

L'INDIVIDUAZIONE DELLE CSC PER LE AREE AGRICOLE DESTINATE ALLO SVILUPPO DI IMPIANTI DI PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTE RINNOVABILE

DI ALESSIA MIRANTI

Alcuni recenti novità normative impongono una nuova riflessione circa la corretta individuazione dei livelli di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) di riferimento per le aree a destinazione agricola, con particolare riferimento alle ipotesi in cui, successivamente all'acquisto, tali aree siano utilizzate a fini industriali per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

È noto che lo sviluppo di molti di questi impianti — in particolare, gli impianti di produzione da fonte solare ed eolica — richiede la disponibilità di terreni di ampia estensione, localizzati non solo nell'ambito di insediamenti industriali già esistenti ma anche in contesti rurali, con la conseguenza i terreni contrattualizzati a tal fine hanno spesso destinazione agricola.

Va, quindi, chiarito se, nell'accertare eventuali situazioni di potenziale contaminazione dei terreni destinati alla realizzazione degli impianti (ad esempio, in vista della stipula degli atti definitivi di costituzione di diritti reali od obbligatorie sui terreni in questione ovvero ai fini della successiva gestione delle terre e rocce da scavo prodotte nell'ambito del cantiere), sia possibile attenersi ai livelli di concentrazione soglia di contaminazione di cui alla colonna B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo quinto della parte quarta del D. Lgs. n. 152/2006 anche laddove le aree di progetto abbiano destinazione agricola.

1. Il quadro normativo

In proposito, va, innanzitutto, richiamata la disciplina dettata dal titolo quinto della parte quarta del D. Lgs. n. 152/2006 e dall'allegato 5 al citato titolo quintoⁱ e, poi, dal D.M. 46/2019ⁱⁱ.

La disciplina citata ricollega la potenziale contaminazione di un sito al superamento dei livelli di contaminazione delle matrici ambientali individuati nell'allegato 5 al titolo quinto della parte quarta del D. Lgs. n. 152/2006 e individua, per la matrice suolo e sottosuolo, livelli di concentrazione soglia di contaminazione differenti in relazione alla specifica destinazione d'uso del sito oggetto di indagine.

Più specificamente, l'art. 240, D. Lgs. n. 152/2006 definisce il “*sito potenzialmente contaminato*” come “*un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC)*”, dove per “*concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)*” si intendono “*i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto*”. Per quel che riguarda la matrice suolo e sottosuolo, la tabella 1 dell'allegato 5 al titolo quinto della parte quarta del D. Lgs. n. 152/2006 individua livelli soglia di contaminazione differenti in relazione alla specifica destinazione d'uso del sito oggetto di indagine, distinguendo i siti a “*uso verde pubblico e privato e residenziale*” (colonna A) dai siti a “*uso*

commerciale e industriale” (colonna B), i cui livelli di CSC ammessi sono superiori rispetto a quelli prescritti per la prima destinazione.

Il Regolamento di cui al D.M. 46/2019, adottato ai sensi del citato art. 241ⁱⁱⁱ, D. Lgs. n. 152/2006, ha poi introdotto una terza categoria di siti, ai quali sono associati, limitatamente alla matrice suolo e sottosuolo, livelli di concentrazioni soglia di contaminazione diversi da quelli previsti nella colonna A e nella colonna B sopra richiamate, ossia le aree agricole. L’art. 2, comma 1, lett. a) del Regolamento stabilisce che, per “*area agricola*” debba intendersi “**la porzione di territorio destinata alle produzioni agroalimentari**” e per “*produzioni agroalimentari*” intende “*le attività di coltura agraria, pascolo e allevamento per la produzione di alimenti destinati al consumo umano o all’alimentazione di animali destinati al consumo umano*” (lett. b) del medesimo art. 2).

I livelli soglia di contaminazione da osservare per le aree agricole sono individuati nell’allegato 2 al Regolamento n. 46/2019. In proposito, va sin d’ora evidenziato che, al fine di accertare, in seguito al verificarsi di un evento potenzialmente suscettibile di contaminare un’area agricola, se la concentrazione di sostanze inquinanti nel suolo dell’area in questione sia superiore alle CSC individuate dall’allegato 2, gli artt. 3 e 4 del Regolamento n. 46/2019 prescrivono che il responsabile dall’inquinamento debba eseguire le attività di campionamento e caratterizzazione in conformità a quanto previsto dall’allegato 1 al medesimo Regolamento e, quindi, in caso di accertamento del superamento delle CSC, elaborare la valutazione di rischio secondo le linee guida di cui all’allegato 3.

2. L’individuazione della destinazione d’uso del sito rilevante ai fini della bonifica.

Considerata la varietà e mutevolezza delle previsioni urbanistiche contenute nei piani regolatori territoriali, non è talora agevole accertare quali utilizzi siano di volta in volta riconducibili alle tre macrocategorie di destinazione d’uso — invero molto generiche — sopra menzionate.

2.1 Le aree agricole

Per quanto riguarda le “aree agricole”, la dottrina e la giurisprudenza amministrativa sembrano concordi nell’associare l’applicazione delle CSC individuate dall’allegato 2 al Regolamento n. 46/2019 (e le relative peculiari modalità di campionamento e caratterizzazione) ad aree che, a prescindere dalla destinazione d’uso individuata dallo strumento di pianificazione urbanistica, siano effettivamente utilizzate per le “*attività di coltura agraria, pascolo e allevamento per la produzione di alimenti destinati al consumo umano o all’alimentazione di animali destinati al consumo umano*” di cui sopra.

Secondo la dottrina, il Regolamento “*fissa i valori riferibili alle aree concretamente adibite alla produzione agroalimentare e all’allevamento. Restano invece programmaticamente estranei alle previsioni del decreto le aree boscate e, più generale, gli areali ambientali non lambiti dalla pratica rurale*”^{iv}.

La giurisprudenza amministrativa ha, poi, confermato che la definizione di area agricola ivi contenuta ha “*natura concreta e funzionale*” ma ha altresì fornito un discutibile criterio *fattuale* di individuazione delle CSC di riferimento: “*Preliminarmente, occorre esaminare la questione dell’applicabilità alla fattispecie in esame del decreto n. 46 dell’1 marzo 2019 adottato dal Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare. (...) Dall’esame del decreto in questione, emerge che lo stesso si applica all’“area agricola”, da intendersi come “porzione di territorio destinata alle produzioni agroalimentari” (articolo 2, comma 1 lettera a); la contaminazione dell’area agricola, così come sopra definita, è stabilita nel rispetto dei livelli di concentrazioni*

soglie contaminazioni (Csc) prefissati dall'allegato 2 del decreto stesso. **Il Collegio condivide, sul punto, quanto affermato da Arpa nella relazione alla stessa richiesta, secondo cui la definizione di area agricola contenuta nella normativa secondaria su richiamata abbia natura concreta e funzionale. In altri termini, i nuovi limiti di Csc introdotti per le aree agricole non possono che riferirsi a porzioni di territorio fattivamente destinati alle produzioni agroalimentari, e non anche solo astrattamente a tanto destinabili. (...) Nel caso che ci occupa, risulta pacifico che, pur trattandosi di eventuale contaminazione avvenuta su terreni urbanisticamente "agricoli", tali terreni non sono mai stati destinati né alla produzione agricola né all'allevamento, ma sono stati in concreto lasciati in uno stato "neutro" e solo in minima parte affittati ad una società, che li ha poi usati a fini di mero deposito. Modificando la prospettiva, e cioè ritenendo che qualsiasi terreno agricolo debba essere sottoposto alla nuova disciplina stabilita dal decreto n. 49 del 2016, si dovrebbe prescindere totalmente dalla destinazione concretamente operata su tale terreno, e così, di fatto, disapplicare quanto previsto specificamente dall'articolo 241 del Dlgs n. 152 del 2006 nella sua riserva di regolamento. Il Collegio ritiene pertanto che i livelli di Csc previsti dal nuovo decreto non devono considerarsi rilevanti rispetto all'odierno contenzioso, e che sia corretta l'applicazione nel caso di specie, in difetto di una chiara destinazione industriale e in presenza di un terreno astrattamente a vocazione agricola, dei parametri previsti per le aree verdi^{3V}.**

Va, del resto, considerato che il Regolamento n. 46/2019, come detto, disciplina specifiche modalità di campionamento e caratterizzazione della matrice suolo e sottosuolo e, in caso di accertamento del superamento delle CSC, prescrive particolari modalità di elaborazione della valutazione di rischio, con lo scopo precipuo di “garantire la sicurezza alimentare” e “stabilire le eventuali necessità di intervento in relazione all’ordinamento colturale effettivo e potenziale dell’area agricola o al tipo di allevamento su di essa praticato” (così l’art. 4). Sembra, quindi, ragionevole che i livelli soglia di concentrazione delle sostanze inquinanti di cui all’allegato 2 e le particolari modalità di caratterizzazione e valutazione di rischio di cui agli allegati 1 e 3 siano cogenti solo qualora l’area in questione sia concretamente adibita o destinata ad essere adibita nell’immediato futuro alla produzione agroalimentare.

2.2 Le aree di cui alle colonne A e B

Per i siti diversi dalle aree (effettivamente) agricole, la scelta tra l’osservanza delle CSC di cui alla colonna A della tabella 1 dell’allegato 5 citato, individuate per i siti ad “uso verde pubblico e privato e residenziale”, e l’applicazione delle CSC di cui alla colonna B, individuate per i siti ad “uso commerciale e industriale”, è più complessa.

Un primo orientamento della giurisprudenza amministrativa pronunciata sul tema impone, anche in questo caso, di guardare all’utilizzo effettivo del sito, piuttosto che alla destinazione impressa dallo strumento di pianificazione urbanistica, con ciò consentendo talora di applicare le CSC di cui alla colonna B laddove l’area in questione abbia sempre avuto un utilizzo di tipo industriale (soprattutto se tale utilizzo non sia destinato a mutare, dato l’ulteriore precedente del Consiglio di Stato richiamato *infra*).

Secondo il Consiglio di Stato “La Tabella 1 dell’allegato 7 al Titolo V della parte Quarta del d.lgs. n. 152 del 2006 individua le concentrazioni soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla “specifica destinazione d’uso dei siti da bonificare”; le destinazioni d’uso sono – come detto – quella “a verde pubblico e privato e residenziale” nonché quella “ad uso commerciale e industriale”. **Il legislatore non si è riferito, in tal modo, alla sola specifica destinazione impressa dalle norme urbanistiche (P.R.G. o altri strumenti di pianificazione), bensì ha inteso avere riguardo all’effettivo utilizzo dei terreni ai fini dell’individuazione dei valori soglia di contaminazione; il criterio dell’utilizzo reale e dello stato effettivo dei terreni vale, a maggior ragione, quando non vi sia una specifica destinazione impressa dalle disposizioni urbanistiche**

ovvero quando tale destinazione sia stata modificata nel corso del tempo. 6.2. Nel caso in esame la contaminazione dei terreni oggetto del provvedimento di bonifica è dipesa dai terreni limitrofi della ditta Transeco s.r.l. che risultano essere stati destinati per lungo tempo a cava [...]. La destinazione a cava (sia pure nel recente passato) del terreno, fa sì che il medesimo non possa che essere annoverato tra quelli commerciali/industriali anziché tra quelli a destinazione verde pubblico/privato (con le conseguenziali differenziazioni in termini di valore limite degli inquinanti), per cui il fatto che il P.R.G. di nuova approvazione gli abbia conferito la destinazione agricola e il fatto che esso si inserisca in un contesto in cui vi sono anche terreni limitrofi a destinazione agricola, non rende l'area in questione soggetta ai limiti di contaminazione della Tabella A, come invece è stato sostenuto dalla Provincia^{vi}.

Un secondo orientamento della giurisprudenza amministrativa pronunciata sul tema ricorda come, secondo una concezione “dinamica” del territorio coerente con l'art. 240^{vii} e l'allegato 3 al titolo quinto della parte quarta del D. Lgs. n. 152/2006, le procedure di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale (in senso lato) dei siti contaminati non si prefiggono tanto la restituzione in pristino dell'area quanto la possibilità che l'area stessa venga utilizzata in conformità agli strumenti urbanistici in vigore^{viii}.

Tale orientamento impone, quindi, di non trascurare la destinazione d'uso futura dell'area indagata.

I giudici amministrativi hanno osservato, in particolare, che “(...) **non vi è alcuna irragionevolezza nel prevedere che, nel momento in cui viene effettuata la bonifica di un'area inquinata, debbano essere osservati i limiti di accettabilità propri della destinazione d'uso di futura realizzazione prevista dai piani regolatori vigenti, in quanto sarebbe all'opposto un'irragionevole ed ingiustificata dissipazione di risorse pubbliche e private lo svolgimento di una prima bonifica volta a raggiungere i parametri meno cautelativi della destinazione d'uso di fatto in atto al momento della bonifica, con la certezza di doverla in seguito ripetere per attuare le previsioni urbanistiche**”^{ix}.

3. Le aree destinate alla realizzazione di impianti di produzione da fonte rinnovabile

I diversi orientamenti giurisprudenziali sopra illustrati sembrano, in sintesi, affermare, innanzitutto, che, ai fini dell'applicazione del Regolamento relativo alle aree agricole di cui al D.M. n. 46/2019, occorre avere riguardo all'effettivo ed attuale uso del terreno e verificare se esso sia concretamente adibito a produzioni agroalimentari e se tale previsione di utilizzo permanga per il futuro, giustificando il ricorso alle speciali modalità di caratterizzazione e valutazione di rischio introdotte per le aree agricole. Se quindi, nella fattispecie, l'area agricola fosse destinata ad un utilizzo di tipo industriale sembrerebbe legittimo, ai fini dell'accertamento della conformità ambientale dell'area indagata, non fare applicazione del Regolamento n. 46/2019.

Sotto un ulteriore profilo, i diversi orientamenti giurisprudenziali sopra illustrati suggeriscono anche, tuttavia, che la destinazione d'uso del terreno, attuale e futura, non possa essere del tutto trascurata (v. in particolare la sentenza del TAR Milano, n. 576/2016), con la conseguenza che, per quel che riguarda, in particolare, i terreni agricoli destinati alla produzione di energia da fonte rinnovabile, non sembra possibile, ai fini dell'accertamento della conformità ambientale dell'area indagata e dell'individuazione di eventuali obblighi di comunicazione e intervento ai sensi del titolo quinto della parte quarta del D. Lgs. n. 152/2006, limitarsi ad osservare le CSC di cui alla citata colonna B.

Quanto a quest'ultimo ulteriore profilo, va infatti considerato che l'art. 2, D. Lgs. n. 190/2024 (e parimenti il previgente art. 12, D. Lgs. n. 387/2003) stabilisce che gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e

all'esercizio dei medesimi impianti *“possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici”* senza necessità di conseguire, con l'autorizzazione unica, alcuna variante dello strumento di pianificazione urbanistica. Gli artt. 8 e 9, del medesimo D. Lgs. n. 190/2024 (e così il previgente citato art. 12, D. Lgs. n. 387/2003) impongono, poi, al gestore di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile di provvedere, alla cessazione dell'attività industriale, alla dismissione dell'impianto ed al ripristino del sito allo stato originario.

Queste previsioni impongono che, laddove l'area adibita allo sviluppo di impianti da fonte rinnovabile abbia destinazione agricola, ne sia assicurata, alla cessazione dell'attività di produzione di energia, la conformità alla destinazione d'uso impressa dal piano regolatore generale piuttosto che all'uso industriale temporaneamente realizzatosi. Ciò significa che, alla cessazione dell'attività, i livelli di concentrazione degli inquinanti presenti nella matrice suolo e sottosuolo dovranno essere inferiori alle CSC di cui alla colonna A.

A conferma di tale conclusione, va richiamato il recente D.L. cd. *“Sicurezza energetica”* n. 181/2023, conv. con L. n. 11/2024, il cui art. 4-ter, comma 7, prevede che *“Per le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, interessate, in quanto idonee ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, dalla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, si applicano i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alla colonna B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006”*. Se ne dovrebbe poter dedurre, pertanto, che i livelli di CSC di cui alla colonna B costituiscono un riferimento legittimo, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'area, solo se l'area è interessata da progetti di sviluppo di impianti di produzione da fonti rinnovabili ed è idonea ai sensi dell'art. 20, D. Lgs. n. 199/2021, ma non nella generalità dei casi in cui un'area agricola sia concretamente (ma temporaneamente) destinata alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile (ma non sia idonea nei termini anzidetti).

In conclusione, se un'area ha destinazione d'uso agricola ed è destinata ad ospitare un impianto di produzione da fonte rinnovabile, il riferimento, per l'accertamento della potenziale contaminazione di suolo e sottosuolo, sono le CSC di cui alla colonna A poiché alla cessazione dell'attività il sito andrà ripristinato in maniera tale da assicurare quantomeno (in assenza di utilizzo agricolo concreto ed effettivo) la conformità all'*“uso verde pubblico e privato e residenziale”*. Neanche la nuova disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili di cui al D. Lgs. n. 190/2024 fornisce indicazioni che consentano di contemperare tali severe conclusioni con la constatazione che questi siti sono generalmente adibiti alla produzione di energia e, quindi, ad un utilizzo di tipo industriale per una vita utile degli impianti in questione mediamente pari a 30 anni. Uno scenario edilizio di così lungo termine andrebbe preso in considerazione quantomeno in sede di elaborazione dell'analisi di rischio, se non già ai fini dell'adempimento dell'obbligo di caratterizzazione dell'area.

ⁱ Recante *“Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti”*.

ⁱⁱ Recante *“Regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento ai sensi dell'articolo 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

ⁱⁱⁱ A mente del quale: *“il regolamento relativo agli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento è adottato con*

decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e delle politiche agricole e forestali".

^{iv} E. Boscolo, "Bonifica e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino", in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc., 1, 2021, pag. 3.

^v TAR Emilia-Romagna — Parma, sentenza del 14/01/2020, n. 6, confermata in appello dal Consiglio di Stato, sentenza del 17/12/2020, n. 8114.

^{vi} Consiglio di Stato, sentenza del 24/01/2022, n. 439; conf. TAR Marche — Ancona, 13/11/2023, n. 731.

^{vii} Nel quale si legge la seguente definizione di ripristino ambientale: "gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici".

^{viii} Consiglio di Stato, sentenza del 16/03/2016, n. 1054

^{ix} TAR Lombardia — Milano, sentenza del 24/03/2016, n. 576, confermata in appello dal Consiglio di Stato, sentenza del 09/05/2017, n. 2128.