

TAR Campania. Sez. I. 3 maggio 2004, n. 7756/04. Pres. Coraggio Rel. Monaciliuni , ric. Kuwait Raffinazione e Chimica S.p.A. c/ Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio

Consultare anche : [TAR UMBRIA-PERUGIA- Sentenza 12 novembre 2004 n. 695 in materia di bonifica e di valori limiti integrativi di quelli tabellari](#)

· *I parametri di riferimento fissati all'esito del procedimento d'approvazione previsto dal legislatore delegato non possono essere modificati da Conferenze di servizi o da pareri dell'Istituto Superiore di Sanità*

· *Né, in senso contrario, può essere invocato l'art. 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1986, n. 426, che impone di "tener conto" dei limiti di accettabilità definiti dal decreto emanato ai sensi dell'art. 17 D.Lgs n.22/1997(ovvero dal d.m. n. 471) in quanto la locuzione utilizzata dal legislatore non comporta affatto che da detti limiti possa discostarsi, quanto meno immotivatamente né tali limiti possono intendersi come obiettivo minimo, salva la possibilità di imporre il rispetto di prescrizioni più gravose, poiché essi rappresentano limiti definiti all'esito di studi e sperimentazioni.*

(Nella fattispecie, le deliberazioni impugnate della Conferenza dei servizi, tenutesi presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio in relazioni ad un sito di interesse nazionale, ex art. 15 DM n. 471/1999, prescrivevano – in conformità a parere dell'ISS- l'osservanza del limite di 10 microgrammi/litro per gli idrocarburi totali nelle acque sotterranee e 0,5 microgrammi/litro per il piombo tetraetile, ad integrazione -modifica dei valori-limite, stabiliti dal D.M. n. 471/1999, in violazione del procedimento previsto dall'art. 17, comma 1, del D.Lgs n.22/1997 e succ. modifiche).

Sentenza

sui ricorsi nn. 3665/2002, 6708/2002, 10244/2002, 13241/2003 e 1334/2004 Reg. gen., tutti proposti dalla Kuwait Raffinazione e Chimica S.p.A., in persona, il primo, del Presidente e legale rappresentante p.t., ing. Massimo De Rose, ed i restanti quattro dell'avv. Leonardo Donelli, membro del consiglio di amministrazione con potere di rappresentanza legale in giudizio, rappresentata e difesa, per mandato a margine degli atti introduttivi del giudizio, anche disgiuntamente, dagli avv.ti Franco Giampietro e Francesco Fonderico del foro di Roma e dall'avv. Gianluca Lemmo del foro di Napoli nei primi quattro ricorsi e dagli avv.ti Franco

Giampietro, Fabio Anile e Gianluca Lemmo, nel quinto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Lemmo in Napoli, via del Parco Margherita, n. 31

contro

(tutti i ricorsi) il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale domicilia in Napoli, via Diaz, n. 11;

- (il solo ricorso n. 6708/2002): oltre il Ministero dell'ambiente, la conferenza dei servizi svoltasi in data 14 marzo 2002; i Ministeri della salute e delle attività produttive; il Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Campania - Presidente della giunta regionale p.t.; la regione Campania, tutti in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t.;

e nei confronti (laddove non chiamati in causa nei modi di cui sopra)

- dell'Istituto superiore di sanità, in persona del legale rappresentante p.t.;
- del Ministero della salute, in persona del legale rappresentante p.t.;
- del Ministero delle attività produttive, in persona del legale rappresentante p.t.;
- delle conferenze dei servizi svoltesi in data 14 marzo 2002, 29 aprile 2003 e 14 luglio 2003;
- del Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Campania - Presidente della giunta regionale p.t.;
- della regione Campania, in persona del Presidente p.t.;
- dell'amministrazione provinciale di Napoli, in persona del Presidente p.t.;
- del Comune di Napoli, in persona del Sindaco p.t.;
- della Q8 Quaser (già F. Cerami e figli S.p.A.), in persona del legale rappresentante p.t.

rappresentati e difesi:

- dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale domiciliavano in Napoli, via Diaz, n. 11, le amministrazioni statali intimare;
- dagli avv.ti Edoardo Barone, Giuseppe Tarallo e Antonio Andreottola, il Comune di Napoli;

non costituitisi i restanti soggetti intimati;

per l'annullamento

quanto al primo ricorso (n. 3665/2002):

- della nota del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio n. 2126 del 22.2.2001 diretta alla Cerami e Figli S.p.A. (conosciuta in data 17 gennaio 2002);

e per quanto possa occorrere:

- *in parte qua*, del verbale della conferenza dei servizi convocata presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in data 17 gennaio 2002, ai sensi dell'art. 14 l. 241/1990, concernente l'intervento di bonifica d'interesse nazionale sul sito di Napoli orientale, e relativa nota 786 del 25.1.2002;

- della nota dell'Istituto superiore di sanità n. 3640 del 31 luglio 2000 (conosciuta in data 17.1.2002);

- di ogni altro presupposto, preordinato, connesso e consequenziale, ancorchè non conosciuto;

quanto al secondo ricorso (n. 6708/2002):

- *in parte qua*:

- del verbale della conferenza dei servizi decisoria tenutasi, sempre in materia, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in data 14 marzo 2002, e relative note 786 del 25.3.2002 e 31.7.2000;

- del verbale definitivo della conferenza dei servizi istruttoria tenutasi in data 17.1.2002 e delle note già sopra richiamate;

- di ogni altro presupposto, preordinato, connesso e consequenziale, ancorchè non conosciuto;

quanto al terzo ricorso (n. 10244/2002):

- della nota del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio n. 5965 del 21.6.2002, ricevuta il successivo giorno 28 dello stesso mese, avente ad oggetto: Sito di interesse nazionale Napoli orientale. "Piano della caratterizzazione dei siti KRC di Napoli: Aree

stabilimento e deposito Benit - Marzo 2001" e relativo Addendum al Piano di caratterizzazione dei siti cennati - Gennaio 2002;

- di ogni altro presupposto, preordinato, connesso e consequenziale, ancorchè non conosciuto;

quanto al quarto ricorso (n. 13241/2003):

- *in parte qua*, del verbale della conferenza dei servizi tenutasi, sempre in materia, presso la sede della Giunta regionale della Campania in data 29 aprile 2003, nonchè delle note allegate del 25.7.2002, 19.2.2003, 6.2.2001, e 17.12.2002, atti tutti ricevuti in data 11.9.2003;

- di ogni altro presupposto, preordinato, connesso e consequenziale, ancorchè non conosciuto;

quanto al quinto ricorso (n. 1334/2004):

- *in parte qua*, del verbale della conferenza dei servizi tenutasi, ancora in materia, in Roma, presso la sede del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, in data 14 luglio 2003, nonchè delle note allegate già sopra richiamate;

- della conferenza dei servizi, tenutasi, sempre in materia, in Roma, presso la sede del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, in data 11 novembre 2003 e della nota allegata dell'Istituto superiore di sanità n. 5522 del 3.6.2003, atti tutti ricevuti in data 27 novembre 2003;

- di ogni altro presupposto, preordinato, connesso e consequenziale, ancorchè non conosciuto;

Visti i ricorsi ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avvocatura dello Stato per le amministrazioni statali intimato e l'annessa produzione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avvocatura municipale di Napoli, per il Comune intimato;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore il consigliere, dott. Arcangelo Monaciliuni;

Uditi, alla pubblica udienza del 24 marzo 2004, i procuratori delle parti, come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato quanto segue:

Fatto

Con i cinque ricorsi in esame la Kuwait Raffinazione e Chimica (KRC, d'ora in avanti) -che svolge attività industriali nello stabilimento petrolchimico di Napoli dal 1990- si duole delle conclusioni, quali ritenute lesive nei modi indicati nei gravami, cui sono ad oggi pervenuti i soggetti intimati nell'ambito del procedimento attivato dalla medesima KRC in data 18 febbraio 2000 ai sensi e per gli effetti della normativa recante obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dei siti inquinati (d.l.vo n. 22/1997; l. 426/1998 e d.m. 25.10.1999, n. 471).

La KRC, operando nell'ambito del sito Napoli orientale, ricompreso fra quelli di rilievo nazionale individuati dall'art 1 l. 426/1998, nella predetta data ha inoltrato la comunicazione di cui agli artt. 9 e 15 del d.m. 471, accompagnandola con la documentazione di rito (relazione tecnica sulle attività di caratterizzazione ambientale e di messa in sicurezza già svolte).

Dopo aver (sempre secondo la prospettazione di parte, non contraddetta dai resistenti) prodotto successivamente, in data 31.10.2000, uno studio idrogeologico-ambientale ed attività di messa in sicurezza dei siti, la KRC il 21 marzo 2001 ha presentato il *piano di caratterizzazione* degli stessi (aree stabilimento e deposito Benit), ovvero il primo strumento richiesto dall'art. 15, comma 2, d.m. 471 (cui seguono, nella scansione per fasi prevista dalla norma, il progetto preliminare ed il progetto definitivo).

A questo punto ha avuto inizio il procedimento, quale come appresso contestato, di cui alle deduzioni e repliche delle parti in causa ed alla documentazione versata in atti.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (d'ora in avanti, Ministero), cui detto piano ed i successivi strumenti vanno presentati ex richiamato art. 15, co. 2, trattandosi di intervento di interesse nazionale, ha indetto, ai sensi della l. 241/1990, conferenza dei servizi al fine di effettuare un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento. Tale conferenza, va precisato, e quelle successive, una delle quali avutasi presso la sede della regione Campania, si sono occupate dell'intero sito orientale di Napoli, ossia dei diversi soggetti privati interessati alla complessiva decontaminazione.

La conferenza dei servizi (la prima, quindi) ha avuto luogo presso la sede del Ministero in data 18 settembre 2001, con la partecipazione, fra gli altri, di un rappresentante della KRC. Nella stessa si è preso atto di una diffusa contaminazione dei suoli e della falda e sono state richieste una serie di integrazioni alla KRC; tale onere è stato assolto con la presentazione di un "Addendum" al piano.

In data 17 gennaio 2002 ha avuto luogo, sempre presso la sede del Ministero e sempre presente il rappresentante della KRC, una seconda conferenza dei servizi, qualificata *istruttoria*; all'esito della discussione, che ha visto posizioni non del tutto convergenti (anche su alcuni dei punti fatti poi oggetto di gravame) essa si conclude, unanimemente, per l'*approvabilità* del piano come integrato dall'addendum con una serie di *prescrizioni*, costituite anche da richieste di integrazioni, di campionature e di analisi.

Avverso dette conclusioni **il primo dei gravami** presentati da KRC, volto a contestare le stesse, ed in particolare gli atti presupposti, ovvero:

- la nota ministeriale (indirizzata ad altro soggetto ricompreso nel disinquinamento del sito Napoli orientale, ma i cui contenuti la conferenza ha confermato anche per la KRC) secondo cui le acque risultanti dal trattamento e dalla depurazione della falda sottostante lo stabilimento devono rispettare non già i limiti di cui alla tabella 3 dell'allegato 5 al d. l.vo n. 152/1999 (previsti per gli scarichi industriali in acque superficiali e in fognature), ma i ben più rigorosi limiti della tabella 2 del d.m. 471/1999 (previsti per le acque di falda disinquinata);

- la nota dell'Istituto superiore di sanità (ISS, d'ora in avanti) del 31 luglio 2000, con la quale si afferma che il limite di emissione degli idrocarburi totali, pari a 350 µg/1, deve invece intendersi come pari a 10 µg/1 (ossia quello previsto dal d.P.R. 24 maggio 1988, n. 236 per le acque potabili).

I motivi di ricorso denunciano violazione della normativa (art.17 d. lvo 2/1997; d.M. 471/1999; art. 1 l. 426/1988; d.m. 468/2001; artt. 4 e 20 l. 59/77), ed eccesso di potere sotto più profili: difetto di istruttoria, di presupposti, di motivazione, irragionevolezza ed illogicità, disparità di trattamento e violazione del principio di proporzionalità.

E' seguita in data 14 marzo 2002, sempre presso la sede del Ministero, questa volta senza che sia attestata la presenza del rappresentante della KRC, una terza conferenza dei servizi, al cui esito è *deliberato di approvare* il piano di caratterizzazione e relativo addendum, di cui si discute, *a condizione che siano osservate le seguenti prescrizioni*. Segue l'elenco, ritenuto lesivo da KRC, per le medesime ragioni di cui già al primo gravame, e quindi la segue la proposizione del **secondo gravame** con la reiterazione delle doglianze già avanzate.

Alla ricezione della nota ministeriale del 21 giugno 2002 che ribadisce l'applicabilità alla ricorrente delle statuizioni dell'ISS, di cui innanzi, è stato poi proposto il **terzo gravame**, che di nuovo reitera le già proposte doglianze, aggiungendovi espressamente (sub n. 7) quella secondo cui la conferenza dei servizi (le statuizioni dell'ISS) non avrebbero il potere di

modificare i contenuti di un decreto ministeriale, del d.m. 471, ovvero di imporre i limiti previsti dalla diversa normativa di cui al cennato d.P.R. 236/1988.

In data 29 aprile 2003 si è poi tenuta altra conferenza dei servizi, questa volta in Napoli, presso la sede della Giunta regionale della Campania, convocata per l'esame della *relazione descrittiva* delle attività di caratterizzazione dei siti KRC di Napoli. E' presente il rappresentante della KRC che in apertura dichiara che l'azienda sta progettando un ulteriore intervento di messa in sicurezza di emergenza.

In tale sede l'Arpac (ovvero, l'Arpa campana) consegna la documentazione relativa alle analisi effettuate sul 10% dei campioni prelevati per la validazione delle indagini di caratterizzazione ed informa i presenti che i risultati delle controanalisi confermano i dati di parte.

Segue l'esposizione del rappresentante del Ministero (Servizio RIBO) che insiste, in sintesi, su quanto già concluso in sede ministeriale (in ordine ai parametri da osservarsi) e richiede ulteriori indagini integrative.

La Conferenza conclude i propri lavori concordando sulle prescrizioni ministeriali, quali sopra già ricordate, ed assegna a KRC il termine del 31 luglio 2003 per presentare il progetto preliminare di bonifica redatto anche sulla base delle integrazioni richieste.

La KRC propone, a questo punto, il **quarto ricorso**, per richiedere l'annullamento di detto verbale, reiterando le censure (estese alla prescrizione relativa al piombo tetraetile, non contenuto nella tabella ministeriale) e denunciando di non essere stata messa in condizione di rispettare il termine assegnato per la presentazione del preliminare, avendo ricevuto il verbale solo 19 giorni prima della sua scadenza.

Sono ancora seguite altre due conferenze dei servizi, in data 14 luglio 2003 ed 11 novembre 2003, entrambe presso la sede del Ministero, in Roma.

La prima di esse, *istruttoria*, presente il rappresentante della KRC, ing. De Cataldis, che prende parte attiva alla discussione, con precisazioni e contestazioni (vedi undicesimo punto all'ordine del giorno), si conclude ancora con i partecipanti che concordano con le prescrizioni ministeriali (del servizio RIBO che in questa sede ha anche chiesto di aumentare il grado di dettaglio della caratterizzazione arrivando ad una densità di sondaggi equivalente a quelli di una maglia di 50 m per 50 m, con le specificazioni fatte alla fine relative alle aree interessate dagli interventi di bonifica, per le quali si parla di certificazione della Provincia rilasciata a seguito di caratterizzazione condotta con una maglia di lato non superiore a 25 m.) e con l'invito rivolto al rappresentante dell'Arpac a che l'Agenzia valuti, alla luce della nota ultima dell'ISS del 3

giugno 2003 (nota che il rappresentante Arpac dichiara di non aver prima conosciuta), se confermare o meno la validazione dei dati. Detta nota è indirizzata al Ministero - Servizio RIBO e propone un protocollo per il controllo analitico effettuato dai soggetti pubblici (ARPA) per superare le difformità, a volte notevoli, tra le risultanze dei controlli di laboratorio fra soggetti pubblici e privati (quelli interessati dalle istruttorie per i siti di interesse nazionale, di cui è causa).

La seconda conferenza, *decisoria*, avutasi, senza la presenza del rappresentante KRC, come detto in data 11 novembre 2003, delibera: di disporre l'integrazione della caratterizzazione arrivando ad una densità di sondaggi equivalente a quelli di una maglia di 50 m per 50 m, sotto il controllo di Arpac; di chiedere ad Arpac la revisione del documento "Attività di caratterizzazione dei siti KRC", consegnato a mano da Arpac medesima nel corso della conferenza di servizi del 29.4.2003, *sulla base delle prescrizioni dettate dalla conferenza dei servizi istruttoria*.

Avverso le risultanze di dette due ultime conferenze, è stato proposto il **quinto ed ultimo ricorso** qui in esame, con il quale si reiterano le precedenti doglianze, aggiungendone di nuove in relazione all'ampiezza della maglia, di cui alle ultime due conferenze, ed allo stato di assoluta incertezza in cui versa KRC alla luce degli arresti procedurali e, soprattutto, al disposto ritorno ad una fase anteriore del procedimento, posto che il piano di caratterizzazione è stato (sarebbe stato) approvato già dalla conferenza dei servizi del 15 marzo 2002 e si è quindi nella successiva fase di elaborazione e presentazione del progetto preliminare.

Fin qui i gravami ed i fatti rilevanti nel presente giudizio, cui va aggiunto per completezza che, nelle more, KRC ha redatto il progetto preliminare e lo ha trasmesso al Ministero in data 30 settembre 2003. Per quanto qui più rileva, il progetto prende atto con riserva delle prescrizioni relative ai parametri ritenuti non legittimi e rammenta i ricorsi proposti (pag. 16 della Premessa).

L'avvocatura dello Stato si è costituita in giudizio per le diverse amministrazioni statali intime ed ha replicato partitamente agli assunti di parte ricorrente, concludendo per l'infondatezza dei gravami.

A sua volta si è costituito in giudizio il Comune di Napoli, che oltre a replicare alle tesi attoree, ha formulato eccezioni di improcedibilità (per tardività) dei gravami ed ha *infine* eccepito il difetto di legittimazione passiva del Comune, non avendo esso espresso alcuna volontà provvedimentale e non avendo, *peraltro*, competenza alcuna in materia, stante l'avvenuta

istituzione del Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Campania. Da qui, la richiesta di estromissione dal giudizio con il favore delle spese di lite.

Tutte le parti costituite hanno depositato memorie e documentazione.

All'udienza pubblica del 24 marzo 2004, i cinque ricorsi sono stati trattenuti per la decisione.

Diritto

1- La Kuwait Raffinazione e Chimica (KRC, d'ora in avanti), che opera nell'ambito del sito Napoli orientale ricompreso fra quelli di rilievo nazionale individuati dall'art 1 della l. 9 dicembre 1998, n. 426, *in qualità di proprietaria interessata* in data 18 febbraio 2000 ha inoltrato la comunicazione di cui agli artt. 9 e 15 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, accompagnandola con la documentazione di rito relativa alla situazione di inquinamento rilevata ed agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza già effettuati.

In appresso, dopo aver prodotto uno studio idrogeologico-ambientale e documentazione sulla (ulteriore) attività di messa in sicurezza dei siti, il 21 marzo 2001 ha presentato il *piano di caratterizzazione* degli stessi (aree stabilimento e deposito Benit), ovvero il primo strumento richiesto dall'art. 15, comma 2, d.m. 471/1999 per la bonifica e ripristino ambientale, cui seguono, nella scansione per fasi prevista dalla norma, il progetto preliminare ed il progetto definitivo.

Avverso le conclusioni cui sono pervenute le diverse conferenze dei servizi al cui esame detto piano è stato sottoposto, o meglio avverso le prescrizioni via via da esse imposte *alla KRC* ed avverso le note dell'Istituto superiore di sanità (ISS, d'ora in avanti), costituenti presupposto di (alcune di) dette conclusioni, sono state proposti cinque ricorsi, di cui si è dato compiuto conto in narrativa.

2- Va, in primo luogo, disposta la riunione dei ricorsi, oggettivamente e soggettivamente connessi, al fine di rendere in un'unica pronuncia le decisioni del Tribunale sulla complessiva eadem res controversa.

Va poi disattesa la richiesta del Comune di Napoli di essere estromesso dai giudizi.

In disparte la sua, autonoma, partecipazione alle conferenze dei servizi *le cui risultanze* costituiscono l'oggetto delle cinque impugnative qui in esame, l'istituzione di un commissario delegato per l'emergenza ambientale in Campania (sui cui specifici compiti in correlazione alla causa nulla peraltro è detto) non dequota la posizione -e l'interesse- dell'ente locale nel cui

ambito territoriale trovasi il sito inquinato rispetto al suo disinquinamento nel rispetto della legge. E ciò vale, evidentemente, anche per gli interventi di interesse nazionale, assoggettati alla specifica procedura di cui all'art. 15 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. A riprova dell'assunto, del resto, le dichiarazioni rese dal rappresentante comunale in ordine alla *parte attiva avuta dal Comune sin dalla prima conferenza dei servizi* ed agli interessi della civica amministrazione nella vicenda (cfr. verbale del 29.4.2003, pag. 1, e nota del 23.2.2004 indirizzata all'Avvocatura municipale dal Servizio ambiente), nonché la stessa tenace difesa dei provvedimenti impugnati operata dal Comune, *intimato quale controinteressato*.

Ancora in rito, non può trovare ingresso l'eccezione di improcedibilità dei cinque ricorsi, quale formulata sempre dal Comune di Napoli.

I rappresentanti della KRC hanno partecipato alle conferenze dei servizi *istruttorie* e non a quelle *decisorie*; e l'onere di impugnativa non poteva che sorgere rispetto a queste ultime, con computazione dei dies a quo dalla data di ricezione delle relative note di trasmissione, aventi pacifica valenza provvedimentoale (cfr., in particolare, la nota di accompagnamento del verbale della conferenza dei servizi del 25 marzo 2002, che -essa- specifica l'onere per la KRC di adeguarsi alle disposizioni già impartite alla società Cerami e Figli, oggi Q8 Quaser s.r.l.). Nè può essere predicata alcuna acquiescenza ai contenuti delle diverse note dell'Istituto superiore della sanità nel tempo sopravvenute, via via censurate a partire dal primo gravame nei termini utili decorrenti dalla loro rituale conoscenza.

Quanto alle capacità lesiva degli atti impugnati con i primi tre ricorsi, essa non può essere disconosciuta, avuto conto che i contenuti delle prescrizioni rivolte alla società Cerami e figli, come già ricordato sopra, sono stati estesi a KRC e su di essi (in parte) si sviluppano tutti i gravami, che solo aggiungono censure con il sopravvenire delle diverse prescrizioni, richiamando espressamente quelle già prima prospettate. Tale dato è pacifico e incontestato e ciò è quanto rileva ai fini dell'economia processuale, senza necessità di approfondire nel dettaglio la sorte dei singoli gravami, alla luce della eadem res e della già cennata tempestività delle impugnative.

Quel che rileva e quello di cui si duole KRC è l'imposizione -sia pur frammentata in sopravvenienti prescrizioni- di procedere con la fase della progettazione preliminare sulla scorta delle risultanze di un piano di caratterizzazione del sito e dell'ambiente da questi inquinato da formarsi, per effetto di dette prescrizioni, in maniera asseritamente penalizzante, onerosa e, per quel che più conta, in applicazione di criteri e parametri diversi da quelli invece ritenuti applicabili nella fattispecie data.

3- Quanto al merito, la ricorrente si duole in primo luogo della confusione in cui sarebbe incorsa l'amministrazione procedente fra misure di sicurezza e misure di bonifica.

In punto di fatto è avvenuto che KRC ha posto in atto, ai fini della messa in sicurezza del sito e della sua successiva bonifica, due misure: l'installazione di una barriera idraulica ed un sistema di recupero del prodotto surnatante.

La prima, per stessa ammissione di parte attorea, *"collocata lungo il perimetro dello stabilimento, impedisce la migrazione degli inquinanti fuori dai confini della proprietà e, quindi, può accompagnare ed integrare il successivo processo di bonifica, per un periodo che si prevede non inferiore ad alcuni anni"*.

La seconda misura, interna all'area dello stabilimento, è destinata all'emungimento del c.d. surnatante, ossia di quella parte di inquinante (idrocarburi) che galleggia, in quanto non disciolto nell'acqua, sulla falda superficiale soggiacente lo stabilimento stesso. Secondo KRC, tale misura non comporta un abbassamento significativo del livello di falda, escludendosi, mediante l'utilizzo di sperimentate tecniche, la potenziale estensione verticale dell'inquinamento e costituisce un'indispensabile misura di rimozione della sorgente inquinante, senza la quale ogni altra attività di bonifica della stessa falda sarebbe compromessa o inutile. Da qui, l'affermazione secondo cui *la rimozione del surnatante andrebbe considerata sia come misura di emergenza che come operazione di bonifica*, avuto anche conto del fatto che l'acqua di falda emunta è inviata al depuratore installato all'interno dello stabilimento, nel quale si provvede alla depurazione fino al raggiungimento dei limiti di emissione di cui alla tabella 3 dell'allegato 5 al d. l.vo 11 maggio 1999, n. 152 (recante i valori limite di emissione in acque superficiali e in fognature) ed al conseguente scarico nel canale Corsea già da tempo tombato, destinato al collettamento di scarichi industriali (anche) di altri stabilimenti, siti nell'area industriale, e che sfocia nel mare costiero, e quindi non qualificabile come corpo idrico superficiale di acqua dolce.

La tesi attorea, per quanto rivolta a conferire carattere di definitività (recte: esaustività) a detti interventi ai fini della bonifica, non è fondata.

L'art. 2, lettera e, del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 definisce come bonifica *"l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque superficiali o nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione limite accettabili stabiliti dal presente regolamento"*.

In relazione alle finalità che devono raggiungersi con la bonifica del sito, emerge chiara l'insufficienza della barriera idraulica a perseguire il risultato. La sua funzione, infatti, non può che consistere nel favorire il flusso dell'olio *surnatante* verso i pozzi di emungimento e di bloccare la migrazione della falda inquinata verso il mare. Misura, dunque, pacificamente temporanea, di contenimento dell'inquinamento e, in quanto tale, ammissibile nella sola fase di messa in sicurezza di emergenza "*in attesa degli interventi di bonifica e ripristino ambientale*" (art. 2, cit. lettera d)

Alla medesima conclusione deve pervenirsi in riferimento alla (connessa) misura di emungimento del *surnatante*.

Non è dubbia l'esistenza di un rapporto giuridico-strumentale fra le due fasi: misure di sicurezza di emergenza ed operazioni di bonifica, ma è altrettanto indubbio che le prime non possono sostituire le seconde, nel senso che -come correttamente evidenziato dal Ministero dell'ambiente con la nota prot. n. 2126 del 22.2.2001 indirizzata alla Cerami ed i cui contenuti sono stati estesi alla KRC- l'estrazione dell'olio *surnatante* nella superficie libera della falda freatica ed il suo smaltimento a norma di legge costituiscono interventi di messa in sicurezza d'emergenza che, se pur assolutamente indispensabili e condivisibili e da attuarsi avendo cura di ridurre il più possibile l'abbassamento indotto nel livello dinamico della falda, non possono sostituire le misure di bonifica, ovvero di riconduzione del sito ai valori di concentrazione limiti dovuti.

D'altra parte -ed è notazione dirimente- l'allegato 3 al decreto 471 riporta "*il pompaggio dei liquidi inquinanti galleggianti*" fra le tipologie di interventi di "*messa in sicurezza di emergenza*" ed anche il pompaggio delle acque di falda va considerata operazione di messa in sicurezza, laddove queste risultino inquinate con il connesso rischio di propagazione della contaminazione attraverso il mezzo "Falda" (cfr., su quest'ultimo punto, la lettera c della nota dell'ISS del 25.7.2002).

3.1- E ciò comporta -venendo al cuore della doglianza- che resiste alla doglianza attorea la pretesa dell'amministrazione che venga assicurato, ai fini della bonifica, il rispetto dei valori limite di cui alla tabella 2 del d.m. 471/1999 in luogo di quelli fissati dalla tabella 3 dell'allegato 5 al d.l.vo 11 maggio 1999, n. 152 (recante i valori limiti di emissione in acque superficiali e in fognatura), ritenuti invece applicabili da KRC.

Quest'ultima invero, invocata da KRC, reca i valori limite di emissione in acque superficiali e in fognature; si occupa cioè della disciplina ordinaria degli scarichi in funzione precipuamente

preventiva, ad evitare l'insorgere ed il consolidarsi di fenomeni di inquinamento. Alcune commistione è possibile fra le funzioni delle due normative.

L'equivoco sorge (in apparenza) laddove, per la bonifica, KRC propone e l'amministrazione accetta un sistema di disinquinamento che prevede la depurazione delle acque inquinate ed il successivo scarico a mare. Il che consente alla parte ricorrente di far leva sul fatto che le acque così trattate non vengono reimmesse nella stessa falda e di asserire che tale circostanza renderebbe inapplicabile la tabella 2 del ripetuto decreto n. 471.

Ma tale tesi comporta in sintesi sostenere che il decreto e le fonti anche comunitarie sulle quali esso si regge consentano di trasferire l'inquinamento in altro sito e, per di più, nella situazione qui data, attraverso il canale Corsea, nel mare costiero. A tale procedimento l'amministrazione ha negato ingresso, precisando che non può essere concesso *"trasferire la risorsa che non presenta le sue caratteristiche qualitative originarie in un altro corpo recettore"*, con ciò significando che se anche percorribile la via della la depurazione delle acque e del loro scarico a mare, tale soluzione impone che a mare venga scaricata acqua depurata fino ai valori limite previsti dalla normativa che si occupa di inquinamento.

Detta conclusione si appalesa convincente, in una quindi alla correlata pretesa di applicazione della ripetuta tabella del d.m. n. 471.

Se il fine della normativa è disinquinare fino al limite previsto e se è onere del soggetto che ha inquinato: di KRC, per sua stessa ammissione, implicita all'inoltro della comunicazione ex art. 9 del decreto, rinvenire gli strumenti e le procedure per pervenirvi, non può concedersi ingresso a soluzioni che trasferiscono l'inquinamento, in più da una falda sotterranea all'*antistante* mare costiero.

Nè a diversa conclusione può pervenirsi seguendo la ricorrente nel contestuale assunto che l'amministrazione avrebbe dovuto comunque tener conto *"che è pure prevista la bonifica con misure di sicurezzaallorquando sia superato il parametro delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili"* e, quindi, non *"imporre obblighi impiantistici economicamente onerosi"*.

L'affermazione, infatti, si limita a richiamare la disposizione normativa (in particolare, art. 2 lettera f, del decreto) secondo cui si fa luogo alla bonifica con misure di sicurezza (nei modi comunque ivi precisati) laddove i valori limite di concentrazione fissati non possano essere raggiunti, per l'appunto, *neppure con l'applicazione, secondo i principi della normativa comunitaria, delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili*. Nell'esposizione in fatto

vi è più concreto, ma pur sempre generico, cenno alla necessitata realizzazione di un secondo impianto, diverso da quello già in uso e del costo di oltre 1.000.000 di Euro, per spingere il processo di depurazione fino al rispetto dei ripetuti limiti.

Tuttavia così posto, una volta chiarito che la scelta del sistema è di KRC e negato ingresso alla connessa affermazione sull'inesistenza di un apprezzabile vantaggio ambientale (non inquinare il mare costiero è elemento di consistenza del tutto apprezzabile), la censura risulta priva di idonei contenuti, in carenza di ogni altra specifica indicazione sull'assenza di soluzioni alternative e sulla entità dei costi in rapporto al danno provocato ed alla sua ampiezza. E ciò impone di respingere la doglianza attorea anche in riferimento al denunciato specifico profilo di violazione del principio di proporzionalità, aggiunto alla denuncia di violazione di legge, irragionevolezza e contraddittorietà, come visto non sussistenti.

4- A venire ora in evidenza sono le prescrizioni delle conferenze dei servizi e le presupposte note dell'ISS in ordine ai parametri di accettabilità degli *idrocarburi totali* e del piombo tetraetile.

Dette prescrizioni impongono che, come indicato dall'ISS, per gli idrocarburi totali il valore di concentrazione limite ammissibile nelle acque sotterranee deve essere assunto pari a 10 µg/1 (ossia quello previsto dal d.P.R. 24 maggio 1988, n. 236 per le acque potabili) in luogo dei 350 µg/1 previsti dalla tabella 2, voce 90, dell'allegato 1 al d.m. n. 471/1999. Per quanto riguarda il piombo tetraetile deve invece essere assunto, sempre sulla scorta delle indicazioni dell'ISS, un valore di concentrazione limite ammissibile pari a 0,5 µg/1.

In riferimento alla prima prescrizione la tesi dell'amministrazione si fonda sulla considerazione che *"il parametro n. 90 della tabella 2 riporta una dizione errata ed errata è anche la concentrazione limite definita per tale parametro; ciò in quanto il parametro "idrocarburi", essendo presente nella tabella 1, deve essere presente anche nella tabella 2 dell'allegato 1 del d.m. 471/1999 e la relativa concentrazione limite deve far riferimento al d.P.R. 236/1988, in quanto in quest'ultima essa è definita"*, sicchè, ritiene l'ISS e quindi le conferenze dei servizi, *"il parametro 90 va considerato nel seguente modo "Idrocarburi totali - concentrazione limite 10 µg/1"*.

La dizione utilizzata per individuare il parametro di cui si discute nella tabella 2 è *n-esano*. Essa sarebbe errata *"in quanto normalmente non viene ricercato il parametro n-esano, bensì tale sostanza viene utilizzata normalmente per esprimere i risultati riferiti al parametro idrocarburi, cioè la dizione corretta è "Idrocarburi totali espressi come n-esano"*.

In breve, secondo l'amministrazione, da un canto occorrerebbe sovvenire alla mancanza di previsione nella tabella 2 (recante i valori di concentrazione limite accettabili nelle acque sotterranee) del parametro idrocarburi presente solo nella tabella 1 (recante i valori di concentrazione limite accettabili nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare) e, d'altro canto, per quanto più rileva, poichè deve essere sempre garantito il consumo umano tra i legittimi usi delle acque sotterranee, occorre far riferimento alle concentrazioni limite recate dalla normativa dettata per tale tipo di consumo e per la tutela delle acque dall'inquinamento: d.P.R. 24 maggio 1988, n. 236 (le cui previsioni vanno lette alla luce della norma transitoria recata dal successivo d.l.vo 2.2.2001, n. 31) e d. l.vo 11 maggio 1999, n. 152 (quale corretto ed integrato dalle disposizioni di cui al d. l.vo 18 agosto 2000, n. 258).

Da qui, la modifica con la sostituzione del valore previsto in tabella con l'altro ritenuto invece applicabile.

Per quanto attiene alla prescrizione relativa al piombo tetraetile, la tabella 2 ricomprende solo la voce Piombo (n. 13), sicchè l'ISS (note del gennaio 2001 e del dicembre 2002) *ha condotto una ricerca approfondita sia di tipo bibliografico che sperimentale* per avanzare poi una serie di proposte comprensive dei valori limiti relativi al piombo tetraetile, imposti quindi a KRC.

Orbene, è avviso del Collegio che la doglianza della ricorrente in ordine all'illegittimità di tali prescrizioni debba ritenersi fondata, posto che è l'allegato 1, tabella 2, al d.m. n. 471 che riporta i valori di concentrazione limite accettabili nelle acque sotterranee, di cui qui si discute.

Del tutto evidente, quindi, che i parametri di riferimento fissati all'esito del procedimento di approvazione previsto dal legislatore delegato non possono essere modificati da conferenze di servizi o da pareri dell'Istituto superiore di sanità.

Beninteso, qui viene in discussione il metodo, non il merito. Del resto, sia la conferenza dei servizi che l'ISS sono ben consapevoli della necessità di "*ufficializzare la modifica dell'attuale limite degli idrocarburi... ..che tuttavia potrebbe richiedere temi non brevi, trattandosi di un decreto interministeriale*" (così la rappresentante del Ministero dell'Ambiente nella conferenza del 17 gennaio 2002), ovvero di *proporre* ulteriori parametri da inserire nelle tabelle 1 e 2 dell'allegato 1, con relative concentrazioni limite "*per sostanze oggi non ricomprese fra le stesse, ma che spesso sono riscontrabili nei siti contaminati e che sono dotate di elevata tossicità*" (così l'ISS nelle premesse della nota del 25 luglio 2002, indirizzata al Ministero dell'ambiente).

Alla stregua di quanto sopra, le repliche delle parti resistenti non possono trovare adesione.

Non può convenirsi con la difesa erariale sull'assunto che non si sarebbe in presenza di una rettifica, ma di un'interpretazione corretta del valore degli idrocarburi nelle acque sotterranee, l'unico possibile per acque destinate al consumo umano *in armonia* con i criteri di salvaguardia della risorsa, di cui alla normativa di settore (in particolare l. 5.1.1994, n. 36, c.detta legge Galli).

La necessità di introdurre le rettifiche a mezzo del giusto procedimento è riconosciuta dagli stessi rappresentanti del Ministero e dell'ISS. Peraltro, la necessità di intervenire coerentemente a mezzo del procedimento previsto dalla legge è ancor più pregnante avuto conto dei molteplici rilievi avanzati dall'ISS in ordine a più voci tabellari e, ancor prima, alla *"potenziale confusione nelle modalità di applicazione del d.m. 471/1999"* generata dalla premessa stessa della ripetuta tabella 2.

Non può poi trovare ingresso la replica del Comune di Napoli, secondo cui in primo luogo la fonte di riferimento per definire i valori limite avrebbe ad essere la legge 9 dicembre 1986, n. 426 (recante il programma nazionale di interventi in materia e l'elencazione dei primi interventi di interesse nazionale, fra i quali è ricompreso quello sul sito Napoli orientale), il cui art. 1, comma 3, impone solo di *"tener conto"* dei limiti di accettabilità definiti dal decreto emanato ai sensi dell'art. 17 d.l.vo n. 22/1997 (ovvero dal d. m. n. 471).

Ed invero, la locuzione utilizzata dal legislatore non comporta affatto che da detti limiti possa discostarsi, quanto meno immotivatamente.

Nello stesso modo e per le stesse ragioni, non può convenirsi con il resistente Comune sull'ulteriore notazione secondo la quale poichè l'art. 2 del d.m. 471 nel fornire la definizione di *"Bonifica"* (sopra riportata sub punto **3**) si riferisce *ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione limite accettabili stabiliti dal presente regolamento* dovrebbe arguirsi che i valori di tabella costituiscono semplicemente l'obiettivo minimo che deve essere perseguito, salva la possibilità di imporre il rispetto di prescrizioni più gravose. E ciò in particolare per gli interventi di bonifica di interesse nazionale.

I valori tabellari in discorso -laddove presenti- non costituiscono l'obiettivo minimo, nel senso ritenuto dal Comune. Essi rappresentano i limiti accettabili di concentrazione, definiti all'esito di studi e sperimentazioni.

Se è poi pur vero che valori più restrittivi possono essere fissati nella ricorrenza delle circostanze previste dal comma 3 dell'art. 4 del decreto, la portata della previsione derogatoria richiede, tuttavia, che la riconducibilità della fattispecie concreta all'astratta previsione (sempre che, come qui avviene, non vi sia classificazione del corpo idrico in area sensibile) venga affermata non già in via apodittica, ma che di essa sia dato adeguato conto, come sostenuto condivisibilmente da KRC.

E poichè ciò non è avvenuto (pur in presenza delle reiterate obiezioni di KRC) la censura attorea va accolta nei limiti del denunciato eccesso di potere per difetto di istruttoria e di presupposti in relazione alla situazione in concreto data ed al discostamento dai valori limite ad oggi vigenti ed applicabili in via immediata, quali fissati dal decreto ministeriale n. 471/1999.

5- Viene ora in evidenza la richiesta "*integrazione della caratterizzazione fino ad una densità di sondaggi equivalente a quelli di una maglia 50 x 50, sotto il controllo dell'Arpac*".

Tale prescrizione è contenuta nell'ultima delle conferenze dei servizi in esame (quella decisoria dell'11 novembre 2003).

KRC si duole del fatto che la stessa sia sopravvenuta dopo che la precedente conferenza istruttoria del 14 luglio 2003 si era conclusa sul punto con i partecipanti che concordavano sulla posizione conclusiva del dott. Mascazzini, rappresentante del Ministero dell'Ambiente, che val la pena riportare nella sua integrità: "*Nelle aree in cui non si prevede, sulla base dell'attuale grado di dettaglio della caratterizzazione, di adottare interventi di bonifica è necessario giungere ad un grado di caratterizzazione pari a quello ottenibile sovrapponendo all'intera area in questione una maglia di lato 50 cm. Nelle aree interessate dagli interventi di bonifica la certificazione della Provincia viene rilasciata a seguito di una caratterizzazione condotta con una maglia di lato non superiore a 25 cm.*" Detta conclusione costituisce il precipitato della discussione avutasi sul punto e delle riserve espresse dal rappresentante della KRC, che aveva ancora insistito sulla già effettuata validazione dei risultati aziendali da parte dell'Arpac (su cui si dirà in avanti) e sull'impossibilità di adempiere alla prescrizione entro il termine già fissato (risultando già fissato il termine) per la presentazione del preliminare: settembre 2003 (ma ancor prima 31 luglio 2003).

Sul punto l'avviso del Collegio è che la censura debba ritenersi fondata nei limiti in cui la prescrizione imposta nella sede decisoria è stata assunta, in via apodittica negli scarni termini sopra riportati, senza menzione alcuna della difformità rispetto a quanto convenuto nella precedente conferenza del 14 luglio e senza quindi spiegarne le ragioni.

6- In merito sempre agli approfondimenti richiesti, non può invece convenirsi con l'ulteriore doglianza attorea secondo cui la conferenza dei servizi decisoria dell'11 novembre 2003 non avrebbe tenuto conto della differenziazione espressa dal dott. Mascazzini durante la conferenza dei servizi del 29 aprile fra *concetto della bonifica della parte dismessa e sola messa in sicurezza di quella operativa*.

In disparte la genericità della doglianza e l'erronea identificazione del rappresentante ministeriale presente a tale conferenza (è l'ing. Tassoni), in tale sede ci si è limitati ad una mera presa d'atto delle dichiarazioni dell'azienda in merito ai nuovi interventi finalizzati alla separazione dell'area attiva rispetto a quella dismessa, rimanendosi in attesa della trasmissione della relativa documentazione.

7- Non possano, infine, trovare ingresso le doglianze attoree relative all'andamento dei lavori delle diverse conferenze ed al sovrapporsi di prescrizioni in riferimento alla denuncia di progressivo aggravamento del procedimento anche in presenza di certezze raggiunte per ammissione della stessa parte pubblica (convalida dei dati aziendali da parte dell'Arpac) e di approvazioni avutesi (del piano, già in data 14 marzo 2002).

E' la natura stessa delle operazioni ad eseguirsi nell'ambito della predisposizione del piano di caratterizzazione e le finalità che devono essere raggiunte ad imporre di procedere per gradi con possibili rivisitazioni di quanto già deciso. Ed invero, il grado di approfondimento delle indagini è in buona misura legato al suo stesso progredire sicchè non possono essere predicate approvazioni avvenute (il che non è nemmeno sotto il profilo formale, alla luce delle prescrizioni apposte ab initio) nel corso di una fase del processo, peraltro solo iniziale.

D'altra parte, pur prevedendo la ripartizioni in fasi (piano di caratterizzazione, progetto preliminare e progetto definitivo), l'art. 15 del decreto 471/1999 parla di "*approvazione*" in riferimento al solo "*progetto definitivo, tenendo conto delle conclusioni dell'istruttoria tecnica*".

8- Conseguo a quanto innanzi che i ricorsi vanno accolti per quanto di ragione nei limiti di cui alle denunce di eccesso di potere esaminate e ritenute fondate (punti 4 e 5).

Le spese di giudizio vanno integralmente compensate fra le parti, alla stregua delle composite conclusioni cui il Tribunale è pervenuto.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sezione prima, riuniti i ricorsi in epigrafe, li accoglie per quanto di ragione nei limiti di cui alle denunce di eccesso di potere esaminate e ritenute fondate.

Per l'effetto, in tali limiti, annulla le prescrizioni impugnate in parte qua e per quanto di ragione, con salvezza delle ulteriori determinazioni dell'amministrazione nel rispetto delle statuizioni del Tribunale.

Compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 24 marzo 2004.