

Riperimetrazione di un sito di interesse nazionale e attività di produzione di principi attivi per farmaci in assenza di superamenti delle soglie di contaminazione (CSC)

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II S 5 ottobre 2023, n. 14759 - Riccio, pres.; Iera, est. - Dphar S.p.A. (avv.ti Giglio, Prati, Costa) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Perimetrazione di un sito di interesse nazionale - Attività di produzione di principi attivi per farmaci - Assenza di superamenti delle soglie di contaminazione (CSC) - Irrilevanza.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La Dphar S.p.a. è titolare di un fondo nel Comune di Anagni in cui insiste uno stabilimento, situato in via Fontana del Ceraso, 1, adibito alla produzione di principi attivi per i farmaci. Tale attività è stata autorizzata, ai sensi dell'art. 29 e seguenti del D.lgs. 152/2006, mediante il provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale ("AIA") n. 320 del 31.12.2012 – determinazione n. 2012/6290 del 31.12.2012.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (MATTM), con nota prot. 0027106/TRI del 16/10/2014, ha comunicato la necessità di procedere ad una nuova "riperimetrazione" del SIN "Bacino del Fiume Sacco" "nel rispetto dei criteri oggettivi stabiliti dalla normativa vigente, tenendo conto delle informazioni acquisite attraverso le indagini effettuate da ARPA Lazio e delle attività effettuate dall'Ufficio Commissariale", chiedendo alla Regione Lazio di riformulare una proposta per detta riperimetrazione.

Detta proposta è stata redatta dalla Regione che includeva nella nuova perimetrazione del Sito di Interesse Nazionale anche il fondo di proprietà della Dphar; la proposta veniva trasmessa al MATTM con nota regionale del 23 novembre 2015.

Nel corso del procedimento avviato sulla perimetrazione, la Dphar formulava le proprie osservazioni, evidenziando in particolare che l'insediamento si trova ad oltre un chilometro dal Fiume Sacco e ad un dislivello di oltre 40 mt e che aveva inviato, il 15 febbraio 2016, al Comune di Anagni una breve relazione del Laboratorio Bioconsult in merito alle indagini ambientali svolte che attestava l'assenza di superamenti delle soglie di contaminazione (CSC) nell'area di pertinenza aziendale e che il parametro del beta esaclorocicloesano era risultato sotto i limiti in tutti i terreni. Pertanto, chiedeva che l'area in sua proprietà venisse esclusa dalla perimetrazione del SIN, per insussistenza dei presupposti che ne legittimerebbero l'inserimento.

Esaurita la fase delle consultazioni è intervenuta la conferenza di servizi decisoria del 7 novembre 2016 che ha approvato la perimetrazione definita sulla base dell'istruttoria, a cui ha fatto seguito il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 22 novembre 2016 avente ad oggetto la perimetrazione del sito di interesse nazionale «Bacino del fiume Sacco», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 293 del 16 dicembre 2016, in cui è stato incluso il sito della Dphar.

La Dphar ha impugnato il decreto ministeriale del 2016, nella parte in cui include la proprietà della ricorrente nella perimetrazione del SIN, lamentando che, per l'essere inclusa all'interno del SIN, subisce "pesanti oneri procedurali" che si giustificerebbero solo in presenza di contaminazione che necessitano interventi di bonifica; difatti, "l'inclusione all'interno del perimetro del SIN fa sì che per ogni successivo intervento di trasformazione debba essere valutata la compatibilità con l'attuazione degli interventi di messa in sicurezza e/o bonifica delle matrici ambientali, con rilevante pregiudizio agli interessi dei soggetti privati che in quelle aree esercitano la propria attività imprenditoriale" occorrendo, al fine di poter liberamente disporre dell'area, un formale atto di "svincolo" (qualificato come «restituzione agli usi legittimi»).

Il ricorso è affidato a tre motivi.

Con il primo motivo deduce la violazione dell'art. 252, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, in quando sarebbero stati lesi le garanzie partecipative dei privati proprietari delle aree oggetto di potenziale inclusione nel perimetro del SIN. La partecipazione che si è verificata sarebbe stata "del tutto formale" in quanto le osservazioni presentate sono state respinte in modo aprioristico e senza che le stesse venissero effettivamente prese in considerazione dall'amministrazione.

Con il secondo motivo di ricorso rileva la violazione degli artt. 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del D. Lgs. 152/2006, in quanto il decreto ministeriale avrebbe approvato la perimetrazione (a sua volta prodromica agli interventi ambientali di cui all'art. 242 e seguenti del D. Lgs. 152/2006) senza che l'amministrazione competente abbia prima proceduto alla "individuazione dei responsabili della contaminazione". Si precisa infatti che la preventiva individuazione dei responsabili sarebbe necessaria proprio in quanto "solo ad essi possono essere imposte le attività di messa in sicurezza di

emergenza, di caratterizzazione e, eventualmente, di bonifica, che conseguono all'inserimento nel SIN medesimo".

Con il terzo motivo evidenzia la violazione degli artt. 242 e 252 del D. lgs. 152/2006 e del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Si evidenzia come le analisi effettuate sul sito avrebbero dimostrato l'assenza di contaminazione del suolo e della falda, all'interno della proprietà, in quanto tutti i parametri ricercati (ben 97 per i suoli e 84 per le acque) sono risultati inferiori alle corrispondenti CSC; come il sito non era stato interessato dalla situazione emergenziale di cui DPCM 19 maggio 2005 e dalle esondazioni del Fiume Sacco. Per tali ragioni il sito non rientrerebbe tra quelli "potenzialmente contaminati" ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. d), del D. Lgs. 152/2006. Pertanto, la decisione di includere comunque la proprietà della ricorrente nella perimetrazione per procedere "alle analisi dirette di dettaglio ai fini della caratterizzazione del sito, così come previsto dall'art. 252 del D. Lgs. 152/06 e ss" sarebbe del tutto arbitraria e irrazionale.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica si è costituito in giudizio e ha replicato puntualmente alle censure sollevate.

All'udienza di smaltimento del 22 settembre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il primo motivo di ricorso non è fondato.

Dall'analisi della documentazione del procedimento emerge come la ricorrente ha effettivamente partecipato al procedimento e che nell'ambito di tale procedimento ha formulato le proprie osservazioni le quali sono state valutate dall'Amministrazione interessata.

Il Ministero ha fornito effettive controdeduzioni alle osservazioni formulate in merito alla dedotta assenza di contaminazione del suolo e della falda nel sito. Difatti, il Ministero, con le considerazioni espresse a pag. 118 dell'Allegato E al verbale del tavolo tecnico del 20 ottobre 2016, n. 137, ha replicato in proposito affermando che "A seguito dell'approvazione definitiva del perimetro del SIN, si procederà alle analisi dirette di dettaglio ai fini della caratterizzazione del sito, così come previsto dall'art. 252 del D. Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.. Solo a seguito della caratterizzazione potrà essere accertata la presenza di contaminazione ed eventuali correlazioni con le attività svolte nel sito. Inoltre, sarà avviata la fase istruttoria relativa allo stato degli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica, ove già avviati. La conferenza di servizi valuterà la documentazione tecnica già in possesso dei proprietari e delibererà in merito ... La perimetrazione è intervenuta in conformità dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 252 comma 2 del D.Lgs. 152/2006 e tenuto conto del parere espresso dall'autorità di bacino dei fiumi Liri Garigliano Volturno in merito alle zone a rischio esondazione da considerare. Data l'estensione della contaminazione riscontrata nelle aree di maggiore criticità, si è ritenuto necessario estendere il perimetro alle aree limitrofe potenzialmente interessate dalla diffusione della contaminazione al fine di limitare il relativo impatto sull'ambiente circostante. Ciò premesso, occorre precisare che nei casi in cui le attività di caratterizzazione dovessero evidenziare valori delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione sotto i limiti previsti dalla norma, si procederà, in sede di conferenza di servizi, all'immediata chiusura del procedimento ex Art. 242 del D.Lgs 152/06".

Ne consegue che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, la partecipazione al procedimento non è stata "formale", bensì effettiva, e le sue osservazioni sono state compiutamente valutate dall'amministrazione che ha altresì illustrato in modo esauriente le ragioni per le quali ha ritenuto di non condividerle.

Del resto, la presentazione di memorie nel corso del procedimento non impone la puntuale e analitica confutazione delle osservazioni presentate dalla parte privata, essendo sufficiente che il provvedimento finale sia corredato da una motivazione che renda nella sostanza percepibili le ragioni del mancato adeguamento dell'azione amministrativa ai detti apporti procedurali.

Anche il secondo motivo di ricorso non è fondato.

L'art. 252, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, stabilisce che "I siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali".

Il comma 3 della medesima disposizione prevede che "Ai fini della perimetrazione del sito, inteso nelle diverse matrici ambientali compresi i corpi idrici superficiali e i relativi sedimenti, sono sentiti i comuni, le province, le regioni e gli altri enti locali, assicurando la partecipazione dei responsabili nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili ...".

Le due previsioni normative comportano che, soltanto a seguito dell'approvazione del perimetro del SIN, verranno effettuate le analisi dirette di dettaglio ai fini della caratterizzazione del sito e dall'altro lato che solo la caratterizzazione del sito consente di accertare la presenza di contaminazione ed eventuali correlazioni con le attività svolte nel sito, in modo da ottenere informazioni ai fini delle determinazioni per la messa in sicurezza e/o bonifica del sito.

Ne consegue che la perimetrazione è attività propedeutica alla caratterizzazione in quanto indispensabile ad individuare il perimetro oggetto di analisi del sito al fine di stabilire il livello di contaminazione e quindi, in caso di superamento delle soglie di contaminazione, di individuare le misure necessarie per la messa in sicurezza e la bonifica.

Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente la perimetrazione del sito non è subordinata alla "individuazione dei responsabili della contaminazione" poiché la disposizione richiede unicamente che, ai fini della perimetrazione, sia

assicurata la partecipazione al procedimento anche “dei responsabili” del presunto inquinamento, oltre a quella necessaria “dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili ...”. La disposizione non prevede quindi che l’individuazione del responsabile della contaminazione sia presupposto della perimetrazione di un SIN.

L’amministrazione, in considerazione dell’estensione della contaminazione riscontrata nelle aree in esame, ha ritenuto necessario estendere il perimetro alle aree limitrofe potenzialmente interessate dalla diffusione della contaminazione al fine di limitare il relativo impatto sull’ambiente circostante. L’estensione delle aree oggetto di esame implica soltanto che saranno svolti esami di caratterizzazione dei siti rientranti nella perimetrazione, fermo restando che laddove dovessero evidenziarsi valori di CSC sotto i limiti previsti dalla legge, si procederà alla chiusura del procedimento sulle opere di bonifica dei siti inquinati (art. 242 del d.lgs 152/2006).

Del pari infondato è il terzo motivo di ricorso.

La circostanza per cui il sito in oggetto non presenterebbe, in base alle analisi effettuata dalla ricorrente, contaminazione non implica che il sito possa ritenersi non contaminato.

L’art. 252 del D.lgs n. 152/2006 prevede una tutela preventiva dell’ambiente che si risolve, come detta, nella preliminare perimetrazione del sito e soltanto dopo nella sua caratterizzazione che deve essere svolta in senso complessivo e atomistico ossia in relazione alla “quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell’impatto sull’ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali”.

Si tratta di un esame e di una valutazione eminentemente tecnica riservata all’amministrazione competente che dovrà comunque considerare l’apporto collaborativo dell’interessato. Le indagini eseguite unilateralmente dalla ricorrente, in difformità dal quadro normativo di riferimento, non possono essere considerate attendibili, ma semmai dovranno essere necessariamente rinnovate nel rispetto delle procedure di legge e sotto il controllo degli organi competenti.

In conclusione, il ricorso non è fondato e va pertanto respinto.

La peculiarità dell’oggetto della controversia e l’esame delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)