

# Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e del'ambiente

RIVISTA DIRETTA DA GIOVANNI GALLONI

n. **9** | **10** Settembre - Ottobre 2014  
Anno XXIII

EDIZIONI

---

TELLUS

## La determinazione delle CSC nella bonifica dei siti produttivi

di Matteo Benozzo

**1. Introduzione. - 2. Il caso di specie e i termini del problema. - 3. La determinazione delle CSC tra colonna A e colonna B della tabella 1: introduzione. - 4. (segue): il valore del «dato urbanistico». - 5. (segue): la particolare filosofia del Codice dell'ambiente. - 6. (segue): Il processo di identificazione dei limiti e le motivazioni della scelta. - 7. La difficile condivisione delle posizioni assunte dal T.A.R. Venezia. - 8. Conclusioni.**

1. - La disciplina delle bonifiche dei siti contaminati si incentra e ruota intorno alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e alle concentrazioni soglia di rischio CSR, un regime di limiti duale da cui dipendono lo sviluppo dell'analisi di rischio e, di conseguenza, le possibili ipotesi di intervento, stabilendone limiti e criteri di operatività e relativi obblighi (1).

Le (CSC) sono definite come quella soglia di «allarme» stabilita nell'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del Codice dell'ambiente, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (2), che rende obbligatorio uno *screening* e la caratterizzazione degli inquinanti ritrovati per sviluppare il documento di analisi sito specifica e quindi stabilire per l'area le re-

---

(1) Sulla definizione di siffatte formule, v. rispettivamente lett. *b*) e *c*) dell'art. 240, su ci permettiamo di richiamare M. BENOZZO - F. BRUNO, *Le regole dei siti contaminati tra decreto Ronchi e nuovo codice dell'ambiente*, in *Contratto e impresa*, 2006, 829.

(2) Riconosciuto come «Codice» delle leggi ambientali in quanto corpo normativo che non si esaurisce in una semplice raccolta di leggi, ma in una riconduzione di regole già frammentate in diversi contenitori, a un complesso internamente coerente, *dominato da principi* a partire dai quali si può ottenere la visione di tutto il corpo del diritto considerato, che così risulta frutto di «riassetto», ispirato *in primis* dal principio ideologico della *autoreponsabilità* dell'uomo verso l'ambiente, inteso come valore, nei confronti del quale «il soggetto del codice del settore ambientale», destinatario delle sue disposizioni, «è... l'uomo come membro di una collettività a-temporale e a-spaziale... [in cui il] diritto dell'intera collettività umana a perpetuarsi nel tempo secondo regole di vita e di sviluppo sostenibile, evidenzia la condivisione di valori non-economici ed etici come permeanti la società civile e costituenti un modello di civiltà suscettibile di espansione al pari di quei modelli che, incentrati sull'uguaglianza e sulla libertà, hanno consentito processi di civilizzazione di tutti gli abitanti della nostra Terra» (A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Premessa sulla natura del corpus normativo ambientale*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE - F. BRUNO - M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente (II edizione)*, Torino, 2013, 1).

lative CSR, solo il cui superamento importa «la messa in sicurezza e la bonifica» dell'area (3). Ossia, mentre le CSC si sostanziano in un riferimento tabellare che impone delle iniziative, ma non la bonifica, le CSR rappresentano le concentrazioni soggettive di inquinamento per una determinata area, al di sopra delle quali la presenza di una sostanza è da ritenersi pericolosa per la salute dell'uomo e per l'ambiente e, quindi tale da far acquisire all'area la qualifica di *sito contaminato*, rendendo obbligatorio un intervento che, secondo l'attività su di esso svolta, può essere di vera e propria bonifica, di messa in sicurezza operativa ovvero permanente.

Pertanto, il doppio livello di approfondimento delle indagini ambientali voluto dalla legge e che si concretizza nel duplice possibile *status* di sito *potenzialmente contaminato* e sito effettivamente *contaminato*, dipende dai livelli CSC e CSR applicabili; ed essendo le CSR direttamente collegate alle CSC, protagonista nella declinazione della disciplina in esame è l'individuazione e la determinazione dei livelli di riferimento proprio di queste ultime che il Codice dell'ambiente all'Allegato 5 del Titolo V della sua Parte IV stabilisce in funzione della matrice ambientale interessata, suolo e sottosuolo (tabella 1) o acque sotterranee (tabella 2). Per la prima matrice (suolo e sottosuolo), a sua volta, il Codice distingue differenti livelli di *potenziale contaminazione* a seconda della «specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare» (titolo della tabella 1).

Così la tabella 1 prevede due livelli diversi di *potenziale contaminazione*: quelli per le aree residenziali e a verde pubblico o privato (colonna A) e quelli per le aree commerciali e industriali (colonna B). Due livelli diversi per due categorie d'uso del sito distinte che una recente sentenza del T.A.R. Veneto (4) ha ritenuto di collegare in modo automatico allo strumento di pianificazione territoriale e alla relativa destinazione urbanistica dell'area, senza cenni sulla natura giuridica dello specifico strumento e senza ritenere rilevante l'utilizzo in corso.

---

(3) Differente è la situazione in cui le CSR calcolate esprimono concentrazioni inferiori alle CSC. In questo caso sono i livelli CSC quelli applicabili, dal momento che proprio le CSC rappresentano il primo parametro di riferimento, il limite minimo per la tutela della salute umana, al di sotto del quale è escluso anche l'acquisto dello *status* giuridico di *sito contaminato*, dove le CSR sono invece parametri residuali e presuppongono livelli maggiori di concentrazione rispetto alle CSC. A tal proposito, la Regione Lombardia prevede espressamente che «il documento di analisi di rischio non deve essere presentato, se il soggetto obbligato/interessato procede alla presentazione del progetto operativo di bonifica, con il raggiungimento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), per la specifica destinazione d'uso» (cfr. l'ultimo capoverso del paragrafo 1, «Parametri da utilizzare nell'analisi di rischio», di cui alle «Linee guida per l'applicazione dell'Analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica per la definizione degli obiettivi di bonifica dei siti contaminati», quale Allegato 1 della d.g.r. 10 febbraio 2010, n. 8/11348). La stessa posizione è stata assunta anche dalla Confindustria Venezia, nei protocolli operativi per la bonifica e messa in sicurezza redatti con l'Accordo di programma 12 aprile 2012, e non è altro che una esplicitazione operativa di dettaglio della definizione legale di *sito non contaminato*. Da ultimo non può non considerarsi il testo del nuovo art. 242 *bis* sulla «procedura semplificata per le opere di bonifica», come introdotto dal comma 1 dell'art. 13 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (come convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 116), che fa delle CSC l'unico obiettivo di riferimento applicabile, il solo livello da prendere a parametro per la conduzione delle bonifiche in corso. In argomento v. V. GIAMPIETRO - F. GIAMPIETRO, *Analisi di rischio ed obiettivi di bonifica sostenibili e ragionevoli*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 112.

(4) T.A.R. Veneto, Sez. III 25 febbraio 2014, n. 255, in questa Riv., 2014, 976.

2. - Alla fine del 1970, una persona giuridica era divenuta proprietaria a mezzo d'incorporazione per fusione di alcuni terreni ricompresi nel Sito di interesse nazionale (SIN) di Porto Marghera. Tali terreni erano destinati dai primi del '900 alla lavorazione di legno per traversine ferroviarie e dall'acquisto per incorporazione, essi erano prima utilizzati a fini industriali e commerciali e, in seguito, come deposito di merci, parcheggi di automezzi aziendali e scopo uffici.

Nel 2001 la nuova proprietaria aveva avviato un procedimento di bonifica come terzo interessato non responsabile ai sensi della disciplina previgente il Codice dell'ambiente (ossia: il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, conosciuto come decreto Ronchi, e il suo decreto attuativo, il d.m. 25 ottobre 1999, n. 471) (5).

Nel corso del procedimento di bonifica e ripristino ambientale dell'area, gli enti competenti avevano analizzato i progetti di bonifica del suolo e della falda nell'ambito di due conferenze di servizi decisorie che si erano concluse dettando una serie di prescrizioni tra cui – per quanto di interesse in questa sede – l'obbligo di rispettare per i suoli i limiti fissati per la destinazione d'uso prevista dal piano regolatore vigente, anziché quelli previsti per la destinazione d'uso effettiva in quel momento, imponendo il rispetto della colonna A della tabella 1 propria degli insediamenti residenziali, anziché i limiti previsti per l'utilizzo produttivo, effettivamente in corso, di cui alla colonna B.

Le prescrizioni venivano ribadite e confermate in tre successive conferenze dei servizi, le cui determinazioni conclusive, insieme a quelle iniziali, venivano tutte impugnate con ricorsi vari, lamentando sul punto la violazione e falsa applicazione del decreto Ronchi e del Codice dell'ambiente, nonché il travisamento, l'illogicità, la contraddittorietà e l'irragionevolezza dell'azione amministrativa in quanto a giudizio della ricorrente si sarebbe dovuta considerare esclusivamente la destinazione d'uso in atto e non già quella *potenziale* dei piani urbanistici in vigore ove per il sito fosse proseguito il *legittimo* utilizzo industriale in atto, dovendosi in concreto valorizzare solo la destinazione d'uso di fatto dell'immobile per le caratteristiche del suo sfruttamento concreto e per i titoli abilitativi in possesso. Veniva eccepita anche l'illegittimità costituzionale degli articoli di riferimento del decreto Ronchi e del Codice dell'ambiente (6), «per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. per manifesta irragionevolezza, ritenendo incostituzionale la previsione di imporre il rispetto dei limiti di accettabilità stabiliti per la destinazione d'uso prevista dal piano regolatore vigente, anziché i diversi limiti stabiliti per la destinazione d'uso legittimamente in atto».

Tali doglianze venivano tutte disattese sul presupposto che «la nozione di “destinazione d'uso” alla quale si richiama anche l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, è quella tipicamente impressa, quale effetto conformativo, dalle previsioni dello strumento

---

(5) Sulla disciplina previgente al Codice dell'ambiente v. i volumi specifici di: F. GIAMPIETRO (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2001 e di P.M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *La bonifica dei siti inquinanti. Aspetti problematici*, Padova, 2002; nonché, anche per riferimenti bibliografici aggiuntivi, ci permettiamo di rinviare a M. BENOZZO - F. BRUNO, *Legislazione ambientale*, Milano, 2003.

(6) In particolare dell'art. 17 del decreto Ronchi e degli artt. 240, lett. b), c), d), e) ed f) e 242 del Codice dell'ambiente, nonché del suo Allegato 5, al Titolo V, Parte IV.

urbanistico (cfr. l'art. 7 della l. 17 agosto 1942, n. 1150), e la normativa è chiara nell'imporre il rispetto dei limiti previsti dalla destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici vigenti, come si evince indirettamente dalla circostanza che viene prevista [al comma 6 dell'art. 17 del decreto Ronchi] la necessità di variare gli strumenti urbanistici qualora la destinazione da questi prevista imponga il rispetto di limiti di accettabilità che non possono essere raggiunti neppure con l'applicazione delle migliori tecnologie» (7). E rispetto alla illegittimità costituzionale eccepita, la Corte amministrativa ha proseguito il proprio ragionamento dichiarandone la infondatezza dal momento in cui – a suo giudizio – nessuna irragionevolezza vi sarebbe stata nel prevedere limiti di accettabilità propri di una destinazione d'uso *potenziale*, futura dei piani regolatori in vigore, ritenendo invece «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».

La decisione solleva dubbi sulla fondatezza del ragionamento compiuto, in quanto la posizione interpretativa assunta non appare sufficientemente ponderata e adeguatamente motivata, giungendo alle conclusioni espresse in modo forse troppo radicale e sintetico, con un breve ragionamento basato su di un passaggio della disciplina pregressa non riprodotto nel nuovo Codice dell'ambiente e con una motivazione forse troppo affrettata nel non considerare l'eccepita illegittimità costituzionale.

Prima di affrontare le ragioni di dissenso, appare utile premettere brevi cenni sulle regole e i principi di determinazione delle CSC applicabili ai casi concreti.

**3. -** Come sopra anticipato, il Codice dell'ambiente distingue due livelli distinti di potenziale contaminazione per la matrice ambientale suolo e sottosuolo, a seconda della «specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare» (titolo della tabella 1). In particolare, la tabella 1 dell'Allegato 5 del Titolo V della Parte IV prevede: livelli più conservativi per le aree residenziali e a verde pubblico o privato (colonna A) e livelli più permissivi per le aree commerciali e industriali (colonna B). Due livelli diversi per due categorie d'uso del sito distinte.

Determinante, quindi, è la corretta identificazione della destinazione d'uso del sito

---

(7) Il comma 6 dell'art. 17 prevedeva che «qualora la destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici in vigore imponga il rispetto di limiti di accettabilità di contaminazione che non possono essere raggiunti neppure con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, l'autorizzazione di cui al comma 4 può prescrivere l'adozione di misure di sicurezza volte ad impedire danni derivanti dall'inquinamento residuo, da attuarsi in via prioritaria con l'impiego di tecniche e di ingegneria ambientale, nonché limitazioni temporanee o permanenti all'utilizzo dell'area bonificata rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, ovvero particolari modalità per l'utilizzo dell'area medesima. Tali prescrizioni comportano, ove occorra, variazione degli strumenti urbanistici e dei piani territoriali». Disposizione questa non riprodotta nella disciplina del Codice dell'ambiente, se non solo in parte nella definizione di cui alla lett. o) dell'art. 240 sulla «messa in sicurezza permanente» quale «l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici».

oggetto di indagine nell'una o nell'altra colonna di riferimento per le CSC, in quanto i limiti di concentrazione da esse fissati differiscono anche sensibilmente, con la conseguenza che l'applicazione di una piuttosto dell'altra colonna può portare a risultati molto diversi, sia rispetto alla necessità o meno di proseguire la bonifica, sia nell'individuazione del tipo di intervento da eseguire.

Discrimine nella determinazione delle soglie, come visto, è la destinazione del sito, ma siffatta distinzione non avviene e non si ritiene possa avvenire semplicemente ricorrendo al «criterio formale» della oggettivizzazione delle categorie urbanistiche per la definizione dei limiti di inquinamento, pur se proposto in varie occasioni – non da ultimo dalla stessa decisione qui in commento –, sia in quanto non sempre tali categorie si presentano facilmente riconducibili ai due gruppi – residenziale/verde e commerciale/industriale – presi a modello dalla disciplina ambientale (come ad esempio nel caso delle aree in assenza di destinazione, per quelle con destinazione plurima, per quelle di completamento, ecc.), sia in quanto non sempre la destinazione propria di un'area prevista nello strumento urbanistico è poi di fatto condotta e resa concreta.

4. - Ed invero, è oramai una costante che il piano urbanistico «disegnato» non corrisponda quasi mai a quello «attuato», rappresentando il primo, un piano meramente *statico* che l'amministrazione con strumenti di attuazione e altro, in concreto rende *dinamico* anche dopo molti anni, con una perdita di attualità del primo e, il più delle volte, anche con una sua sostanziale rivoluzione di contenuti (8).

È per tale ragione, ma anche per consentire il naturale «ripensamento» delle funzioni urbane che allo strumento di pianificazione primaria, sono venuti sommandosi strumenti urbanistici specifici (come ad esempio il programma integrato d'intervento) (9) che segnano il passaggio da una urbanistica per provvedimenti ad una urbanistica per accordi e il sostanziale abbandono del sistema pianificatorio gerarchizzato, vincolante e discendente a favore di un processo ascendente, partecipato e consensuale con la compartecipazione degli interessi privati (10), dove anche per le aree produttive,

---

(8) P. URBANI, *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 121. Nello stesso senso anche G. MARENA, *L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori*, in *Riv. notariato*, 2013, 893; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 135.

(9) Ritenuto il primo esempio di superamento della tradizionale zonizzazione e la possibilità, prima esclusa, che anche se in contrasto con le prescrizioni del piano urbanistico i proprietari delle aree interessate possono proporre all'amministrazione ipotesi di riconversione in termini di funzioni, volumetrie e servizi. Quindi, in sostanza, una sorta di «strappo» alla disciplina urbanistica tradizionale: perché sovverte il principio di pianificazione attribuito al potere pubblico, consentendo una ripianificazione non più solo d'ufficio ma di parte; poiché ammette che le prescrizioni urbanistiche possano essere oggetto di codeterminazione pubblico-privato e non più autoritative e quindi unilaterali; perché si introduce lo strumento dell'accordo pubblico-privato nella pianificazione urbanistica a «monte» delle scelte di piano e non a «valle»; perché sulla base dell'accordo preliminare, parte integrante del piano attuativo in variante allo strumento di pianificazione primaria, si legittima la fase di contrattazione tra potere pubblico e privati circa il miglior assetto urbanistico da assegnare alle aree (in tale senso: P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000).

(10) P. URBANI, *op.ult. cit.* V. anche P. URBANI, *Conformazione della proprietà, diritti edificatori e moduli di destinazione d'uso dei suoli*, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 905.

elementi di flessibilità pure in contrasto con lo strumento urbanistico generale vengono previsti dagli strumenti secondari ai fini dell'urbanizzazione delle aree nella disponibilità dei privati.

Se il problema è da individuare nelle difficoltà d'intercettare adeguatamente «domande» ed «offerte» rispetto alle esigenze reali di sviluppo di una determinata collettività, la conseguenza è la predisposizione di piani urbanistici scollati dalla maggior parte delle esigenze territoriali, con previsioni che restano il più delle volte inattuato per mancanza di interessi effettivi alla loro realizzazione (come nei casi delle aree a destinazione specifica collocate in parti del territorio assolutamente inadeguate o senza le necessarie previsioni organiche di opere pubbliche e di servizi), dove il rimedio immaginato a livello regionale della scomposizione dei piani regolatori generali nel doppio livello di piano strutturale e di pianificazione operativa, non fa che amplificare il passaggio da un'urbanistica prescrittiva ad un'urbanistica negoziale (11). Ed infatti, il piano strutturale individua strategie, obiettivi, finalità, invarianti, salvaguardie, ma più come un documento di indirizzo politico-programmatico che un itinerario giuridico-amministrativo, in cui i criteri e gli indirizzi espressi non costituiscono vincoli inderogabili, assumendo invece tale funzione solo alcuni parametri indicativi ma sempre all'interno di una certa banda d'oscillazione e generalità (densità abitativa, popolazione insediabile, limiti d'altezza delle costruzioni, *standards* urbanistici, ecc.), senza tuttavia incidere su caratteristiche d'uso degli insediamenti o su rigide percentuali relative alle tipologie edilizie, lasciando al piano operativo e alle sue articolazioni attuative – quale livello del tutto autonomo di pianificazione con efficacia massima quinquennale –, l'attuazione del progetto urbanistico con il quale s'intende trasformare il territorio comunale (12). E non è da meno neanche il regolamento urbanistico previsto in alcune regioni per disciplinare la relativa attività e l'edilizia, il quale, composto da due parti, la prima sull'edificato e la seconda sulle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio, non ha effetti vincolanti concreti, risolvendosi questa seconda parte (che individua gli ambiti interessati da interventi di riorganizzazione del tessuto urbanistico, gli interventi soggetti a piani attuativi, l'individuazione di beni sottoposti a vincoli espropriativi, le infrastrutture a rete e le relative aree) in una previsione inefficace se entro cinque anni non siano state stipulate le relative convenzioni o gli atti d'obbligo per i piani attuativi, ovvero se entro tale termine non siano approvati i progetti esecutivi, unificandone i termini alla decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio (13).

La precarietà delle destinazioni urbanistiche «sulla carta», quindi, poco o nulla consente di concludere in merito alla effettiva ed attuale utilizzazione di un sito. E se una simile previsione formale non appare vincolante ed obbligatoria rispetto alla di-

---

(11) P. URBANI, *Urbanistica solidale*, Torino, 2011.

(12) P. URBANI, *op.ult. cit.*

(13) P. URBANI, *op.ult. cit.*

sciplina urbanistica, men che meno essa si ritiene possa avere rilevanza per le regole ambientali, dove oltretutto il Codice dell'ambiente ha profondamente innovato l'approccio alle bonifiche e al risanamento ambientale.

5. - La bonifica dei siti contaminati prima del Codice dell'ambiente era volta a garantire secondo il decreto Ronchi un effettivo cambiamento migliorativo e di tutela degli ecosistemi naturali impattati, dove – al pari dell'attuale disciplina – centrale era il sistema tabellare con limiti stabiliti in funzione della destinazione d'uso della singola area (distinzione in due gruppi: residenziale o verde e commerciale o industriale). Le finalità di tutela, però, erano diverse e così, erano diverse le regole per stabilire l'appartenenza all'una o all'altra colonna.

Scopo precipuo della disciplina abrogata, invero, era – sempre e comunque – l'azzeramento degli inquinanti per il massimo livello di protezione delle matrici ambientali interessate secondo la finalità d'uso.

Quindi, l'approccio che ne derivava era un contemperamento del criterio formale con quello sostanziale, ma in una logica di tutela che portava, in ipotesi di dubbi applicativi, ad una adesione «in eccesso» alle regole tabellari, con l'assunzione degli *standard* più restrittivi e di tutela, nella giustificazione che «i valori della colonna A, più restrittivi di quelli della colonna B, possono ritenersi validi per tutte le utilizzazioni delle aree che, ancorché diverse da quelle direttamente evocate dalle destinazioni urbanistiche tipiche menzionate nella tabella 1, appaiono tuttavia tali da comportare un pericolo potenziale per l'ambiente e la salute umana analogo o addirittura superiore» (14).

Con l'entrata in vigore del Codice dell'ambiente, la procedura di bonifica è venuta spostandosi negli obiettivi e modificandosi nella filosofia di fondo. Da una finalità ripristinatoria totalmente a tutela dell'ambiente con interventi obbligatori per il recupero delle matrici ambientali alterate in quanto tali (disciplina previgente), si è passati ad una impostazione che fa girare la disciplina e i relativi obblighi intorno alla sola eliminazione dei rischi inaccettabili per l'uomo, quindi ad una lettura che persegue la sola tutela della salute e non già più dell'ambiente, la cui tutela oggi deve essere contemperata e da coordinare con esigenze altre, tra cui quelle economiche (disciplina attuale) (15). Ed invero, la normativa del Codice dell'ambiente si incentra sull'analisi del rischio come fase ordinaria della procedura di risanamento ambientale, abbandonando così il vecchio ruolo sussidiario-eventuale che aveva sotto il precedente regime, e destinando le attività alla determinazione delle CSR e, quindi, dei limiti oltre i quali l'inquinamento presente nel sito è effettivamente da ritenere pericoloso per la salute. È nell'analisi di rischio, pertanto, che la nuova filosofia della bonifica trova l'apice di espressione: un procedimento destinato a verificare e contrastare, non già il rischio

(14) T.A.R. Umbria 8 aprile 2004, n. 168, in *Foro amm.*, 2004, 1019.

(15) Sul punto anche per riferimenti bibliografici, ci permettiamo di rinviare a M. BENOZZO, *Commento al Titolo V della Parte IV. La bonifica dei siti contaminati*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE - F. BRUNO - M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente (II edizione)*, cit., 664.

ecologico che l'inquinamento presenta (ossia il rischio subito dagli ecosistemi naturali terrestri ed acquatici a causa dell'esposizione ad una determinata contaminazione) (16), ma esclusivamente il superamento dei limiti di accettabilità del livello di rischio per la salute umana, in funzione, quindi, più della gestione sicura di un territorio, che dell'ambiente, del territorio in sé (17).

Non già la tutela dell'ambiente in quanto tale, pertanto, ma solo in quanto funzionale alla tutela della salute umana in una visione dinamica del sito, che diviene oggetto di attività di bonifica solo ove strettamente necessario.

6. - Da quanto precede, più coerente e compatibile con le logiche di riferimento in materia ambientale è sostenere che, accanto al criterio formale della destinazione urbanistica del singolo sito, si aggiunga, in un contemperamento della scelta più opportuna, il «criterio sostanziale» dell'effettivo utilizzo dell'area, attribuendo valore nel caso concreto alle attività concretamente svolte o anche alla funzione solo potenziale dell'area, o ancora alla destinazione d'uso del contesto in cui il sito stesso viene ad inserirsi, con scelte di colonna (A o B) anche contrastanti con la singola destinazione formale, propria dello strumento urbanistico (18).

La teorica finalità formale di un sito presente negli strumenti di gestione del territorio, quindi, perde di centralità nel processo decisionale in materia di bonifiche, non apparendo elemento sufficiente per determinare l'applicazione della singola colonna di riferimento, dovendosi preferire invece, nel processo di identificazione, una valutazione anche dell'effettivo uso a cui il sito è destinato e i pericoli che da tale utilizzo potrebbero derivare per l'ambiente e la salute umana, il tutto in una logica di preservazione e tutela anche dell'iniziativa economica privata compatibile con il territorio in cui insiste.

In questo senso, ad esempio, è stato riconosciuto già sotto il regime del decreto Ronchi che per un'area «destinata... ad utilizzi non riconducibili agli usi elencati nella Tab. 1, colonna A di cui all'allegato 1 del d.m. 471/99, ... [usi] necessari per stabilire, con le puntuali destinazioni, il grado di bonifica da effettuare, ... appare arbitrario imporre... la modalità più onerosa di bonifica» sul solo presupposto che il sito risulterebbe inserito in un'area a destinazione potenziale plurima, ossia con anche attività che «rientrano nella colonna A», dove l'area di interesse, invece, ancora prevede in modo chiaro una simile destinazione; con la conseguenza, però, che l'imposizione di una diversa colonna di limiti tabellari rispetto all'effettiva destinazione urbanistica attuale, diviene

---

(16) Cfr. A. AMOROSO, *La bonifica dei siti contaminati nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia ambientale*, in <http://www.lexambiente.com>.

(17) In questo senso G. AMENDOLA, *Violazioni e sanzioni in tema di rifiuti nel nuovo testo unico ambientale*, Roma, 2006, 100 e L. RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2011, 187. Di contrario avviso: L. BUTTI, *Bonifiche: il ruolo dell'analisi di rischio tra il codice ambientale (d.lgs. n. 152/2006) e le diverse linee guida disponibili*, in <http://www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com>, 2006, il quale attribuisce alle regole sull'analisi del rischio l'effetto, più che di «una diminuzione generalizzata dei costi... [di] un aumento del loro grado di incertezza».

(18) Sul punto ci permettiamo di rinviare a M. BENOZZO, *La bonifica dei siti inquinati nella determinazione delle soglie di contaminazione tra uso effettivo e destinazione urbanistica delle aree: il caso dei terreni agricoli*, in *Scritti in onore di Luigi Costato*, Napoli (in corso di pubblicazione).

legittima ove «ulteriori dettagliate prescrizioni urbanistiche, attualmente allo studio dello stesso Comune» vengono a manifestarsi con «intenzioni chiare sull'utilizzo che se ne dovrà fare» (della singola area) (19).

Od ancora, si è ritenuto che la scelta di imporre limiti specifici di CSC può dipendere non solo dalla classificazione negli strumenti di gestione del territorio, del «singolo immobile, ma [del]'intera area circostante. Ne deriva la legittimità dell'ordinanza di bonifica che faccia riferimento alla classificazione urbanistica residenziale della zona, richiamandone i relativi parametri, senza tener conto che l'immobile interessato è adibito ad attività produttiva» non più in atto; con la specificazione, però, che «ad una zona... su cui insiste pacificamente un'attività industriale, non può essere applicata una disciplina ambientale più restrittiva collegata dalla legge ad una destinazione d'uso di tipo residenziale, a verde pubblico e privato... [solo per il fatto di essere], in presenza di una natura edificatoria dell'area», ciò in quanto tale natura non rende di per sé obbligatorio per il «titolare di una regolare attività industriale l'onere di un recupero ambientale per valori corrispondenti alla nuova destinazione», ove l'attività in corso è svolta legittimamente (20).

Così, se sicuramente il «dato urbanistico» rappresenta un elemento importante nella fissazione della corretta colonna A o B dei limiti di contaminazione (il «dato ambientale»), esso non è – anche e in particolare per la sua precarietà – il dato esaustivo, richiedendo la scelta una valutazione ponderata dell'effettivo uso del sito, della sua eventuale destinazione potenziale (come nel caso dei progetti di riqualificazione, quelli di sviluppo urbano, anche se ad uno stadio embrionale) e della concreta destinazione delle aree circostanti. In altre parole, la destinazione urbanistica di una singola area (il «dato urbanistico») si presenta come e deve rappresentare il punto di partenza del processo di identificazione della destinazione ambientale da utilizzare (il «dato ambientale»), dovendosi tenere in debita considerazione la realtà concreta delle attività in corso sul sito, l'uso effettivo e legittimo cui è destinato, la proiezione temporale di tale utilizzo, il contesto in cui l'area è inserita e il grado di probabilità degli effetti nocivi che un differente grado di esposizione ad un certo livello di concentrazione di inquinanti potrebbe aversi nell'area.

In questo senso, pur dinanzi ad una destinazione del sito formalmente più conservativa, l'applicazione della colonna B, in luogo di quella A può risultare non solo op-

(19) T.A.R. Veneto, Sez. III 14 dicembre 2005, n. 4242, in <http://www.ambientedititto.it>.

(20) T.A.R. Toscana, Sez. II 14 marzo 2007, n. 393, in <http://www.ambientedititto.it>; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 18 aprile 2005, n. 4213, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, 1160 e in *Corriere del merito*, 2005, 726. Nello stesso senso anche T.A.R. Veneto, Sez. III 8 agosto 2007, n. 2718, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, I, 2309 che riguardo ad una area comunale destinata a discarica ma inserita in una zona a destinazione «più restrittiva» ha annullato il provvedimento autorizzatorio della Provincia che non consentiva l'accesso alla discarica di rifiuti con parametri superiori ai limiti di cui alla colonna A della tabella I, argomentando che «non trova giustificazione la scelta, compiuta dall'Amministrazione provinciale con il provvedimento impugnato, di fissare per gli inerti da smaltire.. la soglia stabilita per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale... [in quanto] non è ragionevole fissare tale limitazione per una discarica, cioè per una destinazione d'uso del territorio che non ha alcunché in comune con quelli; essa sarà eventualmente da assimilare ad un uso industriale, ed andrà quindi sottoposta alle stesse regole previste per quest'ultimo».

portuna, ma finanche dovuta ove: *a)* per la realtà concreta delle attività in corso è da escludersi che il terreno sia e possa essere destinato alla destinazione prevista dallo strumento urbanistico attuale; *b)* per la presenza di concessioni, autorizzazioni, nulla osta o altri provvedimenti autorizzatori che legittimano un particolare uso del sito incompatibile con la destinazione urbanistica; *c)* per la proiezione temporale di tale legittimo utilizzo con scadenze dilatate e stime a tempo indeterminato o, quanto meno lungo; *d)* per il contesto limitrofo in cui il sito inserisce; *e)* per il grado di probabilità di effetti nocivi per diversi livelli di inquinamento nel senso che la definizione di tale aspetto, che rappresenta normalmente l'oggetto di valutazione dell'analisi di rischio prevista nel Codice dell'ambiente, nel processo di identificazione dei livelli di CSC da rispettare, si concretizza in un calcolo approssimativo del potenziale grado di esposizione dei recettori ai contaminanti presenti nel sito, attraverso una previsione iniziale che tenga conto dell'uso dell'area e delle zone circostanti, e della concreta esposizione dei soggetti che dovrebbero o concretamente operano già sull'area, valutandone anche i livelli di professionalità e consapevolezza. Il risultato dovrebbe portare ad identificare il sito in una od altra colonna della tabella 1 dell'Allegato 5, secondo l'intensità e la libertà di movimento, nonché permanenza in loco di singoli soggetti sulle fonti di inquinamento potenziale e, quindi, anche tenendo in considerazione l'eventuale presenza di recinzioni, di particolari procedure di accesso, di sistemi di controllo, verifica e vigilanza in atto, il grado di professionalità necessario, ecc., che di fatto potrebbero rendere il sito non accessibile ai non addetti con conseguente diminuzione del rischio di esposizione, comunque molto basso.

Ciò considerato, la riconduzione di un'area all'interno delle colonne A o B non può quindi essere frutto di una applicazione rigida e riduttiva del mero «dato urbanistico», ma deve essere il risultato di una valutazione più ampia e comprendente tutti i criteri sopra indicati, che nelle singole fattispecie possono legittimare il ricorso e l'applicazione della colonna B, in luogo di quella A, anche in una logica di sostenibilità economica e ragionevolezza degli investimenti necessari ad eseguire gli interventi di bonifica.

Tali conclusioni appaiono confermate nella correttezza dell'approccio interpretativo dalle regolamentazioni locali che, chiamate sotto la precedente disciplina a rendere operativa la bonifica semplificata per i siti di ridotte dimensioni, erano solite prescrivere che gli interventi avrebbero dovuto «riportare il suolo del sito entro i limiti previsti dal d.m. 471/1999», specificando che «per le aree corrispondenti agli impianti di distribuzione di carburanti... i limiti di riferimento sono:

- quelli previsti dalla colonna B (industriale servizi), all. 1, del d.m. 471/99 per gli impianti in esercizio;
- coerenti con la destinazione urbanistica assegnata per gli impianti dismessi» (21).

Poi è lo stesso legislatore nazionale che ugualmente ritiene il dato concreto della

---

(21) Così il punto 3.1.1. della Deliberazione della Giunta regionale Veneto 10 dicembre 2004, n. 3964, che proprio nella parte dispositiva sulle modalità e i criteri generali di gestione degli interventi di bonifica - e, quindi, anche sui livelli di inquinamento in testo riportati -, è stata riconosciuta del tutto legittima dalla III Sezione del T.A.R. Veneto, sede di Venezia, con sentenza del 20 febbraio 2006, n. 381 (in *Foro amm. T.A.R.*, 2006, 521).

destinazione effettiva e non già quella solo formale, come criterio determinate nella scelta dei livelli di CSC da considerare.

Ai sensi del nuovo art. 242 *bis* sulla «*procedura semplificata per le operazioni di bonifica*», come introdotto dal comma 1 dell'art. 13 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (come convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 116) (22), «ai fini dell'individuazione delle misure di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica, e dell'istruttoria dei relativi progetti... si applicano le concentrazioni di soglia di contaminazione previste nella tabella 1, colonne A e B, dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del presente decreto, individuate tenuto conto delle diverse destinazioni e delle attività effettivamente condotte all'interno delle aree». Pur se il passaggio è riferito espressamente nell'articolo alle aree del demanio destinate ad uso delle Forze armate, ciò non impedisce la conduzione del ragionamento lì ove il richiamo nel prosieguo dell'articolo in modo generico alla destinazione d'uso, senza riferimenti espliciti agli strumenti urbanistici, si ritiene possa avvalorare il ragionamento proposto (23).

7. - Come già fatto presente (24), le doglianze avanzate dalla ricorrente nella sentenza in commento sono state tutte disattese dal T.A.R. Venezia sul presupposto che «la nozione di “destinazione d'uso” alla quale si richiama anche l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, è quella tipicamente impressa, quale effetto conformativo, dalle previsioni dello strumento urbanistico (cfr. l'art. 7 della l. 17 agosto 1942, n. 1150), e la normativa è chiara nell'imporre il rispetto dei limiti previsti dalla destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici vigenti, come si evince indirettamente dalla circostanza che viene prevista [al comma 6 dell'art. 17 del decreto Ronchi] la necessità di variare gli strumenti urbanistici qualora la destinazione da questi prevista imponga il rispetto di limiti di accettabilità che non possono essere raggiunti neppure con l'applicazione delle migliori tecnologie». Mentre rispetto alla illegittimità costituzionale eccepita, la Corte amministrativa l'ha dichiarato infondata ritenendo assolutamente compatibile la disciplina che – a suo giudizio – impone limiti CSC più restrittivi in collegamento diretto ed automatico con il «dato urbanistico», ritenendo invece «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».

Questo è quanto. Nessuno ulteriore passaggio motiva la scelta di disattendere le richieste di parte ricorrente.

---

(22) Legge, come sopra ricordato, pubblicata sulla *G.U.R.I.* n. 192 del 20 agosto 2014.

(23) E tale conclusione non si ritiene inficiata nemmeno dal contenuto del comma 6 di siffatto articolo, che menziona la «destinazione d'uso prevista secondo gli strumenti urbanistici vigenti», in cui il richiamo - come ricordato anche dalla Nota di lettura di accompagnamento al Senato della Repubblica del provvedimento d'urgenza da convertire - si riferisce all'uso che di tale sito se ne fa legittimamente quindi anche al di là del singolo strumento urbanistico vigente (cfr. la Nota di lettura al progetto di legge di conversione A.S. 1541, disponibile in <http://www.senato.it>).

(24) Cfr. *supra* paragrafo 2.

Senonché, la decisione non appare risolutiva e conclusiva della discussione in atto sul tema: *a)* sia per il fatto che l'interpretazione svolta si fonda su considerazioni sviluppate su di un passaggio della disciplina pregressa non riprodotto nel nuovo Codice dell'ambiente e senza soffermarsi sulle conseguenze di una simile scelta del legislatore nazionale; *b)* sia in quanto lascia inesplorata la questione della natura precettiva o meramente ricognitiva degli strumenti urbanistici in discussione; *c)* sia, ancora, per il fatto che se il ragionamento di rigetto della domanda proposta fosse corretto (nel senso che effettivamente l'unico criterio discrezionale dei limiti tabellari da considerare fosse il «dato urbanistico»), allora l'eccezione di incostituzionalità non si sarebbe potuta che giudicare fondata.

Ed invero, non può che riconoscersi assolutamente *illegittima* la contrazione impositiva di un agire *legittimo*, magari a fronte proprio di provvedimenti autorizzatori correttamente rilasciati e con proiezione temporale indefinita, sul presupposto di un'argomentazione al contrario della irragionevolezza e ingiustificata dissipazione di risorse per affrontare bonifiche in due fasi (una prima in riferimento ai livelli CSC più permissivi e una seconda a livelli CSC più restrittivi), quando irragionevole è proprio l'obbligare, nella prosecuzione *legittima* di una attività industriale o di commercio, il raggiungimento di obiettivi propri di un uso che mai allo stato si concretizzerebbe, senza nemmeno la verifica della natura dello strumento urbanistico e della destinazione riconosciuta all'area, risultando comunque il dato un elemento meramente formale e cristallizzato di uno strumento amministrativo propositivo e decisamente non attuale.

Se poi si aggiunge che anche arrivando a rispettare i limiti più restrittivi di CSC, comunque non si avrebbe alcun beneficio concreto ed attuale per gli scopi perseguiti dalla normativa sulle bonifiche, dal momento che in ogni caso sul sito continuerebbe a svolgersi l'attività industriale o commerciale *legittimamente* in atto, si comprendono le difficoltà a condividere la lettura proposta dalla Corte amministrativa in commento il cui effetto sarebbe, se non l'imposizione di investimenti economicamente insostenibili, sicuramente la destinazione infruttifera e forse anche concretamente inutile di risorse destinabili ad altro.

Oltretutto, ciò che la Corte prospetta nella sua decisione, non è una soluzione sistematica di convivenza compatibile delle regole ambientali e di quelle urbanistiche, ma un adeguamento forzato delle prime alle seconde e, ove non (o difficilmente) attuabile, un adeguamento delle seconde alle prime (25).

In questi termini la lettura del T.A.R. Venezia si presta all'effetto potenziale negativo di incidere sulla visione *dinamica* delle regole oggi in vigore in materia di bonifiche, risolvendosi in un potenziale contrasto con i nuovi obiettivi, le finalità e la *ratio*

---

(25) Ossia, in questa lettura il «dato urbanistico» (la destinazione formale) imporrebbe il «dato ambientale» (i livelli di CSC) a scapito dell'uso concreto ed attuale dell'area senza possibilità di contemperamento; così che, ove i livelli di CSC più restrittivi non fossero raggiungibili o fosse economicamente insostenibile raggiungerli, sarebbe il «dato ambientale» ad imporre il «dato urbanistico» con il cambiamento della destinazione d'uso nello strumento di pianificazione a scapito delle scelte di conformazione potenziale assunte dalla componente politica del territorio. Un ragionamento difficilmente accettabile.

stessa del Codice dell'ambiente, a favore di una visione *statica* e forsanche anacronistica del sistema normativo ed economico e dei principi a tutela dell'ambiente come tradotti e resi attuali nel nostro Ordinamento.

8. - La decisione in commento, pertanto, non si ritiene abbia risposto adeguatamente e in modo soddisfacente alle esigenze emerse nel caso concreto, preferendo seguire un approccio asettico e si ritiene anche non totalmente compatibile con le regole che la Corte è stata chiamata ad applicare.

Il diritto ambientale anche previgente, infatti, si basava e si basa oggi, si muoveva e si muove oggi dal dato concreto per adattare le regole alle singole fattispecie in una logica che lentamente si è andata muovendo e specificando negli obiettivi di tutela (26), per giungere, in materia di bonifiche, proprio ad una impostazione sostanzialmente antropocentrica, che fa girare la disciplina e i relativi obblighi intorno alla sola eliminazione dei rischi inaccettabili per l'uomo, dove la tutela dell'ambiente non è più la finalità della norma, ma, piegata e strumentalizzata, essa diviene mezzo per il perseguimento di uno scopo altro: la tutela della salute e anche dell'uso, della gestione del sito, con contemperamento di quella (la tutela) ambientale alle esigenze più prettamente di sfruttamento del territorio (27). Centrale agli attuali obiettivi di bonifica, quindi, non è il risanamento ambientale, ma la compatibilità del suo stato all'utilizzo che del sito viene fatto. Non già un procedimento destinato a verificare e contrastare il rischio ecologico che l'inquinamento presenta, ma esclusivamente il raggiungimento di limiti di accettabilità del livello di rischio per la salute dell'uomo che sul sito è presente in funzione e a tutela dell'uso dell'area, ma non potenziale, bensì attuale o destinato ad esserlo.

Pertanto, nel caso di specie, ove un'area *legittimamente* destinata ad attività industriali o commerciali in corso sia inclusa in uno strumento urbanistico ed indicata come «futura» area a verde (pubblico o privato) ovvero residenziale, nulla dovrebbe cambiare nella scelta sulla colonna A o B della tabella 1 da seguire per la determinazione dei limiti massimi di CSC da considerare nel caso concreto, a meno di riconoscere un potere impositivo e conformante immediato dell'ente locale che al momento della stesura dei nuovi progetti territoriali di sviluppo *futuro* della relativa comunità, si trova di fatto a poter ordinare e rendere incompatibile *oggi* quelle realtà produttive inserite da sempre nel proprio tessuto sociale, risultato di un avviamento risalente anche eventualmente nel tempo, a totale dispetto di ogni diritto quesito maturato, di ogni legittimo affidamento e della tutela degli investimenti compiuti.

---

(26) Sul punto, nell'evoluzione delle regole, ci permettiamo di richiamare: M. BENOZZO - F. BRUNO, *Legislazione ambientale*, cit., 1; M. BENOZZO - F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, Milano, 2009, 1; A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE - F. BRUNO - M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente (II edizione)*, cit., 1.

(27) Su cui, anche per maggiori approfondimenti, ci permettiamo di rinviare nuovamente a M. BENOZZO, *La bonifica dei siti inquinati nella determinazione delle soglie di contaminazione tra uso effettivo e destinazione urbanistica delle aree: il caso dei terreni agricoli*, cit.

Meglio sarebbe quindi dare ingresso ad una lettura nel caso di specie che valuti l'applicazione dell'una o dell'altra colonna in funzione dell'attualità degli usi legittimi in corso, dove comunque il pubblico non si troverebbe mai a compiere – come sostenuto dalla Corte amministrativa in commento – investimenti irragionevoli di una duplice bonifica, ma esclusivamente quelli compatibili con l'uso in atto che, in ipotesi di cambiamento di destinazione effettiva, consentirebbe un aumento dei valori economici della relativa area che renderebbe più che conveniente l'ulteriore investimento eventualmente necessario.

Oltretutto, la motivazione proposta nella sentenza qui in esame, non tiene conto dell'esistenza e dell'applicazione a casi equivalenti dell'ipotesi di intervento con misure di *messa in sicurezza operativa* dei siti, ossia di quelle soluzioni *transitorie* di *contenimento* delle contaminazioni presenti in aree con attività in esercizio, che consentono di rinviare legittimamente le opere di bonifica vera e propria alla cessazione definitiva di tali attività. Ossia il ragionamento del T.A.R. Veneto sembrerebbe scontrarsi proprio con quelle regole che vorrebbe interpretate in modo da rendere di fatto incompatibili le attività di impresa in presenza di formalismi urbanistici del tutto inattuali, dove invece è lo stesso legislatore del Codice dell'ambiente che immagina ipotesi di intervento dilatate nel tempo e rinviate nel rispetto anche dei limiti di CSC potenziali ad una fase successiva la conclusione dello sfruttamento economico delle aree.

Ulteriore prova questa, della preminenza nella materia in esame del dato fattuale rispetto a quello formale e, quindi, della difficoltà di condividere il ragionamento proposto dalla sentenza in commento.

Non ci resta pertanto che aspettare la pronuncia del Consiglio di Stato e sperare in una lettura più compatibile con le regole in vigore.