

Publicato il 19/01/2023

N. 00091/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01403/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1403 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Sirp S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luciano Butti, Federico Peres e Alessandro Kiniger, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Verona, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Colombari e Jacopo Bercelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di Verona - Settore Ambiente - Servizio Tutela e Valorizzazione Ambientale, Provincia di Verona - Settore Ambiente - Servizio Difesa Suolo - Uo Tutela Acque e Suolo, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Veneto, Arpav - Dipartimento Provinciale di Verona, Arpav - Dipartimento Provinciale di Verona - Servizio Controllo Ambientale, Comune di Cologna Veneta, Comune di Cologna Veneta - Settore

Ambiente, Azienda Ulss n. 20 Verona - Dipartimento Prevenzione, Arpa Veneto - Servizio Osservatorio Grandi Rischi e Ippc, Regione Veneto, non costituiti in giudizio;

Iss - Istituto Superiore di Sanita', in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Venezia, San Marco, 63;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento della Provincia di Verona, Settore Ambiente – Servizio tutela e valorizzazione ambientale prot. n. 74218 del 16.09.2016, ricevuto in pari data ed avente ad oggetto «Diffida al rispetto delle prescrizioni della determinazione n. 2518/14 del 25 giugno 2014 (A.I.A.) e s.m.i. ed al ripristino di una situazione conforme allo stato autorizzato. Richiesta documentazione attestante superamento di criticità» e della Relazione Finale MOD01 – PG13DT Rev. 2 redatta da ARPAV in data 05.08.2016;
- della relazione finale MOD01-PG13DT Rev.2 redatta da ARPAV in data 5 agosto 2016;
- di ogni altro atto presupposto, connesso o comunque collegato a quello impugnato;

per quanto attiene al primo ricorso per motivi aggiunti:

- del verbale di Conferenza dei Servizi del 16.02.2017, trasmesso in data 16.03.2017 e di ogni altro provvedimento, atto, comportamento presupposto, connesso e consequenziale, anche se non conosciuto, ivi compresi tutti i documenti richiamati dai provvedimenti impugnati (ancorché non allegati e non conosciuti), ivi compreso il provvedimento prot. n. 9212 del 02.02.2017 con cui è stata convocata la Conferenza dei Servizi del 16.02.2017;

per quanto attiene al secondo ricorso per motivi aggiunti:

- della comunicazione della Provincia di Verona di avvio del procedimento

prot. 33729/2021 del 25.06.2021 recante «impresa SIRP Spa - installazione sita in via Sule, 1, in Comune di Cologna Veneta. Comunicazione di avvio del procedimento per aggiornamento della Determinazione n. 2518/14 del 25/06/14 (AIA)» nonché di ogni ulteriore provvedimento connesso, presupposto o consequenziale, ivi compreso il verbale della Conferenza dei Servizi istruttoria del 04.06.2021;

per quanto attiene al terzo ricorso per motivi aggiunti:

- della Determinazione Dirigenziale n. 603 datata 08.03.2022 della Provincia di Verona, prot. n. 11891 del 10/03/2022, avente ad oggetto «Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata all'impresa SIRP Spa per l'installazione sita in Via Sule, 1 - Comune di Cologna Veneta. Aggiornamento autorizzazione» e, in particolare, dell'allegato Quadro prescrittivo prot. n. 11891 del 10/03/2022, recante «Modifiche apportate alla Determinazione dirigenziale n. 2518/14 del 25-06-14», nonché della relativa nota di trasmissione prot. n. 11891 del 10/03/2022, tutti inviati via PEC in data 10/03/2022;

- di ogni ulteriore provvedimento, atto, comportamento connesso, presupposto o consequenziale, anche se non conosciuto ivi compresi, i verbali delle conferenze dei servizi del 04.06.2021, 06.12.2021 e 26.01.2022, la nota prot. n. 33729 del 24/06/2021 di comunicazione dell'avvio del procedimento per l'aggiornamento dell'AIA e il parere ISS prot. n. 0009818 del 6/04/2016.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Verona e di Iss - Istituto Superiore di Sanita';

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2023 la dott.ssa Mara Bertagnolli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

In esito a un sopralluogo ARPAV del 2016, la ricorrente è stata invitata (con nota prot. n. 74218 del 16 settembre 2016) a porre rimedio alla ravvisata inottemperanza di una prescrizione contenuta nell'AIA e ad adottare le azioni necessarie a superare le criticità segnalate, in conformità alle indicazioni contenute nel capitolo 5 della Relazione finale.

La ricorrente ha solo parzialmente ottemperato, in quanto la presunta inottemperanza (correlata a un preteso supero di inquinanti nello scarico) sarebbe stata frutto del fatto della ben nota, all'Amministrazione, condizione per cui l'impianto di depurazione era ancora in fase di installazione e collaudo.

Inoltre, alcune delle prescrizioni correlate alle criticità rilevate avrebbero determinato un superamento del contenuto proprio dell'AIA.

In particolare:

- non sarebbe stato previsto dall'AIA il monitoraggio dello scarico del parametro PFAS applicando il limite di performance tecnologica individuato da ISS in un parere contrario alla normativa di settore;
- la Provincia avrebbe imposto un monitoraggio annuale delle acque di falda per sostanze perfluoroalchiliche (di seguito anche PFAS) non previsto dall'AIA, senza alcuna giustificazione e senza specificare i parametri da verificare, nonché estendendo alle acque di falda il valore di *performance* tecnologica individuato da ISS nel suddetto parere.

Dunque la ricorrente ha impugnato la diffida, deducendo, nel ricorso introduttivo:

1.1. violazione di legge rispetto all'art. 29 *sexies* del d.lg. n. 152/2006, in quanto il superamento dei limiti rispetto all'azoto nitroso sarebbe stato rilevato mentre l'impianto era ancora in fase di collaudo;

1.2. violazione di legge rispetto agli artt. 29 *nonies* e 29 *decies* del d.lg. n. 152/2006 nella parte in cui alla ricorrente è stato imposto di superare delle

criticità che non corrispondono a violazioni dell'AIA;

1.3. violazione dell'art. 101, comma 1 del d.lg. n. 152/2006 e dell'Allegato 5 alla Parte Terza del d.lg. n. 152/2006, nonché incompetenza, avendo la Regione imposto dei limiti per le sostanze perfluorolachiliche (PFAS) non previsti dalla norma;

1.4. violazione di legge rispetto all'art. 29 *sexies*, 29 *decies* ed alla Tabella 2, Allegato 5, Titolo V alla Parte Quarta del d.lg. n. 152/2006, nella parte in cui l'impugnata diffida ha imposto alla ricorrente l'esecuzione di un monitoraggio annuale delle acque prelevate dal pozzo per la ricerca di sostanze perfluorolachiliche, senza alcuna motivazione e in difformità all'AIA.

Conseguentemente, essa si è sottratta dal porre in essere le azioni richieste segnalando le "criticità" contestate. Ragione per cui, qualificando la suddetta diffida come avvio del procedimento, la Provincia ha dato corso a un procedimento per l'aggiornamento dell'AIA, che ha visto convocata una conferenza di servizi in esito alla quale ha chiesto a SIRP di presentare una relazione relativa alle verifiche effettuate sulle sostanze PFAS, ha imposto nuove prescrizioni relative al monitoraggio delle PFAS, ha preannunciato che, sulla base degli esiti del monitoraggio, verranno individuati specifici limiti allo scarico per la progressiva riduzione delle sostanze perfluorolachiliche e ha prescritto una serie di attività necessarie per l'archiviazione delle diffida.

SIRP ha inviato la richiesta relazione e l'ulteriore documentazione indicata, ma ha contestualmente impugnato il verbale della Conferenza di Servizi, ritenuto anch'esso illegittimo, in quanto impositivo di obblighi non previsti dalla legge, deducendo, nel primo ricorso per motivi aggiunti:

2.1. violazione degli artt. 3 *bis* e 101, comma 1 e dell'Allegato 5, Titolo V alla Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006, in quanto le imposizioni relative alle PFAS non terrebbero conto che le sostanze PFAS non sono previste

dalla norma nazionale né tra i parametri in tema di scarichi, né tra i parametri di CSC;

2.2. violazione dell'art. 7 della legge n. 241/90, in quanto il procedimento di aggiornamento dell'AIA non sarebbe stato preceduto da alcuna comunicazione di avvio del procedimento.

Nel contempo, dal dicembre 2017, SIRP ha del tutto eliminato dal proprio ciclo produttivo sostanze e miscele contenenti PFAS (che comunque in precedenza venivano impiegate in quantità limitate e solo per particolari applicazioni) e, nel 2018, senza prestare acquiescenza, ma in un'ottica di collaborazione, la Società ha eseguito anche il monitoraggio delle acque di falda e di scarico richiesto dalla Provincia, giungendo alla conclusione, come già precedentemente rappresentato alla Provincia, che la presenza di PFAS nelle acque si riscontra nelle acque in ingresso presso lo stabilimento e non è, dunque, in alcun modo imputabile alla società in quanto proveniente da monte idraulico.

Si è inoltre potuto verificare che dopo il trattamento chimico-fisico (prima fase di depurazione) non vi sono variazioni significative di PFAS rispetto ai valori in ingresso, mentre dopo il trattamento biologico (seconda fase di depurazione) si registrano aumenti di PFAS, dovuti alla presenza, nelle acque prelevate, di composti polifluoroalchilici denominati "precursori" dei PFAS non rilevabili con gli attuali metodi di analisi, i quali durante il trattamento biologico delle acque reflue possono infatti degradarsi in composti PFAS.

Ciononostante, la Provincia ha trasmesso alla ricorrente la "Comunicazione di avvio del procedimento per aggiornamento della Determinazione n. 2518/14 del 25/06/14 (AIA)", impugnata con il secondo ricorso per motivi aggiunti, affidato ai seguenti motivi di diritto:

3.1. violazione del principio di tipicità e tassatività dei provvedimenti amministrativi;

3.2. carenza di presupposti nell'imposizione di limiti PFAS non previsti dalla norma;

3.3. violazione e/o falsa applicazione in relazione agli artt. 242-244-245 d.lgs. n. 152/2006, disciplinanti la bonifica;

3.4. difetto assoluto di motivazione ed istruttoria;

3.5. violazione della disciplina che imporrebbe, per la modifica dell'AIA, il rispetto del diritto al contraddittorio;

3.6. violazione e/o falsa applicazione in relazione agli artt. 29- quater, 29- octies, 29- nonies d.lgs. n. 152/2006 nella misura in cui la Provincia ha ritenuto che una possibile soluzione allo scarico di PFAS nel recettore sia che SIRP utilizzi, ai fini industriali, l'acqua potabile dell'acquedotto: ipotesi ritenuta assolutamente non percorribile da Acque Venete.

Nel terzo ricorso per motivi aggiunti è, quindi, impugnata la determinazione con cui è stata modificata l'AIA rilasciata alla ricorrente, deducendo:

4.1. Violazione e falsa applicazione di legge, con riferimento agli artt. 29 *septies*, 76, 101 ed alla Tabella 3, allegato 5, Parte III del d.lgs. n. 152/2006, oltre che agli artt. 74 e 78 ed alle Tabelle 1/A e 1/B, allegato 1, Parte III del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 11 del Piano di tutela delle Acque della Regione Veneto; eccesso di potere nella forma della contraddittorietà, dell'irragionevolezza, dell'illogicità, dell'ingiustizia manifesta, disparità di trattamento, nonché della falsità del presupposto e del travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; incompetenza: tutto ciò in ragione del fatto che la normativa non prevede i limiti di scarico imposti;

4.2. Violazione e falsa applicazione del principio chi inquina paga di cui all'art. 3 *ter* del d.lgs. n. 152/2006 e 191 comma 2 del TFUE;

4.3. Violazione e falsa applicazione di legge, con riferimento all'art. 29 *quattuordecies* del d.lgs. n. 152/2006: nonostante il riferimento ai limiti di *performance*, a ben vedere la Provincia avrebbe imposto dei veri e propri

valori limite, addirittura introducendo una responsabilità penale non prevista dalla norma. Inserendo nell'AIA la prescrizione che impone il rispetto di limiti non previsti dalla norma, si esporrebbe, infatti, la società titolare dell'AIA a una responsabilità penale derivante dalla violazione della prescrizione stessa, senza alcuna copertura normativa;

4.4. Violazione e falsa applicazione del principio di precauzione, oltre che dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Si sono costituiti in giudizio sia la Provincia di Verona, che l'Istituto Superiore di Sanità, sostenendo l'infondatezza dei ricorsi.

La Provincia ha, peraltro, introdotto alcune eccezioni in rito:

a) inammissibilità del ricorso introduttivo non solo in quanto esso non avrebbe minimamente dimostrato che il superamento del limite emissivo contestata con il primo atto impugnato fosse conseguenza inevitabile della modifica non sostanziale proposta, ma anche in ragione del fatto che nel verbale della Conferenza dei Servizi del 16 febbraio 2017 si legge: “la Conferenza stabilisce che si può ritenere superata l'inosservanza alle prescrizioni contenute nell'AIA e si può procedere alla chiusura con archiviazione della diffida di cui alla nota provinciale n. 74218 del 16-09-16”;

b) inammissibilità del primo ricorso per motivi aggiunti in quanto il verbale impugnato sarebbe atto meramente endoprocedimentale, mentre non risulta essere stato impugnato l'atto concretamente lesivo che ne è scaturito, rappresentato dalla determinazione n. 40/2018 che ha aggiornato l'AIA;

c) inammissibilità del secondo ricorso per motivi aggiunti, avente a oggetto solo atti endoprocedimentali;

d) inammissibilità anche del terzo ricorso per motivi aggiunti, in quanto, poiché SIRP si lamenta del fatto che il provvedimento le imporrebbe degli obblighi che comporterebbero una responsabilità penale per la stessa non

prevista dalla legge, l'interesse della SIRP potrebbe ritenersi sussistente unicamente se la Società avesse fornito almeno un principio di prova quanto alla circostanza di non essere in grado di rispettare i limiti di cui alla determinazione provinciale n. 603/2022.

Tutte le parti hanno depositato memorie e repliche in vista dell'udienza pubblica.

Decorso il termine di legge, peraltro, la ricorrente ha presentato istanza di autorizzazione al deposito, tardivo, della documentazione comprovante l'avvenuta presentazione, entro sei mesi, della richiesta Relazione contenente una proposta degli interventi da porre in essere ai fini della riduzione delle sostanze PFAS allo scarico, che la Provincia asserisce non essere stata depositata.

Parte resistente non si è opposta a tale produzione nemmeno nel corso dell'udienza pubblica, in esito alla quale la causa è stata, dopo ampia discussione, trattenuta in decisione.

DIRITTO

Debbono essere preliminarmente esaminati i profili in rito, che conducono, in primo luogo, alla dichiarazione di improcedibilità del ricorso introduttivo. Il contenuto del provvedimento impugnato *ab origine*, infatti, è stato in parte superato dall'archiviazione del procedimento connesso al contestato superamento dei limiti di inquinamento, come specificato nel verbale della Conferenza dei Servizi del 16/2/2017, in cui si legge: "la Conferenza stabilisce che si può ritenere superata l'inosservanza alle prescrizioni contenute nell'AIA e si può procedere alla chiusura con archiviazione della diffida di cui alla nota provinciale n. 74218 del 16-09-16". Ne deriva l'improcedibilità del gravame, dal momento che la violazione rilevata è stata superata e la contestazione delle criticità avversata è stata superata dal successivo avvio del procedimento per la modifica dell'AIA.

Il primo ricorso per motivi aggiunti deve, invece, essere dichiarato inammissibile, avendo a oggetto un atto non lesivo, quale deve essere qualificato il verbale della Conferenza di servizi posto alla base della determinazione n. 40/2018, che ha imposto “l’esecuzione di un monitoraggio bimestrale (ogni due mesi) per un periodo temporaneo (un anno) finalizzato a valutare il contenuto di sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) nelle acque di scarico in uscita dall’installazione”, ma non è mai stata impugnata.

Né miglior sorte può essere riservata al secondo ricorso per motivi aggiunti, inammissibile in ragione della natura non lesiva dell’atto endoprocedimentale con esso impugnato e cioè la comunicazione di avvio del procedimento preordinato alla modifica dell’AIA, poi sfociato nell’adozione dell’atto concretamente lesivo impugnato con il terzo ricorso per motivi aggiunti, rappresentato dalla modifica dell’AIA con prescrizioni impositive di obblighi non più potenziali e futuri, ma direttamente incidenti sull’attività della ricorrente, in quanto cristallizzati nell’atto che la regola.

Deve, dunque, ritenersi ammissibile il terzo ricorso per motivi aggiunti, non potendosi condividere la tesi della Provincia secondo cui “l’interesse della SIRP potrebbe ritenersi sussistente unicamente se la Società avesse fornito almeno un principio di prova quanto alla circostanza di non essere in grado di rispettare i limiti di cui alla determinazione provinciale n. 603/2022”, la quale la esporrebbe alla responsabilità penale derivante dalla mancata ottemperanza all’AIA.

A prescindere dalla circostanza per cui la ricorrente non avrebbe dimostrato di non essere in grado di rispettare i limiti di cui alla determinazione provinciale n. 603/2022, infatti, non si può trascurare che l’effetto della modifica dell’AIA avversata pone l’azienda odierna ricorrente di fronte alla necessità di scegliere se sostenere i gravosi oneri che essa impone per garantire il conseguimento dell’obiettivo imposto

dell'eliminazione delle PFAS dai propri scarichi, pena anche la conseguente responsabilità penale, ovvero il cessare l'attività laddove non fosse materialmente possibile o economicamente sostenibile l'utilizzo di acque provenienti da altra fonte non inquinata.

Ne risulta dimostrata la lesività del provvedimento e, dunque, la legittimazione attiva della ricorrente e l'ammissibilità del ricorso, nel quale, peraltro, la legittimità dell'imposizione è stata censurata con riferimento, in via principale, a una pluralità di altre motivazioni giuridiche di cui si tratterà nel prosieguo.

Un'ulteriore eccezione in rito articolata dalla difesa provinciale può essere esaminata solo prendendo le mosse dalle seguenti considerazioni.

Secondo la Provincia la modifica dell'AIA avversata sarebbe pienamente legittima in considerazione del fatto che l'imposizione del rispetto dei limiti di immissioni in relazione a sostanze non previste dalla legge sarebbe consentita da:

- l'art. 6, comma 16 del d.lgs. n. 152/2006 in base al quale *“L'autorità competente, nel determinare le condizioni per l'autorizzazione integrata ambientale, fermo restando il rispetto delle norme di qualità ambientale, tiene conto dei seguenti principi generali: // a) devono essere prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando in particolare le migliori tecniche disponibili; // b) non si devono verificare fenomeni di inquinamento significativi ...”*;

- l'art. 29 *sexies*, commi 1 e 3 del d.lgs. n. 152/2006 ove si stabilisce, rispettivamente, che *“L'autorizzazione integrata ambientale rilasciata ai sensi del presente decreto, deve includere tutte le misure necessarie a soddisfare i requisiti di cui ai seguenti commi del presente articolo nonché di cui agli articoli 6, comma 16, e 29-septies, al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso”* e che *“L'autorizzazione integrata ambientale deve includere valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti, in particolare quelle dell'allegato X alla Parte Seconda, che possono essere emesse dall'installazione interessata in quantità significativa,*

in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro, acqua, aria e suolo ...".

L'Allegato X alla Parte II, cui rinvia il comma 3 dell'art. 29 *sexies*, riporta un "Elenco [solo] indicativo delle principali sostanze inquinanti di cui è obbligatorio tener conto se pertinenti per stabilire i valori limite di emissione";

- l'art 29 *sexies*, comma 5 *ter* del d.lgs. n. 152/2006 il quale prevede che "Se un'attività, o un tipo di processo di produzione svolto all'interno di un'installazione non è previsto, né da alcuna delle conclusioni sulle BAT, né dalle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE o dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/01/CE o, se queste conclusioni non prendono in considerazione tutti gli effetti potenziali dell'attività o del processo sull'ambiente, l'autorità competente, consultato il gestore, stabilisce le condizioni dell'autorizzazione tenendo conto dei criteri di cui all'Allegato XP" tra cui "Natura, effetti e volume delle emissioni in questione" (n. 6) e "Necessità di prevenire o di ridurre al minimo l'impatto globale sull'ambiente delle emissioni e dei rischi" (n. 10).

Poiché nel ricorso avverso in alcun modo si prendono in esame tali norme e in alcun modo si contesta che queste norme possano costituire idonea base giuridica rispetto al potere esercitato dalla Provincia, secondo la difesa di tale ente il ricorso sarebbe inammissibile per mancata censura di uno dei motivi fondanti l'adozione del provvedimento avverso.

Tale eccezione in rito non può, però, trovare positivo apprezzamento, atteso che di fatto è contestata l'applicazione di tali disposizioni, laddove nel ricorso si sostiene che nessuna norma legittimi l'imposizione delle prescrizioni avverse e, dunque, secondo la tesi di parte ricorrente, nemmeno quelle citate dalla difesa dell'Amministrazione.

Secondo la ricorrente, infatti, la modifica dell'AIA sarebbe illegittima perché imporrebbe l'obbligo del rispetto di determinati valori limite

nell'immissione nelle acque di sostanze non indicate nell'elenco di sostanze contenuto nella Tabella 3 dell'Allegato 5 alla parte III del d.lgs. 152/2006, che riporta i “*Valori limiti di emissione in acque superficiali e in fognatura*” relativi agli scarichi industriali.

Dunque, non è in questione un potenziale superamento dei valori limite, ma l'introduzione di nuove sostanze tra quelle di cui deve essere monitorata e limitata l'immissione nelle acque di scarico provenienti da attività industriali, ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge ed individuate nella suddetta tabella.

È pur vero che nella Determina impugnata si dà conto di come tra i parametri di cui alle Tabelle 1/A e 1/B dell'Allegato 1 alla Parte III, siano state inserite anche le sostanze perfluoroalchiliche, in ragione del d.lgs. n. 172 del 13/10/2015. Nella stessa determina, però, si legge, a p. 5, che: «le sostanze perfluoroalchiliche, a seguito delle modifiche normative introdotte dal D.Lgs. 172 del 13/10/2015, sono state inserite nelle tabelle 1/A (il PFOS Acido perfluorosolfonico) e nella Tabella 1/B (i composti PFBA, PFP_eA, PFH_xA, PFBS, PFOA) dell'Allegato 1 del D.Lgs. 152/2006 con il quale sono individuati gli Standard di qualità Ambientale per le acque superficiali, da applicare, ai fini della determinazione del buono stato chimico delle acque superficiali».

Secondo parte ricorrente, la novella del 2015 avrebbe, dunque, lo scopo di orientare l'azione delle Autorità competenti, al fine di determinare il buono stato chimico delle acque superficiali, in funzione delle caratteristiche del singolo corpo idrico e della sua capacità di autodepurazione. Essa, dunque, avrebbe fissato degli obiettivi di qualità, non dei limiti.

Il considerare tali valori come limiti non consentirebbe di valorizzare il fondamentale principio di autodepurazione e comunque comporterebbe l'illegittima imposizione di oneri *praeter legem*.

Inoltre, sarebbe del tutto illogico, secondo parte ricorrente, il fatto che il

limite allo scarico sia stato imposto a una società che non produce, trasforma o utilizza sostanze pericolose, come previsto all'art. 11 delle norme di attuazione del PTA, ma è, piuttosto, costretta ad utilizzare acque di falda che soggetti terzi hanno contaminato. Ne risulterebbe, dunque, violato il principio chi inquina paga, anche in considerazione del fatto che la contaminazione da PFAS presente in falda inevitabilmente già impatta sul Fratta.

La complessità della questione, così come ora sinteticamente delineata, richiede, in primo luogo, di verificare se i limiti di cui è chiesto il rispetto siano illegittimi, in quanto imposti in assenza di una previsione di legge statale che ne richieda il rispetto in fase di immissione nel reticolo idrico delle acque reflue del trattamento industriale compiuto dall'azienda.

Sul punto il collegio non ravvisa ragione di discostarsi dalle conclusioni cui questo Tribunale è addivenuto nella sentenza 1127/2022, avente a oggetto le limitazioni in ordine alla ricezione e al trattamento di partite di rifiuti che per tipologia avrebbero potuto contenere quantitativi significativi di PFAS imposte a un'azienda di depurazione delle acque in ragione della necessità di garantire il rispetto dei limiti alle immissioni di PFAS negli scarichi indicati dalla Regione.

In tale sentenza si ricorda come “La disciplina della tutela dei corpi idrici prevista dal D.Lgs. 152/06 definisce un regime uniforme minimo che le Regioni possono incrementare, all'interno del quale s'inserisce la disciplina degli scarichi.” (art. 76, commi 1 e 6). L'articolo 101 D.Lgs. 152/06, stabilisce, altresì, come si ricorda in tale pronuncia, che *“Tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite previsti nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto. 2. Ai fini di cui al comma 1, le regioni, nell'esercizio della loro autonomia, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all'Allegato 5 alla parte*

terza del presente decreto, sia in concentrazione massima ammissibile sia in quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini.”.

Ne discende che, si legge nella sentenza 1127/2022, <<le Regioni non solo possono fissare valori limite di emissione diversi e più cautelativi da quelli previsti dall’all. 5 alla parte III del codice ai sensi del comma 2 del suddetto articolo, ma possono individuare obiettivi di qualità ambientale più restrittivi di quelli previsti dalla normativa statale, nell’ambito dei Piani di tutela delle acque, ai sensi di quanto previsto dall’art. 76 comma 6, D.Lgs. 152/06, rispetto ai quali sono definiti i limiti agli scarichi (cfr. art. 101, comma 1, e 73, comma 2, “2. Il raggiungimento degli obiettivi indicati al comma 1 si realizza attraverso i seguenti strumenti: (...) c) il rispetto dei valori limite agli scarichi fissati dallo Stato, nonché la definizione di valori limite in relazione agli obiettivi di qualità del corpo recettore;”).>>.

E tal intervento integratore sarebbe dunque, ammissibile in ragione del principio condiviso dal Collegio secondo cui, come già affermato nel precedente in questione “il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell’ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell’esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2019, n. 215 del 2018, n. 77 del 2017, n. 58 del 2015, n. 278 del 2012, n. 30 del 2009, n. 104 del 2008, n. 246 del 2006 e n. 407 del 2002)”.

La fissazione di limiti più elevati di tutela anche per quanto concerne gli scarichi non può, quindi, dirsi estranea all’ambito delle competenze che possono essere esercitate dalle Regioni, in un’ottica di piena attuazione del principio di prevenzione.

Irrilevante risulta, altresì, il fatto che le BAT di settore applicabili all’attività in questione non trattino delle sostanze perfluoroalchiliche.

Il comma 5 *ter* del D.Lgs. 152/05, infatti, così recita: “5 *ter*. Se un’attività, o un

tipo di processo di produzione svolto all'interno di un'installazione non è previsto, né da alcuna delle conclusioni sulle BAT, né dalle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE o dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/01/CE o, se queste conclusioni non prendono in considerazione tutti gli effetti potenziali dell'attività o del processo sull'ambiente, l'autorità competente, consultato il gestore, stabilisce le condizioni dell'autorizzazione tenendo conto dei criteri di cui all'Allegato XP'.

Dunque, la norma non disciplina solo il caso in cui il processo o l'attività non sia affatto disciplinata dalle BAT, ma anche a quello in cui le “conclusioni non prendono in considerazione tutti gli effetti potenziali dell'attività o del processo sull'ambiente”. Poiché in relazione all'attività esercitata dalla ricorrente non esiste una BAT che prenda in considerazione gli effetti potenziali delle immissioni nell'ambiente dei PFAS, ovvero la possibilità che incidano sulla salute dell'uomo e che necessitino in via precauzionale di essere abbattute, non può che trovare applicazione il comma 5 *ter* dell'art. 29 *sexies* del D.Lgs. 152/06, il quale consente proprio all'autorità competente di individuare le condizioni dell'autorizzazione nel caso in cui il processo o l'attività non sia contemplato da specifiche BAT, ovvero esse non contemplino gli effetti potenzialmente dannosi dell'attività o del processo.

Nel caso di specie, i limiti sono stati individuati sulla base delle posizioni espresse dall'Istituto Superiore di Sanità e già applicate per degli impianti di trattamento chimico-fisico-biologico di rifiuti, per i quali, come si legge nel verbale della conferenza di servizi del 20 settembre 2017, risulti la necessità di imporre dei limiti all'esito dei controlli di ARPAV.

Si deve, dunque, escludere il lamentato superamento del potere prescrittivo della Provincia.

Così respinto il primo motivo di ricorso, la seconda doglianza appare,

invece, essere fondata su elementi apprezzabili positivamente.

A tale conclusione si può giungere partendo da una corretta ricostruzione del rapporto tra l'attività esercitata dalla ricorrente e il rilascio di PFAS negli scarichi.

La ricorrente, infatti, non produce, trasforma o utilizza sostanze pericolose, come previsto all'art. 11 delle norme di attuazione del PTA ovvero che determinano il rilascio di PFAS nelle acque di scarico. SIRP, però, si trova costretta ad utilizzare, per la propria produzione, acque di falda che soggetti terzi hanno contaminato (circostanza, questa, che non è revocata in dubbio nemmeno dalla Provincia).

L'avversato intervento prescrittivo trae origine dalla circostanza per cui, mentre le PFAS non sono rilevabili nelle acque emunte da SIRP, risultano, invece, presenti nelle acque in uscita al termine del processo produttivo di tale azienda, nonostante quest'ultima non impieghi nello stesso (quantomeno dal 2017) alcun prodotto che possa originare PFAS.

Il problema di inquinamento rilevato dalla Provincia sembrerebbe, però, secondo quanto asserito dalla ricorrente e non confutato dalle Amministrazioni resistenti, essere originato dalla presenza, nelle acque prelevate, di composti polifluoroalchilici denominati "precursori" dei PFAS, non rilevabili con gli attuali metodi di analisi, i quali durante il trattamento biologico delle acque reflue finiscono per degradarsi in composti PFAS. Dunque, l'attività esercitata negli stabilimenti posti a monte di quello della ricorrente ha inquinato la falda con composti "precursori", i quali, per effetto del trattamento di depurazione della ricorrente, si degradano in composti PFAS rilevabili alla strumentazione. In altre parole, gli inquinanti sono già presenti nell'acqua emunta, ma sono rilevabili solo dopo il trattamento di depurazione.

Si tratta, dunque, di una situazione ben diversa da quella riguardante soggetti che nell'effettuare il trattamento di rifiuti immettono, attraverso il

percolato o il rilascio di acque depurate, sostanze perfluoroalchiliche nell'acqua. Chi opera il trattamento dei rifiuti, infatti, può produrre PFAS e immetterli nelle acque residuanti, mentre nel caso di specie, la depurazione, che non è un'attività del ciclo produttivo della ricorrente, ma il presupposto per poter procedere allo scarico dei reflui, non genera PFAS, ma si limita a renderli rilevabili.

Quindi, di fatto, l'attività di depurazione effettuata da SIRP rende visibile la presenza di inquinanti prodotti da soggetti terzi, con la conseguenza che le prescrizioni imposte violano il principio "chi inquina paga", poiché non è la ricorrente ad immettere nell'acqua gli inquinanti, né essa effettua un processo di trasformazione che genera inquinanti, ma opera una depurazione dell'acqua che consente di rendere rilevabili le sostanze perfluoroalchiliche già presenti.

La responsabilità della ricorrente nell'immissione delle PFAS nel ricettore, peraltro, potrebbe comunque essere ravvisata se la falda contaminata dalle sostanze perfluoroalchiliche da cui SIRP emunge le acque per il proprio processo produttivo fosse priva di sbocco in acque superficiali. In tal caso, il prelievo da parte di SIRP e il successivo scarico da parte della stessa dei reflui determinerebbe un aumento di PFAS nelle acque del fiume ad essa imputabile, in quanto senza la mediazione dovuta all'attività di tale azienda, le sostanze inquinanti rimarrebbero segregate nel sottosuolo.

La ricorrente, però, afferma, nelle proprie difese, esattamente il contrario. Al punto 35 della memoria ex art. 73 c.p.a. da essa depositata si legge: "Si consideri anzitutto che alla luce del rapporto di comunicazione idraulica tra la falda e il fiume Fratta, la contaminazione da PFAS presente nella prima inevitabilmente già impatta sul secondo. Dunque, non ha senso limitare lo scarico della ricorrente se la falda contaminata arriva comunque al recettore.". Pertanto, secondo parte ricorrente, come si legge nel terzo periodo del punto 35 in esame, nel caso di specie avrebbe dovuto essere

considerato che “vengano prelevate acque di falda in comunicazione idraulica con il corpo idrico”, nel quale sono già presenti sostanze PFAS, e ciò a prescindere dagli scarichi della ricorrente, ma a causa della connessione idraulica con le falde già contaminate da terzi.

Queste circostanze non sono smentite né dall’Istituto di sanità, che si limita ad insistere sul principio di prevenzione per cui gli scarichi dovrebbero immettere nel recettore solo acque non contaminate, potenzialmente suscettibili di uso umano, né dalla Provincia, che nulla eccepisce in proposito nella propria, articolata, difesa.

Ne deriva che il processo produttivo di Sirp non solo non genera sostanze PFAS, ma nemmeno costituisce il veicolo per l’immissione nelle acque superficiali di acque contaminate da terzi che, diversamente, se non prelevate e utilizzate da Sirp, rimarrebbero confinate nel sottosuolo, in quanto risulta incontestato che queste sono già in comunicazione con il corpo idrico.

Il provvedimento impugnato, dunque, risulta essere illegittimo in quanto, allo stato, in base alle emergenze di quanto depositato in atti, viola il fondamentale principio “chi inquina paga”, non essendo stato dimostrato alcun nesso causale tra l’attività svolta da Sirp e la presenza di sostanze PFAS nel corpo idrico ricettore degli scarichi generati dalla stessa.

Né la Provincia, né l’ISS, peraltro, hanno confutato le affermazioni della ricorrente secondo cui l’imposizione di veri e propri valori limite, anziché l’indicazione di limiti di *performance*, comporterebbe per la ricorrente oneri rilevantissimi solo per incidere su pochi litri d’acqua di falda al minuto immessi nel ricettore, mentre è presente un’intera falda con migliaia di metri cubi di acqua contaminata che, a prescindere da qualsiasi contributo della ricorrente, arrivano costantemente e comunque nel fiume Fratta. Il tutto in palese violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza.

Dunque, in sintesi, la modifica dell’AIA imposta dalla Provincia risulta

essere illegittima in quanto ha, di fatto, imposto oneri relevantissimi in capo a un soggetto che non è quello che genera o ha generato l'inquinamento e senza che sia stato dimostrato il nesso causale tra attività svolta da parte di SIRP e presenza di sostanze PFAS nel corpo idrico, che, dunque, allo stato deve ritenersi escluso.

Ne deriva la violazione della fondamentale regola secondo cui "chi inquina paga", nonché dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento dell'azione amministrativa, essendo imposto a Sirp un, molto oneroso, obbligo di bonifica per ridurre l'inquinamento comunque generato da soggetti terzi responsabili della presenza (ancorché silente) delle PFAS nella falda che, secondo quanto affermato dalla ricorrente e non smentito in atti, refluisce comunque nel corpo idrico superficiale a prescindere dall'utilizzo delle stesse da parte della ricorrente.

Così accolto il terzo ricorso per motivi aggiunti, le spese del giudizio possono trovare compensazione tra le parti in causa, attesa la complessità e particolarità delle questioni dedotte.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;
- dichiara inammissibili il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti;
- accoglie il terzo ricorso per motivi aggiunti e per l'effetto annulla la modifica dell'AIA disposta con l'atto impugnato, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione intenderà adottare.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Mara Bertagnolli, Consigliere, Estensore

Alessio Falferi, Consigliere

L'ESTENSORE
Mara Bertagnolli

IL PRESIDENTE
Alessandra Farina

IL SEGRETARIO

