

LA PERIMETRAZIONE DEI SITI DI INTERESSE NAZIONALE

DI ADA LUCIA DE CESARIS

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6417

L'inclusione di un'area in un Sito di interesse nazionale, ai sensi dell'art. 252 del d.lgs 152/2006, rappresenta l'equivalente normativo del presupposto di cui all'art. 242, del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui dispone che "il verificarsi di un evento... potenzialmente in grado di contaminare il sito" obbliga all'attivazione delle procedure di bonifica.

Per includere un'area in un SIN non è necessario procedere preliminarmente all'individuazione del responsabile della contaminazione, in quanto l'inserimento consegue esclusivamente al sussistere di un oggettivo pericolo potenziale, che rileva per il solo fatto di essersi verificato.

La circostanza che l'apporto procedimentale del privato non sia stato valutato oppure sia stato valutato erroneamente dall'Amministrazione integra un vizio di motivazione e non invece la lesione del principio di partecipazione. Una differenza non nominalistica, in quanto l'annullamento del provvedimento per violazione del secondo comporta un effetto conformativo formale (riadozione previa corretta instaurazione del contraddittorio), mentre in caso di difetto di motivazione l'effetto conformativo sarà più ampio e sostanziale.

La decisione di inserire un'area in un SIN deve essere supportata da idonea motivazione in merito alla sussistenza dei principi e criteri di cui all'art. 252 del d.lgs 152/2006. Motivazione che deve evidenziare indizi di sufficiente gravità tali da far ritenere che il terreno sia interessato dall'evento contaminante che ha giustificato l'istituzione del sito, e, in presenza di elementi contrari rappresentati dalle indagini di parte, dare conto degli elementi che hanno portato a ritenere comunque l'area "sospetta", includendola nella perimetrazione.

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato, dopo una ricostruzione attenta ed esaustiva della normativa sui Siti di interesse nazionale (SIN), riformando la sentenza di primo grado del Tar del Lazio, indica gli elementi che devono sussistere, ed essere opportunamente evidenziati nella motivazione del provvedimento, per includere un'area privata nel perimetro di un sito di interesse nazionale.

Oggetto del contenzioso è infatti l'inserimento di un'area, nella disponibilità di una società farmaceutica (ricorrente e poi appellante), nel perimetro del sito di interesse nazionale - SIN "Bacino del fiume Sacco".

Dopo aver passato in rassegna la storia del sito, oggetto di due perimetrazioni, e, come detto, tutte le modifiche normative in materia di bonifica, la sentenza parte da quanto sancito nel d.lgs 152/2006, artt.239 e seguenti e, in particolare, per i siti di interesse nazionale gli articoli 252 e 252 bis. Richiamando una precedente giurisprudenza, della stessa sezione (n.1547/2023), il Collegio ricorda innanzitutto che l'inserimento di un'area nell'ambito di un SIN non comporta di per sé l'obbligo di bonifica, limitandosi a provocare lo spostamento delle competenze del procedimento in capo al Ministero dell'ambiente e quindi, in analogia a quanto previsto dall'art. 242, del decreto legislativo sopra citato, l'attivazione del procedimento volto a verificare proprio l'effettiva necessità della bonifica.

Secondo questa interpretazione l'attività di perimetrazione che determina l'inclusione di un'area in un SIN, di cui all'art. 252 del d.lgs 152/2006, rappresenta un equivalente normativo del *“verificarsi di un evento...potenzialmente in grado di contaminare il sito”* indicato nell'art. 242 d.lgs152/2006, un presupposto dal quale derivano obblighi procedurali in capo ai soggetti interessati, oltre ad un vero e proprio vincolo ambientale, che incide direttamente sull'esercizio del diritto di proprietà.

Chiarito quanto sopra, il Consiglio di Stato poi esclude, a differenza di quanto affermato dall'appellante, che per inserire un'area in un SIN sia necessario procedere preliminarmente alla individuazione del responsabile della contaminazione, ciò in quanto l'art. 252, sopra richiamato, richiede la sussistenza di un solo dato oggettivo: il verificarsi di un pericolo potenziale.

La sentenza afferma inoltre che non si può considerare violata la norma che garantisce la partecipazione del soggetto interessato al procedimento, qualora questi abbia ricevuto in tempo utile la notizia dell'avvio dello stesso e abbia avuto la possibilità di intervenire con osservazioni e memorie, ciò indipendentemente dal fatto che l'Amministrazione ne abbia o meno tenuto conto. Interessante sul punto è infatti la sottolineatura della differenza tra la violazione del principio di partecipazione rispetto al vizio di motivazione. Una differenza non meramente nominalistica, laddove la violazione del principio di partecipazione comporta un effetto conformativo formale, obbligando l'amministrazione a riadottare il provvedimento integrando il contraddittorio; mentre l'accertamento del difetto di motivazione determina un effetto conformativo più ampio e sostanziale. Ed è proprio sul difetto di motivazione che è stato infatti accolto l'appello.

Il Ministero, e con esso gli altri enti coinvolti nel procedimento, nell'individuare i SIN, e quindi le aree da inserire negli stessi, devono applicare quanto stabilito dall'art. 252, secondo comma, del d.lgs 152/2006: *a) gli interventi di bonifica devono riguardare aree e territori, compresi i corpi idrici, di particolare pregio ambientale; b) la bonifica deve riguardare aree e territori tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; c) il rischio sanitario ed ambientale che deriva dal rilevato superamento delle concentrazioni soglia di rischio deve risultare particolarmente elevato in ragione della densità della popolazione o dell'estensione dell'area interessata; d) l'impatto socio economico causato dall'inquinamento dell'area deve essere rilevante; e) la contaminazione deve costituire un rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale; f) gli interventi da attuare devono riguardare siti compresi nel territorio di più regioni; f-bis) l'insistenza, attualmente o in passato, di attività di raffinerie, di impianti chimici integrati o di acciaierie.”* Di questi principi e criteri, afferma il Collegio, si deve dar conto, evidenziando nel provvedimento gli indizi e tutti gli elementi raccolti che hanno determinato la sussistenza di uno o più dei requisiti richiesti, dimostrando perché si ritiene che l'area sia stata o debba ritenersi coinvolta dalla contaminazione che ha giustificato l'istituzione del sito, motivando e delineando il percorso logico seguito per arrivare alla decisione di includere nello stesso uno specifico terreno. Secondo il Consiglio di Stato non è quindi sufficiente un mero sospetto, come dichiarato dall'amministrazione, tanto meno si può rimandare la verifica all'esito della caratterizzazione (passaggio previsto dalla normativa in una fase successiva a quella della perimetrazione).

L'amministrazione è tenuta a motivare spiegando le ragioni e il percorso che l'ha determinata ad inserire un'area nell'ambito di un SIN, obbligo ancor più stringente nei casi in cui, come quello oggetto della sentenza, il privato ha portato elementi concreti, rappresentati dalle indagini di parte, che dimostravano l'assenza di contaminazione.

Quest'ultimo rappresenta un passaggio di rilievo, se si pensa all'uso piuttosto generalizzato di valutazioni “arbitrarie”, mediante l'uso di categorie generiche come la prossimità oppure il criterio delle “aree sospette”, ancorché poste a distanza dal luogo ove è stata effettivamente riscontrata una contaminazione, finendo per delineare perimetrazioni assai ampie, pur in assenza di elementi puntuali che giustificano la scelta. La perimetrazione e l'inclusione delle aree in un SIN, secondo il Consiglio di Stato, devono essere invece necessariamente oggetto di valutazioni e analisi adeguate, nel rispetto dei criteri dettati dalla normativa, di cui si deve dar conto in modo articolato e approfondito nella motivazione del provvedimento.