

# Definizione del perimetro di un Sito di interesse nazionale

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. IIS 16 febbraio 2024, n. 3165 - Riccio, pres.; Monica, est. - Se.Co.Sv.Im. s.r.l. (avv.ti Medugno e Molino) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

**Ambiente - Grave inquinamento ambientale - Definizione del perimetro di un Sito di interesse nazionale - Accertamento della presenza di isomeri di esaclorocicloesano riscontrati nel latte di alcune Aziende Zootecniche locali e successivamente nelle aree prospicienti l'argine fluviale.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

Il d.P.C.M. del 19 maggio 2005 dichiarava lo stato di emergenza socio-economico-ambientale (poi prorogato, senza soluzione di continuità, fino al 31 ottobre 2012) nella valle del bacino del Fiume Sacco, posta tra le Province di Roma e Frosinone e comprendente ben nove comuni, tra i quali quello di Colleferro nella provincia di Roma, in ragione dell'accertamento della presenza di isomeri di esaclorocicloesano (molecola  $\beta$ -HCH betaesaclorocicloesano, prodotto di sintesi del lindano, insetticida clororganico) riscontrati nel latte di alcune Aziende Zootecniche locali e successivamente nelle aree prospicienti l'argine fluviale del Fiume Sacco e dell'ipotesi che la contaminazione fosse dovuta alla percolazione dei suddetti agenti chimici situati nell'area del Comune di Colleferro, individuata nel vasto comprensorio industriale di Colleferro occupato dal polo chimico inizialmente di proprietà di BPD Difesa e Spazio s.p.a..

Il territorio in questione con o.P.C.M. del 10 giugno 2005, n. 3441 e del 14 luglio 2005 n. 3447 del veniva, dunque, assegnato in via esclusiva al Presidente della Regione Lazio quale "Commissario delegato dell'Ufficio Commissariale per l'emergenza nel territorio del bacino del Fiume Sacco, tra le Province di Roma e Frosinone", incaricato delle attività relative alla caratterizzazione e perimetrazione dell'area interessata dal grave inquinamento ambientale, nonché alla programmazione ed all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, individuando, ove possibile, ogni intervento necessario ed urgente sia per rimuovere ed isolare le fonti inquinanti sia per contenere la diffusione degli inquinanti, che per la realizzazione delle iniziative di bonifica e di ripristino ambientale.

Nelle more della gestione commissariale, l'art. 11 *quaterdecies*, comma 15, del d.l. n. 203 del 30 settembre 2005 (convertito in legge n. 248/2005) individuava l'area della Valle del Sacco quale Sito di Interesse Nazionale (nel prosieguo S.I.N.), inserendola nell'elenco di cui alla l. n. 426/1998 relativo alle aree industriali e siti ad alto rischio ambientale da ricomprendere nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale, la cui perimetrazione era rimessa al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (nel prosieguo, semplicemente "Ministero"), sentiti i comuni interessati, sulla base dei criteri di cui all'art. 18, comma 1, lettera n), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni.

Il Ministero, con proprio decreto n. 4352/2008, definiva la perimetrazione provvisoria del S.I.N. "territorio del bacino del Fiume Sacco" non ricomprendendovi le aree già assegnate alla competenza esclusiva del Commissario delegato.

Il 31 ottobre 2012 si concludeva la gestione commissariale, pur essendovi ancora dei siti non ancora sottoposti a procedura di bonifica e altri caratterizzati da una procedura di bonifica non conclusa per il mancato rilascio da parte della Provincia territorialmente competente della certificazione di avvenuta bonifica o di messa in sicurezza permanente, atteso l'avvenuto sequestro di tutta la documentazione prodotta dal Commissario delegato da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Con ordinanza del Capo della Protezione Civile n. 61 del 14 marzo 2013 - ravvisata la necessità di assicurare il completamento, senza soluzione di continuità, degli interventi finalizzati al definitivo superamento del contesto critico della zona - veniva individuata la Regione Lazio quale amministrazione competente al coordinamento delle attività a tal fine necessarie.

Nel frattempo, con decreto del Ministero dell'11 gennaio 2013 n. 67118, veniva approvato l'elenco dei siti che non soddisfano i requisiti di cui ai commi 2 e 2-bis dell'art. 252 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (recante la disciplina della procedura di bonifica dei S.I.N.) e, quindi, non più ricompresi tra i siti di bonifica di interesse nazionale, tra i quali il sito "Territorio del Bacino del Fiume Sacco", dunque escluso dai S.I.N. e declassato a Sito di Interesse Regionale (S.I.R.).

La Regione Lazio impugnava tale decreto nella parte in cui non ricomprendeva più tra i S.I.N. quello (tra l'altro) della Valle del Fiume Sacco con ricorso che questo T.A.R., con sentenza del 16 luglio 2014 n. 7586, accoglieva, annullando *in parte qua* il decreto impugnato, sostanzialmente ritenendo "erroneo in radice" il sotteso ragionamento del Ministero, secondo il quale, per la qualificazione di S.I.N., sarebbe necessaria la presenza di tutte le circostanze di cui all'art. 252 commi 2 e 2-bis, non trattandosi di "un'elencazione di requisiti che ogni SIN deve possedere ... bensì un insieme di criteri per valutare la sussistenza della gravità dell'inquinamento del sito, in altre parole, di criteri che variamente combinati devono (o possono) portare l'Amministrazione a riconoscere quella grave situazione di compromissione e di rischio ambientali tale da implicare (a prescindere dalle cause che l'hanno determinata) il superiore interesse nazionale ... in



*conformità sia allo spirito della normativa che alla concreta attuazione che negli anni ne è stata data”.*

Il Ministero - in ossequio a tale pronuncia che gli riassegnava la titolarità del procedimento inerente le operazioni di bonifica del sito - decideva, quindi, di procedere con urgenza ad una ripermimetrazione del S.I.N. in questione, nella considerazione che il perimetro provvisorio dell'area di cui al precedente decreto n. 4352/2008 non comprendeva le porzioni di territorio a suo tempo assegnate alla competenza esclusiva del Commissario delegato e che vi era evidenza che le relative attività erano state solo in parte portate a compimento.

Seguiva, dunque, l'adozione del decreto n. 321 del 22 novembre 2016 (successivamente pubblicato sulla G.U. n. 293 del 16 dicembre 2016) di approvazione del perimetro del S.I.N. *“Bacino del Fiume Sacco”*, sostanzialmente ricomprendendovi l'intero bacino idrografico di tale fiume e, dunque anche quelle aree inizialmente affidate al Commissario delegato e, perciò, in precedenza escluse dall'iniziale perimetrazione provvisoria del 2008.

Ebbene, ciò posto, con il presente gravame, la società ricorrente - attuale proprietaria del comprensorio industriale di Colleferro a seguito di conferimento nel 1995 della BPD Difesa e Spazio s.p.a. - impugna tale decreto nella parte in cui include entro la perimetrazione di tale S.I.N. *“Bacino del Fiume Sacco”* anche le proprie aree, sostenendo come esse - in precedenza affidate alla competenza del Commissario delegato - avrebbero, invece, dovuto essere stralciate in quanto già rese oggetto di una serie di interventi di bonifica realizzati dalla stessa società sotto la supervisione della gestione commissariale.

Parte ricorrente chiede l'annullamento, per quanto di interesse, di tale decreto assumendone l'illegittimità per violazione e/o falsa applicazione, sotto molteplici profili, dell'art. 252, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, in relazione a:

i) una asserita partecipazione *“solo fittizia”* della ricorrente al procedimento, atteso che *“nessuna effettiva delibazione è stata compiuta sulle osservazioni della ricorrente, come si evince dal tenore delle controdeduzioni predisposte dall'Amministrazione”* (primo motivo);

ii) un ritenuto *“assoluto difetto di istruttoria”*, per aver l'amministrazione omesso *“di valutare se tutto o parte dell'ambito di competenza commissariale dovesse ritenersi già definitivamente indagato e/o bonificato”* bensì *“deciso, del tutto illogicamente, di estendere il perimetro del SIN all'intero Comprensorio industriale di Colleferro (e quindi all'intera area di proprietà della ricorrente) esclusivamente sulla base dell'ormai risalente situazione emergenziale dichiarata oltre 10 anni or sono con DPCM 19 maggio 2005, senza minimamente tener conto di tutte le attività di indagine, caratterizzazione, bonifica e messa in sicurezza (di emergenza e/o permanente) nel frattempo eseguite”* (secondo motivo);

iii) l'insussistenza dei presupposti per l'inserimento del comprensorio industriale nel S.I.N., atteso che *“Nel caso del comprensorio industriale di Colleferro non solo sono già state individuate e progettate tutte le necessarie attività di indagine, messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica occorrenti per il ripristino ambientale del sito, ma sono state in gran parte completate, ovvero sono in corso o in via di conclusione”* (terzo motivo).

Si costituivano in giudizio sia il Ministero che il Comune di Colleferro entrambi diffusamente argomentando sull'infondatezza delle censure sollevate.

Regione Lazio e Città Metropolitana di Roma Capitale si costituivano, invece, con memoria di pura forma.

Interveniva, poi, *ad adiuvandum* la società Avio s.p.a., che svolge la propria attività industriale in uno stabilimento insistente in una ampia porzione delle aree di proprietà della ricorrente, oggi incluse nel perimetro del S.I.N., per effetto del decreto impugnato, chiedendo l'accoglimento del gravame.

Seguiva il deposito di relative memorie difensive e di replica.

Infine all'udienza di smaltimento del 15 dicembre 2023, la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione.

Il ricorso deve essere respinto, attesa la legittimità sotto tutti i profili contestati dell'avversato decreto ministeriale di perimetrazione del S.I.N. *“Bacino del Fiume Sacco”*.

Deve essere, innanzi tutto, disattesa la prima censura con cui la società si duole della mancata partecipazione al procedimento finalizzato alla nuova perimetrazione del S.I.N..

Costituisce principio giurisprudenziale consolidato quello secondo cui *“la partecipazione al procedimento ha finalità sostanziali e non meramente formali, con la conseguenza che l'omessa comunicazione non vizia il provvedimento finale tutte le volte che il soggetto interessato abbia conosciuto - o abbia potuto conoscere aliunde secondo i criteri di ragionevolezza - l'esistenza di un procedimento volto all'adozione di un determinato atto o provvedimento”* (Consiglio di Stato, Sezione VI, 07 luglio 2008, n. 3351; Consiglio di Stato, Sezione IV, 10 aprile 2006 n. 1982; Consiglio di Stato, Sezione VI, 26 giugno 2003 n. 3837; Consiglio di Stato Sezione IV, 28 febbraio 2002 n. 1219; Consiglio di Stato, Sezione IV, 21 dicembre 2001, n. 6346).

Il vizio derivante dall'omessa comunicazione di avvio del procedimento non sussiste, dunque, nei casi in cui lo scopo della partecipazione del privato sia stato comunque raggiunto, anche nella considerazione che il relativo obbligo è volto ad assolvere non solo una funzione difensiva a favore del destinatario dell'atto conclusivo, ma anche a formare nell'amministrazione precedente una più completa e meditata volontà.

Ebbene, ciò posto, nel caso di specie risulta dalla stessa documentazione versata in atti dalla ricorrente come costei, venuta casualmente a conoscenza delle attività istruttorie, abbia inviato: i) con raccomandate del 22 luglio e del 24 settembre 2015 proprie osservazioni già ai verbali delle sedute relative alla Conferenza di servizi rispettivamente del 10 luglio e del 10 settembre 2015; ii) ulteriore successiva nota dal contenuto oppositivo del 9 dicembre 2015, trasmessa anche al Comune

di Colleferro; iii) infine, l'8 agosto 2016 - a seguito dell'avvio delle consultazioni con i privati interessati, giusto relativo avviso dell'11 luglio 2016, con cui, in ossequio al disposto dell'art. 252, comma 3, d.lgs n. 152/2006, si rendeva noto che sarebbe stata consultabile dall'11 luglio al 10 agosto la documentazione agli atti della Conferenza nonché la bozza di ripermimetrazione - un formale "*Atto di partecipazione al procedimento di ridefinizione del perimetro del SIN Bacino del fiume Sacco*", in cui si reiterava la richiesta di stralciare le proprie aree, allegando una dettagliata relazione tecnica in cui venivano analiticamente illustrate tutte le attività di caratterizzazione e bonifica già eseguite o in corso di esecuzione.

La partecipazione della società è stata, dunque, effettiva conformemente al dettame normativo che si assume violato, avendo essa di fatto preso parte al procedimento fin dalle prime fasi del procedimento mediante la formulazione di dettagliate osservazioni che, poi, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, l'amministrazione ha compiutamente valutato, dando atto delle ragioni per le quali ha ritenuto di non condividerle.

Il Ministero evidenziava, infatti, in sede resoconto dell'incontro del 20 ottobre 2016, che "*l'inclusione all'interno del perimetro del SIN non comporta alcuna preclusione delle attività produttive e di trasformazione urbana rispetto alle aree esterne, che devono essere compatibili con l'attuazione dei necessari interventi di messa in sicurezza/bonifica delle matrici ambientali nonché con l'adozione di misure di prevenzione e non devono comportare rischi sanitari per i lavoratori e, più in generale, per i fruitori delle aree*" nonché, nell'allegata tabella di sintesi delle controdeduzioni dell'amministrazione alle osservazioni pervenute, 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*" (in tal senso, il relativo resoconto e l'allegato in atti).

Emerge, dunque, *per tabulas* che l'amministrazione abbia adeguatamente riscontrato le osservazioni presentate dalla società, in ossequio ai consolidati principi giurisprudenziali che non ritengono necessaria una loro puntuale e analitica confutazione, essendo sufficiente che il provvedimento finale sia corredato da una motivazione che renda nella sostanza percepibili le ragioni del mancato adeguamento dell'azione amministrativa all'apporto procedimentale prestato (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione VI 10 gennaio 2022 n. 158 e 18 maggio 2020 n. 3151; Sezione II, 20 febbraio 2020 n. 1306).

Ebbene, nel caso di specie, ritiene il Collegio che le controdeduzioni rese dall'amministrazione, ben lungi dal palesare la "*arbitraria ... decis(ione) di posticipare ... l'effettiva delibazione delle osservazioni*", consentano una chiara ricostruzione dell'*iter* logico e giuridico attraverso cui l'amministrazione si è determinata ad adottare il provvedimento finale, includendo nella perimetrazione del S.I.N. tutte le aree di competenza dell'ex gestione commissariale, ivi comprese quelle della ricorrente, nella considerazione che: i) esse non fossero state inizialmente comprese nel citato d.m. n. 4352/2008 solo perché, all'epoca, riservate a (l'ormai conclusa) attività del Commissario delegato; ii) gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza posti in essere sotto la supervisione di quest'ultimo, ivi compresi quelli già eseguiti o in corso di esecuzione nelle aree di proprietà di parte ricorrente, pur a fronte di quanto rappresentato dalla società, non potessero comunque considerarsi terminati in assenza delle relative certificazioni delle autorità competenti necessarie ai sensi dell'art. 242, comma 13, del d.lgs. n. 152/2006 *ratione tempore* applicabile (per quel che interessa la Provincia di Roma), invero impedito dall'avvenuto sequestro di tutta la relativa documentazione (circostanza incontestata tra le parti).

E', dunque, evidente come le deduzioni oppostive della ricorrente siano state nel loro complesso esaminate e valutate e, seppur non replicate in maniera analitica, siano state disattese non con mera formula di stile (come affermato in ricorso) bensì evidenziando la necessità di effettuare la perimetrazione con urgenza, tenendo conto che l'estensione della contaminazione riscontrata nelle aree di maggiore criticità rendeva opportuno estendere il perimetro alle aree limitrofe potenzialmente interessate dalla diffusione della contaminazione al fine di limitare il relativo impatto sull'ambiente circostante, con la precisazione, inoltre, che nei casi in cui le attività di caratterizzazione avessero evidenziato valori delle "*Concentrazioni Soglia di Contaminazione*" (C.S.C.) sotto i limiti previsti dalla norma si sarebbe proceduto in sede di successiva conferenza di servizi all'immediata chiusura del procedimento e che, ancora, a seguito dell'approvazione definitiva del perimetro del S.I.N., si sarebbe dato corso alle analisi dirette di dettaglio ai fini della caratterizzazione del sito e alla fase istruttoria relativa allo stato degli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica, ove già avviati.

Appare, dunque, evidente come si tratti di una decisione coerente con le risultanze dell'istruttoria dalla quale era emerso in maniera chiara che le procedure di bonifica avviate non potevano considerarsi terminate per mancanza delle certificazioni di legge, attesa l'impossibilità di accedere alla documentazione della gestione commissariale oggetto di sequestro dell'Autorità Giudiziaria.

Ne discende la legittimità dell'operato dell'amministrazione, osservando il Collegio come sarebbe apparso, viceversa, contraddittorio non inserire nel perimetro del S.I.N. le aree del complesso industriale di proprietà di parte ricorrente, per le quali la procedura di bonifica non poteva dirsi terminata e dalle quali, peraltro, si ipotizza si sia originata tutta la criticità ambientale del Fiume Sacco.



Né appare ravvisabile alcun difetto di istruttoria (secondo motivo di ricorso), invero emergendo dall'esame dei verbali delle conferenze di servizi come l'avversata perimetrazione sia avvenuta nel pieno rispetto della disciplina prevista dall'art. 252 del d.lgs. n. 152/2006, in base al quale *"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"*, secondo una formulazione che denota l'inequivoca volontà del legislatore di garantire una tutela preventiva, che deve essere assicurata anche in presenza di una contaminazione solo potenziale.

Pertanto, contrariamente a quanto sostiene parte ricorrente, solo a seguito dell'approvazione definitiva del perimetro del S.I.N., sono effettuate le analisi dirette di dettaglio ai fini della caratterizzazione del sito, atteso che solo la caratterizzazione 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.

Anche a prescindere dal tenore letterale dell'atto finale, i documenti dell'istruttoria offrono, infatti, elementi sufficienti ed univoci dai quali desumere le concrete ragioni e l'iter motivazionale a sostegno della determinazione assunta.

Anche da una semplice lettura degli atti inerenti i tavoli tecnici e le conferenze di servizi che il ricorrente pure censura, è, infatti, agevole comprendere in base a quali dati specifici, fattuali, tecnici e normativi, sia stata operata la scelta conclusiva, contestata dalla ricorrente, di includere nella perimetrazione tutte le aree del sito di competenza dell'ex Ufficio Commissariale.

Il Ministero e tutte le amministrazioni preposte alla cura degli interessi coinvolti, prima di condividere ed emettere il provvedimento decisorio, hanno, infatti, provveduto ad acquisire tutti gli elementi utili disponibili per valutare le criticità ambientali presenti nelle varie aree e per valutare se ritenere possibile una contaminazione delle aree limitrofe, prendendo altresì in considerazione tutti gli interessi coinvolti nella situazione concreta e conducendo una esaustiva e ponderata istruttoria nonché tenendo comunque in debito conto l'urgenza di procedere alla perimetrazione di una area di vaste dimensioni, nella quale la quantità e la tipologia degli inquinanti presenti, oltre a costituire un pericolo per l'ambiente e per la salute umana, rischiano di compromettere lo sviluppo di territori di importanza strategica per le loro prerogative storico-paesaggistiche.

Ebbene, pur a fronte di tali evidenze, la società ricorrente lamenta una non adeguata istruttoria avanzando tutta una serie di astratte perplessità che, sostanzialmente, involgono il merito tecnico del provvedimento emanato, talché, in assenza di macroscopiche incongruenze o violazioni - che allo stato non emergono - devono ritenersi per quanto sin qui detto infondate, se non radicalmente inammissibili.

Deve essere ugualmente disatteso anche il terzo motivo di ricorso, con cui la società lamenta l'assenza dei presupposti per l'inclusione delle aree di sua proprietà nel S.I.N., sostanzialmente negando la necessità di compiere in loco ulteriori attività di bonifica rispetto a quelle già eseguite o in corso di esecuzione.

Ben si comprende, infatti, come l'intera proprietà della società ricorrente, corrispondente al comprensorio industriale della BPD Difesa e Spazio s.p.a. (sua dante causa), dovesse intendersi già ricompresa nel S.I.N. di cui si discorre pur con attribuzione al Commissario delegato delle relative attività legate al superamento dell'emergenza in atto nel territorio di Colleferro, atteso l'inserimento, proprio in ragione di tale urgenza, dell'intera area tra i siti di bonifica di interesse nazionale di cui alla l. n. 426/98 ad opera dell'art. 11 *quaterdecies*, comma 15, della l. n. 248/2005, pur nel rispetto delle competenze già assegnate al Commissario delegato con le già menzionate ordinanze n. 3441/2005 e n. 3447/2005.

Ben si comprende, dunque, come, con la conclusione della procedura commissariale, la titolarità delle procedure di bonifica del S.I.N. non completate o non attuate siano tornate per legge al Ministero che, come affermato anche da questo T.A.R. nella citata sentenza n. 7586/2014, è chiamato, quindi, a portare a termine ogni attività già intrapresa dal Commissario delegato.

Ebbene, anche tale censura non tiene in considerazione la circostanza di come tutte le attività eseguite durante la *ex* gestione commissariale anche nell'area di proprietà della ricorrente - non potendosi dire concluse in assenza delle necessarie certificazioni di avvenuta bonifica previste dall'art. 242, comma 13, del d.lgs. n. 152/2006 *ratione temporis* applicabile - dovranno essere definite e portate a conclusione dal Ministero e da tutte le amministrazioni preposte alla cura degli interessi coinvolti dopo l'approvazione della perimetrazione del S.I.N., che appare preliminare all'esercizio delle competenze inerenti alle attività di caratterizzazione ed eventuale bonifica/messa in sicurezza delle aree ricadenti nel relativo perimetro.

Correttamente, dunque, il Ministero, nel controdedurre alle osservazioni inviate dalla ricorrente, ha evidenziato che qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio che si andranno ad effettuare dimostrassero che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito risultasse inferiore alle concentrazioni soglia di rischio, la conferenza dei servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiarerà concluso positivamente il procedimento.

In conclusione, per quanto sin qui detto, il ricorso proposto deve, dunque, essere respinto.

Sussistono, comunque, giusti motivi, attesa la peculiarità delle circostanze, per compensare integralmente tra le parti, le spese di lite.

(Omissis)