



*Ministero dell' Ambiente
e della Sicurezza Energetica*

DIREZIONE GENERALE USO SOSTENIBILE DEL SUOLO E DELLE RISORSE IDRICHE

IL DIRETTORE GENERALE

Spett.le
ASSORISORSE
Direttore Generale
assorisorse@pec.it

e p.c. DISS
diss@mase.gov.it

ISS
protocollo.centrale@pec.iss.it

OGGETTO: INTERPELLO AMBIENTALE AI SENSI DEL COMMA 2 DELL'ART. 3-SEPTIES DEL D. LGS N°152/2006 IN MERITO ALLA CONCENTRAZIONE DEL LIMITE DI BARIO APPLICABILE AI SUOLI A DESTINAZIONE D'USO AGRICOLA - ART. 241 DEL D. LGS. N. 152 DEL 2006 E SUCCESSIVO DM 1° MARZO 2019, N. 46.

Il quesito

Con nota del 1° agosto 2023, acquisita in pari data al prot. 0126104/MASE, codesta Associazione ha formulato il seguente quesito: *“Alla luce del rationale emanato dall’Istituto Superiore di Sanità nel 2011, i cui contenuti sono presenti online nella Banca Dati Bonifiche (link: <https://w3.iss.it/site/bancadatibonifiche>), dal quale si evince il limite per il parametro bario, applicabile ai suoli ad uso verde pubblico e privato e residenziale, di 150 mg/Kg, si chiede se tale limite trovi applicazione anche ai suoli a destinazione agricola”*.

A supporto viene richiamato *“un pronunciamento del TAR Umbria, reso nella vigenza della precedente disciplina (dettata dall’art. 17 del d. lgs. n. 22 del 1997 e dal DM n. 471 del 1999) in un caso in cui si era posto il problema di stabilire quali fossero i parametri per ritenere un’area agricola suscettibile di interventi di bonifica e ripristino ambientale, in attesa del decreto ministeriale chiamato a definirli. Sulla questione era intervenuto il parere 6 novembre 2003, n. prot. 051899 dell’Istituto Superiore di Sanità, con cui si era affermato che, in mancanza di limiti specificamente stabiliti, per le aree agricole dovessero applicarsi i valori di concentrazione limite stabiliti per i siti ad uso “verde pubblico, verde privato, residenziale.*

Ed è questo il principio fatto proprio dal TAR Umbria - Perugia (sentenza 8 aprile 2004, n.168), secondo cui, in attesa di specificazioni regolamentari, i limiti riferiti alle destinazioni a verde (urbano), pubblico o privato, valgono anche per il verde agricolo”.

Riferimenti normativi

ID Utente: 1886
ID Documento: USSRI_07-1886_2023-0027
Data stesura: 28/11/2023

✓ Resp. Div.: Distaso L.
Ufficio: USSRI_07
Data: 28/11/2023

Tuteliamo l'ambiente! Non stampate se non necessario. 1 foglio di carta formato A4 = 7,5g di CO₂

1. D.Lgs. n. 152/2006, Parte IV, Titolo V:
 - art. 241
 - Allegato 5, tabella 1
2. DM n. 46/2019, 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 - Attuazione articolo 241, Dlgs 152/2006”.

Riscontro al quesito

Preliminarmente, non si ritengono applicabili le statuizioni della sentenza del TAR Umbria 8 aprile 2004, n. 168, in quanto il percorso logico-giuridico seguito dal Giudice amministrativo è stato elaborato - *expressis verbis* - proprio in attesa del decreto interministeriale normativamente previsto (art. 241, D.Lgs. n. 152/2006) per la disciplina della bonifica delle aree agricole, attualmente emanato.

Ciò premesso, in vigore del Regolamento adottato con il DM n. 46 del 2019, bisogna distinguere due casi:

Caso 1: l'area a destinazione agricola è utilizzata per finalità diverse dalla produzione agroalimentare e dall'allevamento, consentite dagli strumenti urbanistici vigenti

La giurisprudenza ha chiarito che *“il DM n. 46/2019 ha dato attuazione all'art. 241 del codice dell'ambiente relativamente alla bonifica delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, che in precedenza venivano considerate soggette all'applicazione di indicatori e procedure mutate dai parametri utilizzati per le aree verdi. Presupposto per la sua applicazione è tuttavia che l'area interessata sia agricola, intendendosi per tale quella “porzione di territorio destinata alle produzioni agroalimentari” (cfr. art.2, comma 1, lett. a). Nel caso di specie, ARPAE ha ritenuto correttamente che gli stessi indicatori potessero essere applicabili solo laddove i fondi fossero fattivamente destinati alle produzioni agroalimentari, e non anche solo astrattamente a tanto destinabili.*

18.3. La disciplina di attuazione al testo unico dell'ambiente è infatti specificamente prevista dall'art. 241 per le aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, quindi riferita alla concreta destinazione a tali attività” (Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 8114).

Quanto sopra sembra trovare ulteriore conforto nell'Allegato 3 al DM n. 46 del 2019, nella parte in cui prevede che *“Qualora l'area a destinazione agricola sia utilizzata per finalità diverse dalla produzione agroalimentare e dall'allevamento, consentite dagli strumenti urbanistici vigenti, l'analisi di rischio dovrà tenere conto del diverso scenario di esposizione (ad es: residenziale, ricreativo, industriale, ecc). In tale evenienza, per l'identificazione dei necessari interventi di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica dovrà essere utilizzata la procedura di **Analisi di rischio (AdR) di cui all'allegato 1 alla Parte IV, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152** secondo le indicazioni tecniche riportate nei manuali Ispra-Arpaiss-Inail e nei successivi aggiornamenti. Per la elaborazione di detta analisi di rischio dovrà essere valutata, di concerto con Arpa, la necessità di acquisire ulteriori parametri chimico-fisici, geologici e idrogeologici che consentano di definire il modello concettuale di riferimento e il rischio sanitario-ambientale”.*

Come si legge nella Relazione illustrativa dello schema di Regolamento tale previsione è stata introdotta *“Ai fini di garantire il coordinamento con la normativa generale e di evitare lacune applicative”*.

In parte qua il Regolamento riprende l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la destinazione agricola ha in realtà lo scopo di impedire insediamenti abitativi residenziali e non già quello di precludere in via assoluta e radicale qualsiasi intervento urbanisticamente rilevante (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 18 settembre 2007, n. 4861).

In tali casi (aree con destinazione agricola, ma utilizzate per altri usi consentiti dagli strumenti urbanistici), in riscontro al presente interpello, si ritiene che ai fini dell'individuazione delle CSC di riferimento non normate, si potrà fare riferimento all'uso effettivo del sito (Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 439) e, conseguentemente nel caso di specie, ai limiti per il parametro bario già fissati dall'ISS (Suoli ad uso residenziale/verde pubblico: 150 mg/kg_{ss}; Suoli ad uso commerciale/industriale: 1900 mg/kg_{ss}). Ciò si giustifica in ragione del previsto *coordinamento con la normativa generale*, nonché in quanto lo stesso Regolamento prescrive, in tali casi, di definire il modello concettuale del sito in relazione, sostanzialmente, agli usi previsti D.Lgs. n. 152/2006, Parte IV, Titolo V, Allegato 5, Tabella 1, Colonna A e B.

In mancanza, invece, di alcun uso effettivo dell'area, dovranno adottarsi - in assenza di un uso industriale/commerciale attuale e stante il potenziale uso dell'area - i limiti per i “Siti ad uso Verde pubblico, privato e residenziale” e, dunque, nel caso di specie, il limite per il parametro bario fissato dall'ISS pari a 150 mg/kg_{ss}.

Caso 2: l'area a destinazione agricola è effettivamente utilizzata per le produzioni agroalimentari

Come rilevato dall'Istante, l'Allegato 2 (Concentrazioni soglia di contaminazione (Csc) per i suoli delle aree agricole) al DM n. 46 del 2019 non contempla fra le CSC il bario. Inoltre, a differenza di quanto previsto dal D.Lgs. n. 152/2006, Parte IV, Titolo V, Allegato 5, Tabella 1, nota (1), il Regolamento non disciplina le modalità per individuare ulteriori contaminanti non normati.

Va aggiunto che i valori di riferimento (CSC) per i terreni ad uso agricolo sono stati definiti per un set di contaminanti più ristretto rispetto al D.Lgs. n. 152/2006 e specifico per le aree oggetto del decreto (sono stati esclusi ad es. i composti volatili). Nella Relazione illustrativa allo schema di Regolamento si legge, infatti, che l'Allegato *“introduce l'elenco specifico delle CSC per i suoli destinati alle produzioni agroalimentari, in seguito al superamento delle quali è necessario elaborare la valutazione di rischio”*.

In tale contesto, l'apparente vuoto normativo può essere colmato attraverso l'applicazione del principio di precauzione di derivazione eurounitaria. *“Ed invero, sul piano amministrativo, la mancata codificazione di un inquinante non esime dall'obbligo di effettuare monitoraggi e di intraprendere operazioni di bonifica quando siano superate soglie ritenute pericolose. L'individuazione degli inquinanti non codificati e delle relative soglie di contaminazione è affidata al consenso della comunità scientifica internazionale, di cui costituiscono fonti di cognizione le normative di altri Paesi e i pareri rilasciati da organismi nazionali dotati della necessaria competenza tecnica. Dal lato della prevenzione, la stessa regola vale per le attività inquinanti, che sono subordinate all'obbligo di adottare le migliori tecniche disponibili, anche se non recepite in una norma di legge o regolamento. La stessa codificazione di un limite quantitativo per un determinato inquinante può essere superata dal consenso scientifico, quando si accerti che in realtà la soglia di rischio è più bassa di quanto previsto dalla legge.*

5.3 Ciò trova un diretto addentellato nel principio di precauzione di matrice europea, codificato negli artt. 3-ter e 301 del D. lgs. n. 152 del 2006 e più volte richiamato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea e da quella nazionale...

La giurisprudenza amministrativa nazionale ha più volte fatto applicazione del principio di precauzione proprio in controversie come quella in esame, in cui l'autorità competente aveva imposto obblighi di monitoraggio e bonifica sulla base di parametri non codificati, affermando che il predetto principio "può riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misura cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali" (cfr. T.A.R. Toscana, sez. II, 8 ottobre 2013, n. 1350; T.A.R. Piemonte, sez. I, 3 maggio 2010, n. 2294)" (Cons. Stato, sez. I, parere n. 2989/2019; in senso conforme, ex multis, TRGA n. 93/2010; TRGA n. 171/2010; Cons. Stato, sez. I, parere n. 763/2019; Cons. Stato, sez. III, 16 gennaio 2012, n. 124).

In applicazione dei sopra riportati principi, sui contaminanti non normati dovrà pronunciarsi caso per caso l'ISS.

Non si ritiene, invece, direttamente applicabile alle aree agricole effettivamente utilizzate per le produzioni agroalimentari il limite per il parametro bario, pari a 150 mg/Kg, elaborato dall'ISS per i suoli ad uso verde pubblico, privato e residenziale.

In ordine alla particolarità delle aree agricole si richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 247 del 2009, che si è pronunciata relativamente all'art. 241 del D.Lgs. n. 152 del 2006, di cui si riporta uno stralcio.

"Osserva, infatti, questa Corte che, sebbene – come meglio si dirà in seguito – la materia della bonifica dei siti contaminati è da collocarsi, come si è anche di recente deciso, nella tematica relativa alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia questa di esclusiva competenza statale, non può disconoscersi che, con riferimento alla bonifica delle aree adibite alla produzione agricola o all'allevamento del bestiame, lo stesso legislatore nazionale abbia riconosciuto la peculiarità dei siti in questione, dando rilevanza, proprio con la previsione di una normativa differenziata, alla specifica destinazione delle suddette aree. In tal senso si giustifica anche il coinvolgimento, nella emanazione del regolamento relativo agli interventi nelle indicate aree, sia del Ministro delle attività produttive che di quello delle politiche agricole e forestali, chiamati ad esprimere il "concerto".

In conclusione, si ritiene che il limite per il parametro bario per le aree a destinazione agricola effettivamente utilizzata per le produzioni agroalimentari debba essere sottoposto alla valutazione dell'ISS, non potendosi automaticamente applicare il parere 6 novembre 2003, n. prot. 051899, reso dallo stesso ISS in un diverso contesto normativo.

A tal fine ritiene utile anche richiamare quanto previsto dall'Allegato 4 del Regolamento, nella parte in cui prevede che "Il mantenimento di livelli di sicurezza adeguati agli operatori agricoli ed i consumatori di prodotti ortofrutticoli non è necessariamente legato alla quantità totale di una specie inquinante presente nel suolo".

Il Direttore Generale

Giuseppe Lo Presti

(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 D.Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii)

Allegato: nota del 1° agosto 2023, acquisita in pari data al prot. 0126104/MASE.