



Milano, 23/12/04  
Prot. n. 1868/2004/CT

**Sentenza Tar Umbria del 12 novembre 2004: il principio di precauzione non giustifica una norma più restrittiva**

Il Tar dell'Umbria con la sentenza n. 695 del 12 novembre 2004, ha disposto l'annullamento parziale del provvedimento di approvazione del progetto preliminare di bonifica, con cui un Comune aveva disposto la condizione che per la bonifica delle acque si assumesse, in via cautelativa, il valore definito nel DPR 236/1988 relativo alle acque destinate al consumo umano. Il Collegio ha rilevato che, stante l'assenza di un effettivo utilizzo a scopo idropotabile dei corpi idrici interessati alla bonifica, *“il mero richiamo (“in via cautelativa”) del principio di precauzione, di derivazione comunitaria (sancito dall'articolo 174 par. 2, del Trattato di Roma, e dall'articolo 130R prima della entrata in vigore del Trattato di Amsterdam), non sia sufficiente a giustificare l'imposizione di un limite di un ordine di grandezza così restrittivo”*. La società ricorrente ha validamente sostenuto l'assunto secondo il quale il limite di 10 mg/l (previsto dal Dpr 236/1988), non rappresenti un valore limite, bensì un valore guida, e perciò, in considerazione dell'assenza di punti di approvvigionamento idrico ad uso idropotabile a valle del sito da bonificare, non vincolante.

*Cristian Tolettini*

Settore Ambiente  
Segreteria Politica Federale  
[ctolettini@leganord.org](mailto:ctolettini@leganord.org)

## Tar Umbria - Sentenza n. 695 del 12 novembre 2004

Repubblica Italiana  
In nome del popolo italiano  
Il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria  
ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

sul ricorso n. 312/2004, proposto dalla Esso Italiana, con sede in Roma, in persona del presidente legale rappresentante pro-tempore (...), rappresentata e difesa dagli avv.ti (...), quest'ultima anche domiciliataria in Perugia, (...);

contro

il Comune di N., in persona del sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. (...);

per l'annullamento

del provvedimento del dirigente dell'Area Dipartimentale Assetto e Tutela del Territorio, prot. 2727 in data 10 marzo 2004, in parte qua; nonché di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale (ivi compreso il parere della conferenza di servizi in data 26 febbraio 2004);

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune intimato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 13 ottobre 2004 la relazione del dott. (...), uditi i difensori delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

### **Fatto e diritto**

**1.** Nel gennaio 2004 la società ricorrente ha presentato, ai sensi dell'articolo 17 del Dlgs 22/1997 e del regolamento attuativo di cui al Dm 471/1999, un progetto preliminare di bonifica del sito in cui è ubicato uno dei propri impianti di distribuzione di carburanti (N., S.S. Tiberina 3 bis, km 8,94).

Il progetto seguiva il piano di caratterizzazione del sito (approvato in data 26 luglio 2002) ed un primo progetto preliminare presentato nel luglio 2003 ed integrato nel novembre 2003 (non approvato dal Comune).

La conferenza di servizi prevista dall'articolo 10 del Dm citato ha espresso in data 26 febbraio 2004 parere favorevole, a condizione che "l'obiettivo di bonifica del parametro MTBE (MetilTerbutilEtere) sia mirato al raggiungimento del valore fissato dal parere dell'I.S.S., riservandosi di valutare successivamente (nel corso della bonifica) la possibilità di raggiungere concretamente tale obiettivo".

Nel richiamato parere (cfr. nota Istituto Superiore di Sanità, prot. 57058-IA-12 in data 6 febbraio 2001) si propone per il MTBE, non indicato nella Tabella 1 dell'Allegato 1 del Dm 471/1999, una concentrazione limite nei suoli pari a quella prevista nella Tabella per il parametro 91 "Idrocarburi leggeri C<12" (vale a dire, 10 mg/Kg nei suoli ad uso verde pubblico, privato e residenziale e 250 mg/Kg in quelli ad uso commerciale e industriale). Quanto alle acque, si propone di assumere, in via cautelativa, il valore definito nel Dpr 236/1988 relativo alle acque destinate al consumo umano per il parametro "Idrocarburi totali", pari a 10 mg/l.

Il Comune di N., con provvedimento prot. 2727 in data 10 marzo 2004, ha approvato il progetto preliminare di bonifica, recependo, tra le altre, la predetta condizione (prescrizione), ed ha autorizzato la ricorrente "ad effettuare gli interventi necessari all'esecuzione dell'investigazione integrativa ...".

Avverso il provvedimento, nella parte in cui prevede che la bonifica riguardi anche il parametro MTBE e miri al conseguimento per esso del limite di concentrazione suindicato, deduce censure (esaminate in dettaglio ai punti successivi, ma intanto) così sintetizzabili:

- inderogabilità, ex articoli 117 Cost, 17 Dlgs 22/1997 e Dm 471/1999, delle competenze dell'Amministrazione statale in materia di definizione a livello regolamentare tecnico dei limiti di concentrazione delle sostanze inquinanti oggetto di bonifica, con esclusione di ogni potere autonomo al riguardo in capo al Comune ed all'I.S.S.;

- tassatività dell'elenco delle sostanze inquinanti di cui al Dm 471/1999;

- difetto di istruttoria e di motivazione, anche in relazione alle approfondite valutazioni contenute nei progetti presentati.

**2.** Il Comune di N. si è costituito in giudizio, anche eccependo l'inammissibilità per mancata notificazione a tutte le amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi, il cui parere sarebbe atto esoprocedimentale; l'irricevibilità della impugnazione di detto parere; la conseguente inammissibilità dell'impugnazione del provvedimento comunale per acquiescenza; in via subordinata, ha chiesto l'integrazione del contraddittorio.

**3.** Tali eccezioni vanno disattese.

Il parere della conferenza di servizi, per quanto autorevole (e sostanzialmente tale da consumare buona parte della discrezionalità tecnica sull'adeguatezza del progetto), rimane atto endoprocedimentale, dato che soltanto il provvedimento comunale ha effetto autorizzatorio e che il comune ben potrebbe, oltre che modificare i contenuti tecnici assentiti o integrati dalla conferenza (evento improbabile, per quanto sopra sottolineato), non emettere il provvedimento, chiedendo un supplemento di istruttoria e valutazione, facendo rilevare profili di illogicità o incompletezza, o altro.

In questa prospettiva, può aggiungersi che se il Comune recepisce il parere della conferenza, la motivazione per relationem è sufficiente, mentre per andare in contrario avviso occorre motivare adeguatamente.

Ne consegue che la ricomprensione del parere nella domanda di annullamento risulta tuzioristica, che non occorre quindi notificare il ricorso a tutti i partecipanti alla conferenza e che nessuna rilevanza può avere la questione della tempestività o meno di tale impugnazione rispetto a quella del provvedimento comunale.

**4.** Nel merito, con riferimento alle censure che attengono alla sussistenza del potere prescrittivo, occorre anzitutto distinguere tra valori limite accettabili nel suolo, nelle acque sotterranee e nelle acque superficiali.

**4.1.** Quanto ai primi, l'Allegato 1 del Dm 471/1999 ("Valori di concentrazione limite accettabili nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti, e criteri di accettabilità per le acque superficiali") prevede, al punto 1., che "Per le sostanze non indicate in Tabella si adottano valori di concentrazione limite accettabili riferiti alla sostanza più affini tossicologicamente".

La norma postula la natura eminentemente tecnica della valutazione di "affinità" tra sostanze inquinanti, che può condurre ad applicare i valori tabellari stabiliti per un parametro anche ad un inquinante non direttamente considerato. In questo senso, non si è in presenza (almeno formalmente) di uno spostamento di competenza normativa, bensì dell'esercizio di una discrezionalità tecnica da parte dell'organo che procede alla bonifica.

Si può discutere sulla legittimità di un simile sistema di integrazione delle lacune normative. Sta di fatto, però, che tale previsione non è stata impugnata (né ne viene chiesta la disapplicazione) e mantiene quindi l'effetto di giustificare l'imposizione del conseguimento di un obiettivo/limite di concentrazione nei suoli per un inquinante, come il MTBE, non espressamente contemplato nella Tabella relativa alla contaminazione dei suoli. Quanto alla "affinità" del MTBE al parametro Idrocarburi leggeri C<12, il parere dell'Istituto Superiore della Sanità, appare adeguatamente argomentato e non viene sottoposto a censure dalla ricorrente.

**4.2.** In ordine alle acque superficiali (profilo che non sembra venire in rilevanza nella bonifica in questione), il punto 2. dell'Allegato rinvia ai limiti previsti dalla normativa vigente in materia di qualità delle acque superficiali. Vengono in rilievo le disposizioni del Dlgs 31/2001 (che ha sostituito il citato Dpr 236/1988) e quelle del Dlgs 152/1999, e successive modificazioni, ed in particolare i valori indicati nei rispettivi Allegati.

Similmente, per le acque sotterranee il punto 3. rinvia ai valori previsti dalla normativa in materia di tutela delle acque dagli inquinamenti, mentre ai valori indicati nella relativa Tabella viene attribuita un'efficacia meramente integrativa. In detta Tabella, peraltro, non compaiono i parametri suindicati; peraltro, come a suo tempo sottolineato dalla ricorrente propugnandone l'applicazione al MTBE (cfr. progetto preliminare del giugno 2003, pagg. 25-26), compare un parametro relativo agli idrocarburi totali - espressi come n-esano - al quale viene attribuito un valore limite di 350 mg/l).

Per le acque, si pone quindi la questione se il valore individuato sia coerente con quelli previsti dalla normativa richiamata.

La ricorrente sostiene che il limite di 10 mg/l (previsto dal Dpr 236/1988 indicato dall'I.S.S. non rappresenta un valore limite (vincolante), bensì un valore guida, e, in considerazione dell'assenza di punti di approvvigionamento idrico ad uso idropotabile a valle del sito da bonificare, deduce l'illogicità della scelta e la mancanza di un'adeguata motivazione. Può osservarsi che il valore di cui si discute è indubbiamente un valore limite, come risulta dalla definizione data nel parere dell'I.S.S. e dalla natura vincolante (ancorché derogabile, in base alla sussistenza di determinati presupposti) dei valori indicati nelle Tabelle allegate al Dm 471/1999, al Dlgs 31/2001 ed al Dlgs 152/1999 (mentre la categoria dei valori guida o valori obiettivo appartiene all'esperienza di altri settori della normativa antinquinamento, come quella sulla qualità dell'aria). Del resto, è in questa prospettiva che la ricorrente ha argomentato l'impossibilità di conseguire l'obiettivo attraverso l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, ed ha proposto conseguentemente un valore di concentrazione residua accettabile pari a 350 mg/l (cfr. progetto preliminare giugno 2003, pagg. 25-26; integrazione del novembre 2003, pag. 5).

A parte ogni valutazione di carattere tecnico-scientifico (evidentemente estranea alle competenze del Collegio), le prospettazioni delle parti sostanzialmente coincidono nell'individuazione del parametro di riferimento (quello relativo agli "idrocarburi totali"), mentre divergono sulla norma tecnica applicabile (per rinvio), che nel provvedimento impugnato viene individuata in quella relativa alle acque destinate al consumo umano. Stante l'assenza (non contestata) di un effettivo utilizzo dei corpi idrici interessati alla bonifica, il Collegio ritiene che il mero richiamo ("in via cautelativa") del principio di precauzione, di derivazione comunitaria (sancito dall'articolo 174 par. 2, del Trattato di Roma, e dall'articolo 130R prima della entrata in vigore del Trattato di Amsterdam), non sia sufficiente a giustificare l'imposizione di un limite di un ordine di grandezza così restrittivo.

Sotto tale profilo, dunque, il provvedimento appare illegittimo.

**5.** La ricorrente contesta anche la stessa legittimità dell'imposizione di un obiettivo nuovo (per l'inquinante MTBE), che comporta la necessità di rielaborare il progetto per quanto riguarda le tecnologie da adottare e gli impianti impiegati, nonostante che in occasione delle precedenti valutazioni il Comune non avesse espressamente considerato il

MTBE. Per di più, riservandosi una successiva valutazione in ordine alla possibilità di raggiungere concretamente detto obiettivo, il che, a dire della ricorrente, denoterebbe accessorialità e pressapochismo.

In proposito va ricordato che gli interventi di bonifica, ai sensi del Dm 471/1999, si articolano in fasi successive: piano di caratterizzazione, progetto preliminare, progetto definitivo, esecuzione della bonifica. In particolare, l'articolo 5 prevede che "Qualora il progetto preliminare di cui all'articolo 10 dimostri che i valori di concentrazione limite accettabili di cui all'articolo 3, comma 1, non possono essere raggiunti nonostante l'applicazione, secondo i principi della normativa comunitaria, delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, il comune o, se l'intervento riguarda un'area compresa nel territorio di più comuni, la regione, può autorizzare interventi di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza, che garantiscano, comunque, la tutela ambientale e sanitaria anche se i valori di concentrazione residui previsti nel sito risultano superiori a quelli stabiliti nell'Allegato 1. Tali valori di concentrazione residui sono determinati in base ad una metodologia di analisi di rischio riconosciuta a livello internazionale che assicuri il soddisfacimento dei requisiti indicati nell'Allegato 4." (comma 1) e che "Il provvedimento che approva il progetto ed autorizza gli interventi di bonifica e ripristino ambientale di cui al comma 1 deve stabilire le misure di sicurezza ed i piani di monitoraggio e controllo necessari ad impedire danni derivanti dall'inquinamento residuo e può fissare limitazioni temporanee o permanenti o particolari modalità per l'utilizzo dell'area. (...)" (comma 2).

La ricorrente ricorda che il primo progetto era stato respinto, tra l'altro, poiché "non vengono assicurati, all'esterno dell'area di proprietà, i limiti previsti dal Dm 471/1999", ed è evidente, per quanto esposto, che il MTBE risulta indirettamente contemplato dalla normativa sulle bonifiche.

Non è dubbio, peraltro, che l'Amministrazione precedente abbia, in sede di approvazione/autorizzazione, un potere prescrittivo in ordine alla bonifica da eseguire che può comportare anche l'onere di integrazioni progettuali: ciò è previsto espressamente dall'articolo 10, comma 5, e comunque è sottinteso dalle altre disposizioni del Dm 471/1999 che riguardano il procedimento di bonifica.

E' a questa eventualità che fa riferimento il Comune quando prevede successive valutazioni (dando per implicito l'onere di un'ulteriore integrazione progettuale).

**6.** Resta da valutare se l'imposizione dell'obbiettivo/valore da raggiungere per il MTBE risulti comunque illegittima, in presenza delle contrarie argomentazioni contenute nella progettazione presentata dalla ricorrente.

**6.1.** L'articolo 5, in particolare, è la norma chiave sul rapporto tra obblighi della bonifica e potere prescrittivi dell'Amministrazione. Dalla lettura della disposizione si desume chiaramente che la deroga ai valori limite è legata alla dimostrazione, da parte del soggetto onerato della bonifica, dell'impossibilità di conseguire i valori limite mediante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, ed alla individuazione di valori di concentrazione residui (ovviamente, superiori ai valori limite), ipotizzabili come risultato dell'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, e che risultino, in base all'applicazione di una metodologia di analisi del rischio, tali da garantire comunque un'adeguata tutela ambientale e sanitaria. Tale dimostrazione consente all'Amministrazione di autorizzare, prescrivendo misure di sicurezza, una bonifica (definita "Bonifica con misure di sicurezza e ripristino ambientale") che preveda il raggiungimento di detti valori residui (anziché dei valori limite veri e propri).

**6.2.** Non è superfluo ricordare che per migliori tecnologie disponibili, secondo la definizione, che ha una portata generale più attuale e consolidata, contenuta nella Direttiva 96/61/Ce, si intendono quelle tecniche e modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura degli impianti, più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente, che risultino sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale.

Il ricorso alle m.t.d. rappresenta uno strumento, alternativo o complementare, rispetto a quello consistente nella fissazione diretta di limiti inderogabili al rilascio di sostanze inquinanti.

Attraverso di esso, l'amministrazione vigilante dispone di un parametro più complesso e significativo - in quanto suscettibile di continui aggiornamenti, in relazione all'evoluzione della tecnologia ed al miglioramento dei prezzi di mercato - per valutare la sostenibilità ambientale di un'attività produttiva, sulla base del quale è possibile fissare limiti di emissione delle sostanze inquinanti tali da individuare le massime performance ambientali esigibili da ogni insediamento produttivo, sulla base delle specifiche caratteristiche degli impianti e delle potenzialità economiche aziendali.

L'ulteriore connotazione di "costi sopportabili", accolta nel Dm 471/1999 (e prima ancora nell'articolo 17 del Dlgs 22/1997, cui dà attuazione) è stata definita dall'articolo 114, comma 9, della legge 388/2000, nel senso che non comportino un arresto prolungato delle attività produttive o, comunque, non siano sproporzionati rispetto al fatturato annuo prodotto dall'impianto soggetto a bonifica.

Quanto all'onere della dimostrazione, la giurisprudenza di questo Tribunale (cfr. sent. 10 gennaio 2003, n. 10) ha già affermato che, qualora l'impresa argomenti (vengono in rilievo, le conoscenze tecnico-scientifiche disponibili per lo specifico settore produttivo e lo specifico problema di tutela ambientale, l'esistenza di documenti ricognitivi o valutativi a livello comunitario o nazionale, ai quali fare riferimento) l'impossibilità tecnica od economica di conseguire migliori risultati ambientali, sia l'Amministrazione a dover precisare perché quanto progettato o già realizzato non è sufficiente e quali ulteriori sforzi, sempre con il limite della migliore tecnologia disponibile (nel caso in esame, anche a costi sopportabili), l'impresa è tenuta a compiere.

**6.3.** Dall'esame della documentazione versata in atti si evince che:

- nel progetto del luglio 2003, la possibilità di conseguire i valori limite per il MTBE è considerata al paragrafo relativo agli obiettivi e tecnologie di bonifica delle acque sotterranee (paragrafo 6., pagg. 25-26), per affermare che “Sulla base della nostra esperienza professionale il VCG indicato ben difficilmente è raggiungibile con le migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili” e, dopo considerazioni critiche in ordine alla congruità del valore proposto dall’I.S.S. (sopra esaminate), concludere che “riteniamo ragionevole proporre un VCRA pari a 350 mg/l” (come altresì esposto ai punti precedenti) - dove VCG sta per valore di concentrazione guida (qualificazione che si è già definita erronea), e VCRA per valore di concentrazione residuo accettabile;

- nell’integrazione del novembre 2003, le valutazioni richiamate dalla ricorrente (paragrafo 6., pag. 5) concernono non il MTBE, bensì il benzene;

- nel progetto del gennaio 2004, (paragrafo 7., pag. 25), per il MTBE, sulla base di considerazioni critiche anche stavolta attinenti alla congruità del valore proposto dall’I.S.S., si postula “ragionevole assumere ... un VCRA pari a 350 mg/l”, e non viene nemmeno più affrontato, quanto meno rispetto al parametro MTBE e al valore limite ad esso attribuito, il tema dei risultati ottenibili mediante l’applicazione delle migliori tecnologie disponibili.

Perciò, appare evidente che, anche volendo considerare valida ed attuale la documentazione precedente l’ultimo progetto presentato (con ciò onerando impropriamente l’Amministrazione di una selezione e/o composizione tra proposte in parte difformi), si è in presenza di asserzioni non documentate, né circostanziate (con riferimento alle performance ottenibili con le diverse tecnologie, alla letteratura scientifica al riguardo, alle concrete esperienze applicative vantate, etc.), che non consentono di ritenere soddisfatto (neanche nel senso precisato al punto precedente) l’onere previsto dall’articolo 5 al fine di perseguire una bonifica con misure di sicurezza (riguardo al parametro MTBE).

**7.** In conclusione, il ricorso va accolto limitatamente all’imposizione dell’obiettivo/valore limite relativo alla concentrazione dell’inquinante MTBE nelle acque, con conseguente annullamento del provvedimento prot. 2727/2004, in parte qua.

Resta salvo il potere dell’Amministrazione di fissare motivatamente al riguardo un valore diverso, anche sulla base delle prospettazioni eventualmente contenute nell’integrazione del progetto preliminare che la ricorrente dovrà presentare (entro un termine all’uopo fissato) per tener conto delle prescrizioni che non sono state annullate con la presente sentenza.

Sussistono giustificati motivi per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di giudizio.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo dell’Umbria, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l’effetto, annulla in parte qua il provvedimento impugnato, nei sensi indicati in parte motiva.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall’Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria di questo Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del giorno 13 ottobre 2004, con l’intervento dei magistrati:

*omissis*