

Acque

I limiti applicabili alle acque di falda emunte, contaminate da idrocarburi

Luisa Giampietro (*)

Premessa (1)

Il problema della contaminazione delle falde acquifere è stato - di recente - più volte sottoposto all'attenzione dei Giudici (amministrativi e penali): ciò appare la naturale conseguenza sia dell'indubbia rilevanza del tema, sia della crescente sensibilizzazione della collettività rispetto ad esso (2).

La rilevanza del tema ...

Mi sembra, del resto, emblematico che la **prima iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione europea** ad ottenere il necessario numero di firme per essere sottoposta all'attenzione della Commissione UE sia stata la c.d. *Right 2 Water* (3) e che stiano vedendo la luce le prime pronunce in tema di **ammissibilità delle azioni di classe** (c.d. *class action*) proposte da utenti nei confronti di Comuni, nei cui territori si riscontrano valori fuori norma nell'acqua, immessa nella rete idrica pubblica e destinata al consumo umano (4).

... e la "dissociazione" dei tempi dell'evoluzione tecnica e processuali

Pur dispiegandosi all'interno di un tema così ampio e complesso, il presente contributo ha uno scopo piuttosto limitato: intendo, infatti, cogliere l'occasione (fornita da una recente sentenza del Consiglio di Stato) (5) per valutare - in chiave critica - come (e, prima ancora, se) la complessità tecnica delle questioni che caratterizzano la tematica dell'inquinamento di falda (e connessi oneri di bonifica) raggiunga le aule giudiziarie, per poi analizzare se la (eccessiva) durata dei procedimenti giurisdizionali sia la causa di quella che potremmo definire l'**obsolescenza tecnica** che connota alcune pronunce giurisdizionali, che cristallizzano - in termini di certezza giuridica - la risoluzione di contenziosi ultradecennali. La recente sentenza, sopra citata, mi sembra significativa (anche) sotto questo profilo, in quanto fonda il proprio *decisum* su valutazioni altamente specialistiche, rispetto alle quali il Collegio declina ogni margine di sindacato, ritenendole connotate da margini di **opinabilità** e, pertanto, al riparo dall'intervento dei Giudici e rimesse alla **discrezionalità tecnica** della

(*) Avvocato in Roma

(1) Il presente contributo costituisce l'oggetto della Relazione, tenuta al Convegno nazionale *Sviluppo agricolo, protezione del territorio e produzione agroalimentare in un ambiente tutelato*, Gubbio 27-28 febbraio 2015. Gli atti del Convegno sono in corso di pubblicazione.

(2) Segnaliamo una serie di interventi in cui i giudici, amministrativo e penale, sono stati chiamati, di recente, a pronunciarsi sul tema del "governo della prova" nell'ambito di valutazioni su istruttorie tecniche di particolare complessità, in contenziosi riguardanti la contaminazione di falde acquifere: Cons. di Stato, sez. VI, n. 2526/2014; Cass., sez. I pen., n. 45001/2014, Cons. di Stato, sez. V pen., n. 3573/2014 e, meno recenti ma non meno interessanti, Tar Bolzano n. 116/2013; Cass., sez. I pen., n. 4878/2012. Si rinvia, inoltre, alla lettura della recentissima, corposa (e discussa) sentenza della Corte di Assise di Chieti n. 2/2014, dep. 2 febbraio 2015, in tema di avvelenamento di acque di falda.

(3) In tema si rinvia a R. Palladino, *Iniziativa legislativa dei*

cittadini dell'Unione europea e democrazia partecipativa: a proposito dell'iniziativa Right 2 Water, in *Diritto dell'Unione europea*, 2014, 3.

(4) Per un commento alle due ordinanze del Tribunale di Roma, F. Porcari, *Primi fragili spiragli per l'azione di classe contro gli enti pubblici territoriali*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2014, 3, 971. Si rinvia inoltre alla lettura dell'ordinanza del Tribunale di Roma, sez. II civile del 4 marzo 2013 (dep. 2 maggio 2013). È appena il caso di evidenziare che viviamo in un mondo nel quale ogni anno si consumano circa cinquanta miliardi di litri di acqua in bottiglia, molta della quale definita "acqua fossile" (cfr. Peter Gleick, *Bottled and sold: the story behind our obsession with bottled water*, Island Press, Washington, 2011, p. 5 e 64-68), per la cui formazione ed accumulazione nelle falde acquifere sono necessarie decina di migliaia di anni (cfr. Diamandis - Kotler, *Abbondanza*, Codice edizioni 2014, si veda in specie, cap. 8 "Acqua").

(5) Cons. di Stato, sez. VI, sentenza del 20 maggio 2014, n. 2526/2014, cit.

Inquinamento

PA (6). A tale conclusione il Consiglio di Stato è giunto tramite argomentazioni note e motivate (7), pervenendo tuttavia - in tal modo - a confermare alcune imposizioni, adottate dalla PA nell'ambito di una Conferenza dei Servizi all'interno di un procedimento di caratterizzazione, svoltosi nel lontano 2004 (*sic!*), **imposizioni ritenute oggi (ma, diremmo, già da qualche anno...) infondate dallo stesso Ente specialistico** che le aveva elaborate e promosse. La circostanza ci induce a valutare alcuni aspetti critici (e criticabili), relativi alla difficile comunicazione tra mondo scientifico ed aule giudiziarie.

Peraltro, la sentenza citata segna un arresto giurisprudenziale diametralmente opposto rispetto ad un pur recente precedente (Cons. di Stato, sez. VI, n. 5256/2009) sulla medesima questione, oggetto di analisi: vale a dire, sulla legittimità dell'imposizione di (quali?) limiti di concentrazione relativi al parametro MTBE (8) per le acque sotterranee emunte e destinate alla re-immissione in falda (previo trattamento). Ciò denota una certa imprevedibilità dei "mutamenti di rotta" della giurisprudenza, imprevedibilità destinata ad incidere fortemente in termini economici sulle imprese (chiamate a ingenti investimenti per finanziare gli interventi di disinquinamento) (9), in termini procedurali sull'azione della PA (centro decisionale

nei procedimenti di bonifica ma, in generale, titolare di poteri autorizzatori delle attività aventi impatto ambientale). Sullo "sfondo" del presente contributo, restano le ragioni della collettività, che della tutela delle matrici ambientali è naturalmente la prima interessata.

I limiti applicabili alle acque di falda emunte da sito contaminato

Sul tema del **regime giuridico delle acque di falda contaminate, emunte da barriera idraulica e trattate in situ** (nell'ambito di interventi di messa in sicurezza di emergenza o bonifica con misure di sicurezza) molto è stato scritto negli ultimi anni, in dottrina e giurisprudenza.

È appena il caso di ricordare che le questioni che hanno sollevato dubbi interpretativi (ed applicativi, per le imprese) sono state varie e, tra di esse, spiccano quelle relative:

- alla **natura** (di rifiuti liquidi o di scarichi) di tali acque, derivanti da trattamento (discendendo dal differente inquadramento rilevanti conseguenze sul regime autorizzatorio) (10);
- alla **legittimità o meno della re-immissione** delle acque trattate in corpi idrici superficiali (o in fognatura) oppure, in alternativa, all'obbligo di re-immissione nella falda di provenienza (11);

(6) Che si avvale, naturalmente, di organi specialistici (nella specie, l'Istituto Superiore di Sanità, d'ora in avanti ISS).

(7) In specie, il Cons. di Stato, si richiama, nella sentenza in esame, alla pronuncia emessa dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 20 gennaio 2014, n. 1103, v. *infra*.

(8) MTBE è acronimo che si scioglie con "metil terbutil etere" (sulla natura e caratteristiche del contaminante, v. *infra*).

(9) È noto che il trattamento *in situ* delle acque di falda emunte e poi reimmesse in corpo idrico ricettore (superficiale o sotterraneo) costituisce spesso la scelta privilegiata dai soggetti onerati della bonifica, in quanto economicamente più vantaggiosa rispetto all'invio delle medesime acque contaminate (come rifiuti liquidi) ad impianti di trattamento terzi e, comunque, siti altrove.

(10) In dottrina, si veda Pasquale Giampietro, *Acque. Il trattamento e lo scarico delle acque di falda "assimilate" ai reflui industriali*, in www.lexambiente.it; Stefania Giampietro, *Acque di falda: rifiuti? Falso allarme. Nota a Consiglio di Stato 6 dicembre 2013, n. 5857*, pubblicato su www.lexambiente.it. Si veda altresì L. Prati, *Le acque di falda emunte negli interventi di MISE ed il regime dei rifiuti liquidi*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, 5; E. Pomini, *La qualificazione delle acque di falda emunte durante le operazioni di bonifica: questione di inquadramento generale dell'art. 243 TUA*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, 3-4, 365. Più risalenti, L. Butti e F. Peres, *Operazioni di bonifica e gestione di acque emunte*, su questa *Rivista*, 2005, 3; Roncelli - Pomini, *Bonifica delle falde acquifere sotterranee e barriere idrauliche*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005, 1. Si veda inoltre, in giurisprudenza, Tar Venezia, sez. III, n. 255/2014 e l'ivi citato ampio dibattito giurisprudenziale, relativo alla "qualificazione delle acque di falda emunte", in *alternativa* ricondotte alla nozione di *rifiuti liquidi* (Tar Sicilia, Catania,

sez. I, 11 settembre 2012, n. 2117; Tar Toscana, sez. II, 6 ottobre 2011, n. 1452; Tar Sardegna, sez. II, 21 aprile 2009, n. 549; Tar Sicilia, Palermo 20 marzo 2009 n. 540) o *acque reflue industriali* (con conseguente applicabilità della disciplina sugli scarichi idrici, di cui alla Parte III, TUA), v. Tar Campania, Napoli, sez. V, 21 marzo 2012, n. 1398; Tar Sicilia, Catania 29 gennaio 2008, n. 207; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 23 luglio 2008, n. 1068; Tar Friuli Venezia Giulia, 26 maggio 2008, n. 301.

(11) Quest'ultima condizione è ritenuta tutt'ora necessaria da alcune PA, tra cui la Provincia di Roma. Quest'ultima si è recentemente espressa (nel settembre 2014) nel senso di ritenere che "le soluzioni acquose emunte ed avviate all'impianto di trattamento debbano essere trattate e ricondotte ai limiti di qualità delle acque sotterranee (CSC) prima di essere scaricate in corpo idrico superficiale" e che, comunque, sia auspicabile la re-immissione in falda (previo trattamento ai limiti delle CSC) "nell'ottica del risparmio della risorsa acqua di falda", considerata la finalità di "garantire che non avvenga un mero trasferimento della contaminazione da un comparto ambientale all'altro". In dottrina, si rinvia a L. Musmeci, *Siti contaminati: la nuova disciplina della bonifica*, in *Bollettino rifiuti* n. 129-130, 2006, contributo nel quale - a valle dell'introduzione dell'art. 243 TUA - si notava come la nuova disciplina costituisse una "grande novità rispetto al passato" ponendo un "elemento di certezza in più. Tuttavia è d'uopo osservare che tra lo standard di qualità per le acque profonde (valore tabellato oppure ottenuto tramite l'applicazione di un modello di analisi di rischio) e quello relativo allo scarico vi possono essere differenze anche notevoli (anche 1-2 ordini di grandezza). Ciò portato alle estreme conseguenze porterebbe ad affermare che potrebbe essere sufficiente emungere le acque profonde contaminate e, ove

• all'applicabilità, a tali reflui, di **distinti limiti tabellari** (in dipendenza dal corpo idrico di destinazione, a valle del trattamento), con specifico riguardo al tema della **tassatività (o meno) degli elenchi** dei parametri, previsti dalle norme tecniche sulla bonifica.

Quest'ultimo tema - già ampiamente dibattuto vigente il "Decreto Ronchi" (e relativo D.M. n. 471/1999, di attuazione) è quello su cui è stata chiamata a pronunciarsi più volte la giurisprudenza amministrativa, da ultimo il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 2526/2014, citata.

Giova precisare, quanto all'ultima delle tre aree problematiche sopra ricordate, che le **lacune delle norme tecniche** di riferimento, gli interventi (interpretativi ed integrativi) del Ministero dell'Ambiente e dell'ISS ed una diffusa tendenza della PA ad interpretare i vincoli imposti ai privati in senso particolarmente cautelativo (di qui, anche il ricorso anche al principio di precauzione, v. *infra*), contribuiscono da tempo all'incremento di contenziosi tra PA e imprese.

In effetti - con riferimento ai valori di concentrazione limite accettabili nelle acque sotterranee - il citato D.M. n. 471/1999 conteneva un rinvio al D.Lgs. n. 152/1999 (12) (allora vigente), disponendo che "nel caso in cui la normativa di tutela delle acque dagli inquinamenti preveda valori diversi da quelli riportati in tabella e ne posponga nel tempo

il raggiungimento secondo cadenze temporali definite, i valori della tabella devono considerarsi sostituiti da detti diversi valori e, in sede di elaborazione ed approvazione dei progetti, gli interventi di bonifica devono essere stabiliti nel riferimento a tali ultimi valori e cadenze temporali" (13). La norma era stata introdotta nel chiaro tentativo di "collegare" la disciplina sulla bonifica al *corpus* normativo in tema di tutela delle acque.

L'apertura citata costituì, a ragione o a torto, un primo varco per considerare l'elenco dei parametri (e relativi valori-limite) del D.M. n. 471/1999 come non tassativo (14).

L'altro argomento tecnicamente forte (come vedremo, ancora attuale) (15) era rappresentato dalla clausola contenuta nel citato decreto ministeriale, secondo cui per le sostanze non indicate nella Tabella 1, dovevano adottarsi "i valori di concentrazione limite accettabili riferiti alla sostanza più affine tossicologicamente", criterio tecnico - peraltro - previsto espressamente solo per la contaminazione del suolo e del sottosuolo e **non** per la contaminazione delle **acque sotterranee** (16).

In effetti, per quanto di interesse ai fini della presente analisi, il D.M. n. 471/1999 contemplava singolarmente solo alcuni parametri che, invece, nel D.Lgs. n. 152/1999, erano considerati esclusivamente come sommatoria (e tra questi, gli idrocarburi) (17) e ciò disponeva nonostante il fatto che

esse corrispondessero allo standard di qualità fissato per lo scarico di acque reflue industriali, verrebbero direttamente scaricate in corpo idrico superficiale, senza bisogno di alcun trattamento". In realtà, la norma contenuta nell'art. 243, comma 4 impone comunque lo svolgimento di un "trattamento" ai fini dell'assimilazione. Peraltro, sulla legittimità della re-immersione in falda delle acque contaminate emunte e trattate, vigente il D.Lgs. n. 152/1999, l'art. 30 (rubricato: "scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee") disponeva il divieto di "scarico diretto nelle acque sotterranee e nel sottosuolo" (comma 1) ma prevedeva anche che "in deroga a quanto previsto al comma 1 l'Autorità competente, dopo indagine preventiva, può autorizzare gli scarichi nella stessa falda delle acque utilizzate per scopi geotermici, delle acque di infiltrazione di miniere o cave o delle acque pompate nel corso di determinati lavori di ingegneria civile, ivi comprese quelle degli impianti di scambio termico" (comma 2). Ebbene, ai "lavori di ingegneria civile" ben potevano allora (così come oggi) ricondursi le operazioni di bonifica *in situ*.

(12) D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva n. 91/271/Cee concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva n. 91/676/Cee relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole" (GU n. 124 del 29 maggio 1999 - Suppl. Ordinario n. 101).

(13) D.M. n. 471/1999, Allegato 1, punto 3, con rinvio - in specie - alle Tabelle 20 e 21 dell'Allegato 1, paragrafo 4, punto 4.4.2 (classificazione delle acque sotterranee) del D.Lgs. n. 152/1999.

(14) "Non si rilevano sostanziali differenze tra i parametri in-

dicati nel D.M. n. 471/1999 e nel D.Lgs. n. 152/1999 e successive modifiche", così scriveva - per esempio - nel 2002 il Responsabile del Dipartimento Provinciale ARPAT di Massa Carrara nel contributo "Problematiche inerenti l'applicazione del D.M. n. 471/1999", reperibile su www.arpa.emr.it: naturalmente, per un giurista, la nozione di "assenza di sostanziali differenze" suona quasi inquietante.

(15) Si veda Cons. di Stato, sentenza n. 2526/2014, in commento, v. punto 9.

(16) Si veda Allegato I, par. 1, 5° periodo, del D.M. n. 471/1999 ed Allegato I, par. 3, tab. 2 del medesimo D.M., in tema si rinvia a Franco Giampietro, *Bonifica dei siti contaminati: nuovo Parere dell'ISS sul valore-limite del MTBE dopo l'entrata in vigore del Testo Unico Ambientale*, in www.giuristiambientali.it, nonché al contributo di Franco Giampietro e Vittorio Giampietro, *Bonifiche dopo il TU: il nuovo parere dell'Istituto Superiore di Sanità sul parametro MTBE*, su questa Rivista, 2007, 5, 377 e ss.

(17) Mentre nel c.d. decreto acque del 1999 gli idrocarburi erano contemplati come "idrocarburi totali", nel D.M. n. 471/1999 erano considerati - con riferimento alle acque sotterranee (Allegato I, punto 3, Tab. 2) - solo come parametro 90 "n-esano", mentre, con riguardo al suolo e sottosuolo (Allegato I, punto 1 Tab.1), erano contemplati (come parametri 91 e 92) gli idrocarburi leggeri e pesanti. Si rammenta che per il parametro 90 (n-esano) l'ISS, in data 25 luglio 2002, ha precisato che "a parere di questo Istituto, il parametro 90 (...) riporta una dizione errata in quanto normalmente non viene ricercato il parametro n-esano bensì tale sostanza viene utilizzata normalmente per esprimere i risultati riferiti al parametro idrocarburi, cioè la dizione corretta è "idrocarburi espressi come n-

Inquinamento

alcuni dei “grandi assenti” (come gli idrocarburi disciolti o emulsionati) fossero da tempo riconosciuti come causa di inquinamento delle falde sotterranee.

Per i parametri non contemplati né dal D.M. n. 471/1999 né dal TU acque (ad esempio, come anzidetto, i singoli idrocarburi), le PPAA cominciarono a fare riferimento ai **limiti di potabilità**, contenuti nel **D.P.R. n. 236/1988** (18), secondo una prassi confermata (ed avallata) dall’Istituto Superiore della Sanità e dal Ministero dell’Ambiente. Le tessere del mosaico - a “composizione variabile” - furono fonte di defatiganti contenziosi amministrativi.

Nel caso delle acque di falda, vi erano Agenzie regionali che sostenevano che la bonifica di tali corpi idrici dovesse “tendere al raggiungimento dei valori indicati dalla normativa sulle acque potabili o

quanto meno ai valori medi delle acque dei pozzi delle zone circostanti (fondo naturale)” (19).

Chiaramente tale impostazione celava complesse ed insidiose questioni, connesse alla (insufficiente opera di) classificazione dei corpi idrici sotterranei (20) ed al possibile (in alcune zone d’Italia, probabile) “disallineamento” tra la nozione di **acque di falda** e quella di **acque potabili** (21). È appena il caso di evidenziare che - a valle dell’introduzione del TUA e della metodologia di analisi di rischio sito-specifica - molto è cambiato rispetto alla fissazione dei valori obiettivo da raggiungere, connessi all’utilizzo *specifico* delle acque di falda di destinazione ed alla modellizzazione dell’inquinante preso in considerazione.

Anche a voler limitare l’oggetto della presente analisi solo alla questione dei **limiti applicabili al parametro MTBE**, si ricorda che tre sono state le (parzialmente diverse) **prese di posizione dell’ISS**.

esano” L’Istituto suggeriva - nella stessa sede - di adottare una diversa concentrazione limite per il nuovo parametro idrocarburi totali 10 µg/l al posto del 350 µg/l, con valore identico a quello del parametro idrocarburi disciolti o emulsionati e olii minerali, contenuto nel D.P.R. n. 236/1988 “a garanzia dell’uso privilegiato (potabile) delle risorse idriche sotterranee, indipendentemente dal loro stato qualitativo ed uso effettivo”, in tema V. Giampietro, *Idrocarburi in acque sotterranee: criticità irrisolte*, in *Ambiente*, 2005, 5, 490 e ss. a commento anche del Parere ISS n. 024711 IA/12.

(18) D.P.R. 24 maggio 1988, n. 236, “Attuazione della direttiva n. 80/778/Cee concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano ai sensi dell’art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183” (pubblicato nella G.U. 30 giugno 1988, n. 152, S.O.), disciplina poi modificata - dapprima solo nell’articolato normativo (successivamente in quello tecnico di attuazione) dal D.Lgs. 2 febbraio 2001, n. 31, “Attuazione della direttiva n. 98/83/Ce relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano” (G.U. n. 52 del 3 marzo 2001 S.O. n. 41), che ha previsto (art. 20) che: “le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 236, cessano di avere efficacia al momento della effettiva vigenza delle disposizioni del presente decreto legislativo, conformemente a quanto previsto dall’articolo 15, fatte salve le proroghe concesse dalla Commissione europea ai sensi dell’articolo 16” (comma 1) e che - tuttavia - le norme tecniche adottate ai sensi del D.P.R. n. 236 del 1988 dovessero restare in vigore “ove compatibili con le disposizioni del presente decreto, fino all’adozione di diverse specifiche tecniche in materia” (comma 2).

(19) “*Problematiche inerenti l’applicazione del D.M. n. 471/1999*”, cit.

(20) Il D.Lgs. n. 152/1999, Allegato I (Monitoraggio e classificazione delle acque in funzione degli obiettivi di qualità ambientale” - Punto 2.2. (Corpi idrici sotterranei) - Tabella 3 (Definizioni dello stato ambientale per le acque sotterranee) definisce nel seguente modo i corpi idrici sotterranei:

“Classe A - Impatto antropico è nullo o trascurabile con condizioni di equilibrio idrogeologico. Le estrazioni o alterazioni della velocità naturale di ravvenamento sono sostenibili sul lungo periodo.

Classe B - Impatto antropico è ridotto, vi sono moderate condizioni di disequilibrio del bilancio, senza che tuttavia ciò produca una condizione di sovrasfruttamento e sostenibile sul lungo periodo.

Classe C - Impatto antropico significativo con notevole incidenza dell’uso sulla disponibilità della risorsa evidenziato da rilevanti modificazioni agli indicatori generali sovraesposti.

Classe D - Impatto antropico nullo o trascurabile ma con presenza di complessi idrogeologici con intrinseche caratteristiche di scarsa potenzialità idrica”. Si rammenta che è stato recentemente approvato il Decreto del MATTM n. 272/2014, recante le modalità per la redazione della relazione di riferimento di cui all’art. 5, comma 1, lett. v-bis), del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel quale si disciplinano i casi in cui è fatto obbligo ai gestori degli “impianti in AIA statale” di presentare la c.d. relazione di riferimento, di cui si precisano tempistica di deposito e contenuti essenziali. Tra le informazioni sono incluse quelle sullo “stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee relative alla presenza di sostanze pericolose pertinenti” (art. 5 del D.M. cit.). In specie, si rinvia all’Allegato 2 (Contenuti minimi della relazione di riferimento). In tema, v. A. Quaranta, *Modalità per la redazione della relazione di riferimento: quali sono, cosa (non) dicono*, su questa Rivista n. 4/2015, p. 222 ss.

(21) Per un inquadramento delle questioni tecniche inerenti i limiti applicabili alle acque potabili con riferimento al problema dell’inquinamento delle acque di falda, si veda V. Riganti, “*Le acque destinate al consumo umano*”, reperibile su www.arpalombardia.it. Si rinvia inoltre a Claudio Diani, *Nuove deroghe alla normativa sulla qualità delle acque*, in *Ambiente*, 2005, 5, 443 e ss. in cui si evidenziava che l’art. 8 del D.Lgs. n. 31/2001 “nel disciplinare l’attività di controllo presso i punti di prelievo delle acque superficiali e sotterranee da destinare al consumo umano, prevede che l’autorità competente ai controlli (...) debba tenere in considerazione i risultati del rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici, effettuato nell’ambito dei piani di tutela delle acque” e che pertanto “il vuoto normativo dovuto alla insufficiente attuazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 152/1999 (...), oltre a creare un evidente ostacolo alla disciplina sulla tutela delle acque dall’inquinamento, riverberi i suoi effetti anche su quelle discipline che alla stessa si richiamano, come quella in esame”, con argomentazione che appare ancora oggi attuale. Il riferimento va alla giurisprudenza in tema di imposizione di obiettivi di bonifica senza previo accertamento dei valori di fondo (naturale ed antropico) della aree sottoposte ad intervento: si veda Tar Campania, sez. I, 11 dicembre 2007, n. 16124; Tar Friuli Venezia Giulia, sez. I, 26 maggio 2008, sentenza n. 301.

Dapprima, tale Istituto ha sostenuto (con parere del febbraio 2001) (22) che il valore limite di concentrazione dell'MTBE (del tutto assente nel D.M. n. 471/1999) dovesse - per quanto riguardava le acque - "in via cautelativa" essere parametrato sul valore limite previsto dalla disciplina sulle acque potabili, in quanto - sulla base di valutazioni espresse dall'Usepa (23) - il comportamento del MTBE poteva assimilarsi "sia dal punto di vista tossicologico che di destino ambientale ad un **idrocarburo a catena lineare** a basso numero di atomi di carbonio". Successivamente, lo stesso Istituto ha "suggerito" - per quanto riguarda gli idrocarburi - di sostituire il parametro "n-esano" - contenuto nel D.M. n. 471/1999 - con "idrocarburi totali espressi come n-esano", auspicando al contempo l'applicazione di un limite di contaminazione molto più rigoroso (da 350 µg/l a 10 µg/l), in analogia - ancora - con quanto previsto dal D.P.R. n. 236/1988 (24).

Nel 2003 l'ISS è intervenuto a confermare la correttezza dell'applicazione di un limite all'MTBE pari o inferiore a 10 µg/l, ritenendo il Metil Terbutil Etere "affine ad un idrocarburo a catena C<12" e - dunque - sostenendo che dovesse essere ad esso applicata (come agli altri idrocarburi a catena lineare di origini petrolifera) la concentrazione limite nelle acque sotterranee pari a 10 µg/l (25).

Infine, ed a valle dell'entrata in vigore del TUA, l'ISS motivava - *re melius perpensa* - in base a diverse argomentazioni tecniche circa l'opportunità di applicare un **diverso limite** (compreso tra i 20 ed i 40 µg/l) all'MTBE, ritenuta una sostanza riconducibile alla famiglia degli **eteri**, avente "proprietà tali da alterare profondamente dal punto di vista organolettico la qualità delle acque, in quanto fortemente odorigena", ed esclusa la sua assimilazione agli idrocarburi (26).

Ebbene, se questa è l'evoluzione delle teorie scientifiche relative agli impatti ambientali e sanitari dell'MTBE, non stupisce che il contenzioso in materia abbia richiesto l'attenzione dei Giudici amministrativi. Meraviglia, tuttavia, una certa "difficoltà di ascolto", da parte della Magistratura, rispetto al mutare delle teorie dei tecnici, ai quali (tecnici) in materia ambientale, così spesso "si affidano" - nella

risoluzione dei contenziosi - i titolari del potere giurisdizionale.

Applicazione della norma *ratione temporis* ed evoluzione scientifica

Il Consiglio di Stato si è pronunciato - nella sentenza più volte citata - su una vicenda che trae origine da un'impugnazione - presentata dinnanzi al Tar da una Società coinvolta in un procedimento di bonifica, nel 2004 (questi, purtroppo, i tempi della giustizia italiana ...) - e che aveva ad oggetto (anche) la questione della legittimità dell'imposizione del valore (pari a 10 µg/l) come concentrazione limite ammissibile, in acque sotterranee, per l'MTBE. Come anticipato, il Collegio ha **ribaltato l'orientamento** assunto, nel 2009, dalla medesima Sezione sullo stesso, specifico argomento.

Solo qualche anno fa, infatti, era stato affermato che l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006 (ed in specie dell'art. 243, posto a disciplina dello scarico delle acque emunte, nell'ambito delle operazioni di bonifica) aveva chiarito un principio *già insito* nel D.Lgs. n. 152/1999, ossia che lo scarico delle acque predette dalla falda nell'ambito dei procedimenti di bonifica dovesse attenersi ai limiti di emissione delle acque reflue industriali, qualora fosse immesso in acque superficiali, limiti indicati nel D.Lgs. n. 152/1999 e che, con riguardo al parametro MTBE, **l'integrazione da parte del MATTM sulla base dei pareri dell'ISS dei valori tabellari del D.M. n. 471/1999 dovesse ritenersi illegittima** (c.d. questione di metodo), evidenziando peraltro che **tale parere era stato comunque "superato"** dallo stesso Istituto, che aveva successivamente ritenuto **erronea tecnicamente** l'assimilazione dell'MTBE agli idrocarburi (27).

I (conseguenti) problemi di "obsolescenza tecnica" della sentenza

Il Consiglio di Stato, diversamente, nella sentenza n. 2526/2014, ha fondato la propria decisione di rigetto del ricorso sul citato Parere dell'ISS (sopra commentato) del 6 febbraio 2001 (che - al momento dell'imposizione della prescrizione in Conferenza di Servizi - rappresentava l'opinione "ufficia-

(22) Parere ISS del 6 febbraio 2001 n. 57058 IA/12.

(23) United States Environmental Protection Agency.

(24) Parere ISS del 25 luglio 2022, n. 024711 IA/12, si veda *retro*.

(25) Parere ISS del 19 febbraio 2003 n. 024711 IA/12.

(26) "Invero il metil terbutil etere è un composto organico di sintesi, derivante dal metanolo e dal 2-metil-2propanolo. Viene impiegato come additivo per la benzina per aumentarne

il numero di ottani, in sostituzione del piombo tetraetile e del benzene" (cfr. Tar Toscana n. 1617/2013). Si tratta, in effetti, di una sostanza molto meno tossica rispetto alla maggior parte degli idrocarburi aromatici sebbene certamente non innocua, essendo, inoltre, molto solubile in acqua (avendo un coefficiente di diffusione più elevato di quello degli idrocarburi).

(27) Cfr. Cons. di Stato, sez. V. sentenza n. 5256/2009, punto 3.

Inquinamento

le” dell’Istituto e, dunque, parametro di legittimità delle prescrizioni tecniche imposte dalla PA nel 2004).

Da un punto di vista normativo, i Giudici di Palazzo Spada si sono basati sull’art. 1, comma 5 dell’Allegato I del citato D.M. n. 471/1999, secondo cui “per le sostanze non indicate in tabella si adottano i valori di concentrazione limite accettabili riferibili alla sostanza più affine tossicologicamente”, con un meccanismo che - secondo quanto si legge in motivazione - troverebbe applicazione “per tutte le sostanze non rientranti nell’elenco di quelle contemplate in tabella, a prescindere dal fatto che si trovino sul suolo o, come nella specie, nelle acque sotterranee” (28). I dati testuali normativi a supporto dell’opposta tesi (secondo cui il criterio dell’affinità tossicologica si trovava citato, nel decreto ministeriale, solo per le matrici suolo e sottosuolo) sono stati già richiamati.

Dal punto di vista tecnico (ed è questo il dato che mi sembra più interessante), i giudici si sono pronunciati, legittimando - a dieci anni dai fatti di causa (2004-2014) - un’imposizione tecnica in base alla “plausibilità” ed alla resistenza (alle censure di irragionevolezza) di una valutazione che pur è stata smentita da anni dallo stesso Ente specialistico che l’aveva espressa e promossa (29). In questo senso, mi sembra che la pronuncia sia uno strano caso di **corto circuito cronologico**.

Non solo. La stessa Sezione del Consiglio di Stato, in un’altra pronuncia, aveva recentemente **dato atto del mutamento di indirizzo dell’ISS** (nella citata sentenza n. 5256/2009) e - ancor più di recente - il G.A. aveva riconosciuto il superamento della questione di merito, stabilendo che “nel caso di specie (...) anche se si aderisse all’opposto orientamento dell’utilizzabilità dei pareri dell’ISS per colmare la lacuna normativa in esame, rimarrebbe ferma, comunque, la conclusione dell’**illegittimità** dell’operato della PA: ciò in ragione dell’impossibilità (riconosciuta dallo stesso ISS, in un ulteriore parere del 2006) di assimilare l’MTBE agli idrocarburi” (30).

Cenni sull’applicazione del principio di precauzione in tema

Infine, mi sembra interessante evidenziare come, (anche) su un tema così specifico come quello dell’applicazione dei limiti di sostanze inquinanti alle acque di falda emunte e trattate ai fini della re-immissione in corpi idrici, diverse interpretazioni giurisprudenziali (in disaccordo tra di loro) si siano “intrecciate” a temi generali, come il **principio di precauzione**.

Così, la giurisprudenza ha talvolta affermato che - in riferimento a tali limiti - non possa essere invocato il principio di **tassatività**, facendo piena applicazione del principio di precauzione (cfr. Tar Trentino Alto Adige, Trento, 25 marzo 2010, n. 93) (31), talaltra ha - diversamente - ritenuto di porre la “questione di metodo”, sostenendo che non rientri tra i poteri della P.A. quello di imposizione di limiti diversi da quelli previsti *ex lege* (a prescindere cioè dalla fondatezza tecnica dell’applicazione di diversi limiti) (32).

Infine, vi sono state occasioni nelle quali il tema è stato risolto sulla base di un **criterio di merito**, ossia - una volta data per accettabile l’interpretazione analogica delle tabelle - la correttezza dell’operazione di integrazione è stata fatta dipendere dalla correttezza in concreto dell’applicazione del limite, da un punto di vista scientifico. Ma anche adottando tale ottica, si è alternativamente legittimata l’imposizione di limiti fuori tabella o, al contrario, la si è ritenuta infondata (nel primo senso, si rinvia a Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, sent. 1738/2009; nell’opposta direzione, si veda Tar Toscana n. 1452/2011 nonché Consiglio di Stato, sentenza n. 5256/2009, citata).

Quanto poi alla connessione tra limiti di accettabilità della contaminazione delle matrici ambientali, natura (evidentemente tecnica) della valutazione di “affinità” tra sostanze inquinanti ed applicazione del principio di precauzione (in riferimento alle migliori tecnologie disponibili a costi supportabili), si segnala un’interessante (e, per quanto risulta, piuttosto isolata) sentenza amministrativa, nella quale - richiamati i margini di discrezionalità tecnica, concessi all’autorità che autorizza la bonifica, anche nella fissazione dei valori-limite - si è argo-

(28) Punto 9 della sent. in commento. In senso opposto, si rinvia alla citata sentenza del Cons. di Stato, n. 5256/2009.

(29) “L’ISS ha ritenuto di assimilare la sostanza in esame ad un idrocarburo a catena lineare a basso numero di atomi di carbonio (...) va ulteriormente osservato che la valutazione di affinità presenta in sé un ineliminabile grado di fisiologica opinabilità”, v. punto 9.

(30) Tar Toscana, sez. II, n. 1617/2013.

(31) Applicandosi, in quel caso, il limite di natura “odorigena”.

(32) Si veda Tar Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 1630/2008, Tar Campania, Napoli n. 7756/2004 (su sostanza chimica diversa all’MTBE).

mentato **sull'assenza (nella specie) dell'effettivo utilizzo dei corpi idrici** interessati alla bonifica, per ritenere conseguentemente che il mero richiamo - in via cautelativa - al principio di precauzione non fosse sufficiente a giustificare l'imposizione di un limite di un ordine di grandezza particolarmente restrittivo (33). In specie, in quel caso, i giudici amministrativi hanno fatto applicazione dell'art. 5 dell'allora vigente D.M. n. 471/1999, "norma chiave sul rapporto tra obblighi di bonifica e poteri prescrittivi dell'Amministrazione", statuendo che la deroga ai valori limite dovesse essere legata alla dimostrazione, da parte dell'onerato della bonifica, dell'impossibilità di conseguirli attraverso l'applicazione delle BAT e dell'onere - da parte del medesimo soggetto - di individuazione di valori di concentrazione residui (naturalmente, superiori ai valori limite), "ipotizzabili come risultato dell'appli-

cazione delle BAT e che risultino in base all'applicazione di una metodologia di analisi del rischio, tali da garantire comunque un'efficace tutela ambientale e sanitaria" (34).

Resta, purtroppo, al di fuori del presente contributo il tema dei riflessi penalistici derivanti dall'integrabilità dei valori limite (e connesso principio di riserva di legge), argomento che meriterebbe ulteriori riflessioni: è infatti evidente l'eventuale incidenza che la determinazione di un valore-soglia può avere ai fini dell'applicazione delle sanzioni penali. Affermare, come si è recentemente fatto, che "una rigida applicazione nell'ambito del diritto amministrativo del principio di precisione/determinatezza (...) porterebbe a negare la possibilità stessa di attribuire all'Amministrazione poteri discrezionali" non toglie rilevanza alla delicatezza del tema (35).

(33) Tar Umbria, Perugia, sentenza n. 695/2004, in specie punto 4.1 e ss. Nella specie, il Tar ha accolto il ricorso di una Società che aveva impugnato un provvedimento amministrativo con cui era stato approvato un progetto preliminare di bonifica, nel quale era imposto il raggiungimento del limite di 10 µg/l all'MTBE "in via cautelativa" facendo riferimento al noto Parere ISS del 2001 (e facendo applicazione del valore definito - per il parametro "idrocarburi totali" - dal D.P.R. n. 236/1988, relativo alle acque destinate al consumo umano). La Società aveva argomentato, tra l'altro, che tale parametro dovesse ritenersi "valore guida" e non "valore limite" (considerata la sua introduzione avvenuta per il tramite del Parere dell'ISS), anche "in considerazione dell'assenza di punti di approvvigionamento idrico ad uso idropotabile del sito da bonificare". Il Tar ha stabilito essere illegittima l'applicazione di tale valore limite non perché considerato non vincolante (secondo il G.A. si tratterebbe infatti di un vero e proprio valore limite e non guida)

ma "considerata l'assenza (non contestata) di un effettivo utilizzo dei corpi idrici interessati alla bonifica" che renderebbe ingiustificato il ricorso al principio di precauzione (v. punto 4.2). Per un commento si rinvia a A. Radrizzani, *Il Tar Umbria chiarisce il rapporto tra bonifiche e migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili*, reperibile su www.reteambiente.it.

(34) In tema di applicazione del principio di precauzione, si rinvia anche al Cons. di Stato, sez. V, sentenza 11 luglio 2014, n. 3573, secondo cui "affinché sia applicabile il principio di precauzione, in funzione impeditiva di attività umane potenzialmente nocive per l'ambiente e la salute pubblica, occorre che siano configurabili rischi specifici i quali risultino fondati su evidenze scientifiche e permettano ragionevolmente di concludere che l'adozione delle cautele è necessaria al fine di evitare pregiudizi ai valori fondamentali" (v. punto 7.3).

(35) Cons. di Stato, sentenza n. 2526/2014, cit.