocivi del materiale prelevato ove risulti contaminato.

D'altro canto la prescrizione presuppone, in un'ottica precauzionale e alla stregua delle migliori tecniche disponibili, la mancata adozione da parte della società degli accorgimenti necessari per evitare il riposizionamento nella originaria collocazione di terre potenzialmente contaminate, ovvero prima che sia accertato il livello di eventuale contaminazione, alla luce dei risultati sulle analisi dei campioni prelevati.

9. Alla luce delle superiori considerazioni, dunque, il ricorso è in parte improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e in parte infondato.

10. Le spese di lite, stante la complessità delle questioni trattate, possono essere integralmente compensate tra le parti.

*(Omissis)*