

Il riesame dell'AIA per l'introduzione dei valori limite PFAS: non sempre il fine giustifica i mezzi

T.A.R. Veneto, Sez. II 10 ottobre 2022, n. 1518 - Flaim, pres.; Amorizzo, est. - Depuracque Servizi S.r.l. (avv. Pellegrini) c. Regione del Veneto (avv.ti Londei, Zanlucchi, Quarneti) ed a.

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale - Gestione di un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi e non pericolosi - Riesame dell'autorizzazione integrata ambientale - Fissazione di limiti allo scarico per le sostanze PFAS.

Il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale può essere obbligatorio o facoltativo. Infatti, l'art. 29 octies, comma 4 del T.U.A. non contempla un elenco tassativo dei casi di riesame ma individua solo quelli in cui è obbligatorio. L'autorità competente può sempre modificare, anche in applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione, le condizioni di autorizzazione ogniqualvolta ravvisi la necessità di introdurre nuove misure di tutela per la salvaguardia dell'ambiente.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - Introduzione. I PFAS¹ sono composti chimici industriali utilizzati per rendere i prodotti impermeabili all'acqua e ai grassi. Sono usati nella produzione di molti oggetti di uso quotidiano come padelle di teflon, carta da forno sbiancata, *packaging* per *fast food*, abbigliamento impermeabile e lubrificanti.

Si tratta di sostanze che rappresentano un potenziale pericolo sia per la salute umana che per l'ambiente, essendo catalogate nelle liste internazionali di sostanze estremamente preoccupanti perché tossiche, persistenti e bio-accumulabili. Sono particolarmente subdole perché inodori, incolori e insapori.

In Veneto il problema dei PFAS è particolarmente sentito a seguito del caso Miteni², allorché venne scoperta, nella primavera del 2013 una grave dispersione nelle acque potabili, di falda e superficiali in tre Provincie (Padova, Verona e Vicenza) e in una trentina di Comuni, di sostanze appartenenti al gruppo dei tensioattivi perfluorurati (i PFAS) che provenivano, per l'appunto, dallo stabilimento di questa società. Questo ha spinto il Consiglio dei Ministri, nel mese di marzo 2018, a dichiarare lo stato di emergenza con il divieto di consumo di acqua potabile e l'istituzione di una zona rossa, in cui sono stati inseriti trenta Comuni. La Regione del Veneto, dal canto suo, ha adottato una serie di provvedimenti per contrastare gli effetti nocivi dei PFAS con l'obiettivo di abatterli sia a monte che a valle. In particolare, sono stati fissati dei limiti allo scarico di queste sostanze per le società che si occupano di riciclaggio e smaltimento di rifiuti.

2. - Il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per l'introduzione dei valori limite PFAS. Agli inizi del 2018 la Regione del Veneto decideva di procedere *ex officio* al riesame delle autorizzazioni integrate ambientali

¹ PFAS è l'acronimo inglese di PerFluorinated Alkylated Substances, ossia sostanze che contengono almeno un atomo di carbonio completamente fluorurato. Gli effetti dei PFAS sulla salute non sono ancora del tutto noti, ma queste sostanze sono oggetto di studio da parte dei ricercatori da anni. L'uomo ne è esposto attraverso innumerevoli prodotti con cui viene a contatto, in particolare attraverso l'ingestione attraverso dell'acqua potabile. Sono stati riscontrati PFAS sia nelle acque superficiali che in quelle sotterranee, causando esposizione, oltre che attraverso l'ingestione, anche per inalazione durante la doccia e per assorbimento cutaneo. I contenitori per gli alimenti, l'abbigliamento, l'arredo ed altri articoli costituiscono ulteriori possibili percorsi di esposizione per l'uomo. La ricerca condotta fino ad oggi ha rilevato associazioni tra esposizione a PFAS e specifici effetti negativi sulla salute umana, quali possibili disfunzioni del sistema immunitario, disturbi endocrini e problemi allo sviluppo cognitivo e neurocomportamentale dei bambini.

² La Miteni S.p.A. è una società con sede in Trissino (VI), che ha prodotto per cinquant'anni impermeabilizzanti liquidi, noti come PFAS. Nel 1965 il gruppo Marzotto aprì il centro di ricerca dell'azienda tessile con la denominazione di RiMar. Successivamente la società venne ceduta e divenne una *joint venture* tra Mitsubishi ed Eni (da cui il nome Mit - Eni). La titolarità è poi stata trasferita varie volte; attualmente è in stato di fallimento.

per tutti gli impianti di gestione dei rifiuti liquidi³ in quanto vi era il rischio che le acque che residuavano dalle lavorazioni di trattamento degli stessi potessero contenere alte concentrazioni di PFAS. Dal momento che le acque venivano scaricate nella rete idrica pubblica, vi era il pericolo che potessero inquinare i corsi d'acqua e la laguna veneta.

Venivano indette apposite Conferenze di servizi istruttorie⁴ in cui si dava conto della difficoltà di provvedere alla corretta individuazione dei valori limite in quanto non vi erano disposizioni normative nazionali né BAT che li determinassero. I valori limite erano quindi individuati assumendo come riferimento:

- il d.lgs. 13 ottobre 2015, n. 172 «Attuazione della direttiva 2013/39/UE, che modifica le direttive 2000/60/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque»;
- il parere dell'Istituto superiore di sanità n. 9818 dell'8 aprile 2016 che individua i valori limite di *performance* tecnologica per le sostanze PFAS per gli scarichi in corpi idrici;
- il decreto del Direttore della direzione della difesa del suolo del 27 dicembre 2017, n. 501 che regola i parametri PFAS per lo scarico A.Ri.C.A.⁵.

Veniva stabilito che i valori limite avessero valore provvisorio e che venissero aggiornati con cadenza annuale in un'ottica di progressiva e graduale riduzione della presenza dei PFAS negli scarichi. Tuttavia si chiariva che questi valori, una volta stabiliti nel decreto di riesame dell'AIA, avrebbero avuto natura cogente con conseguenze sanzionatorie nel caso di mancato rispetto.

Successivamente, venivano indette Conferenze di servizi decisorie⁶ volte a confermare i valori limite individuati nella precedente Conferenza di servizi, con efficacia a decorrere dalla data di rilascio del provvedimento modificativo dell'AIA.

Detti provvedimenti venivano impugnati avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto⁷ sostenendo, tra le altre cose, la violazione delle disposizioni normative in merito ai casi di riesame dell'AIA⁸.

In particolare si sosteneva, dal punto di vista procedurale, che il riesame dell'AIA fosse possibile solamente per i motivi tassativamente indicati dall'art. 29 *octies*, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006 e in particolare per quanto previsto dalla lett. a), ossia quando l'inquinamento provocato dall'installazione sia tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione.

Dal punto di vista sostanziale, si sosteneva che non fosse possibile inserire nell'AIA i valori limite di emissione in quanto non esistono, allo stato, BAT relative al trattamento dei liquidi che consentano di garantire una corretta eliminazione dei PFAS in essi presenti.

³ La Depuracque Servizi S.r.l. ha ottenuto il rilascio dell'AIA con il decreto del Segretario regionale ambiente e territorio n. 135 del 30 dicembre 2009. Con successivo decreto della Giunta regionale n. 915 del 20 luglio 2015 è stata rilasciata una nuova AIA per modiche sostanziali all'impianto che tuttavia non va a sostituirsi ma a sommarsi alla precedente autorizzazione. Con il decreto della Giunta regionale n. 43 del 8 aprile 2021 sono stati introdotti nell'AIA i valori provvisori allo scarico per le sostanze PFAS. Infine, con il decreto della Giunta regionale n. 219 del 17 luglio 2019 l'AIA è stata integrata per modifiche non sostanziali consistenti in interventi di ottimizzazione dei processi autorizzati per testare l'abbattimento di PFAS. A far data dal 29 agosto 2022 è in corso un procedimento volto al rinnovo delle AIA della società con lo scopo di raggruppare in un unico provvedimento autorizzativo tutte le autorizzazioni integrate ambientali precedentemente rilasciate.

⁴ Si veda, a titolo esemplificativo, il Verbale della Conferenza di servizi istruttorie del giorno 22 gennaio 2018 relativa alla fissazione dei limiti allo scarico per le sostanze PFAS riferite alla Depuracque Servizi S.r.l.

⁵ Il decreto n. 501/2017, rubricato «Nuovi limiti provvisori allo scarico per le sostanze perfluoroalchiliche (PFAS). Aggiornamento dell'autorizzazione allo scarico nel corso d'acqua denominato Fratta a Cologna Veneta (VR) e all'esercizio del collettore del Consorzio A.Ri.C.A. (Aziende Riunite Collettore Acque) che raccoglie le acque reflue urbane depurate degli impianti di Trissino, Arzignano, Montecchio Maggiore, Montebello Vicentino e Lonigo ubicati in Provincia di Vicenza nonché all'esercizio dell'impianto di disinfezione a raggi UV centralizzato. Decreto del Dirigente della direzione difesa del suolo n. 101 del 7 marzo 2017», ha provveduto ad aggiornare l'autorizzazione allo scarico del collettore del Consorzio A.Ri.C.A. sulla base dei dati relativi alla mediana dei valori dei PFAS rilevati allo scarico nell'anno 2017.

⁶ Si veda, a titolo esemplificativo, il verbale della Conferenza di servizi decisorie del giorno 2 febbraio 2018 per la fissazione dei limiti allo scarico per le sostanze PFAS relativa alla Depuracque Servizi S.r.l.

⁷ Si veda, a titolo esemplificativo, il procedimento n.r.g. 693/2018 promosso su ricorso di Depuracque Servizi S.r.l.

⁸ Art. 28 *octies*, comma 4, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

3. - *Brevi considerazioni sulla decisione del T.A.R. Veneto.* Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto⁹ ha ritenuto che la procedura di riesame dell'AIA attivata dalla Regione fosse legittima in quanto l'art. 29 *octies*, comma 4 del T.U.A. «*non contempla un elenco tassativo dei casi di riesame, ma – in armonia con la disciplina eurounitaria di cui la norma costituisce attuazione – individua solo quelli in cui esso è obbligatorio*» infatti «*l'autorizzazione integrata ambientale può essere modificata ogni volta in cui risulti la necessità – anche in applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione – di introdurre misure di tutela*»¹⁰. Non sarebbe pertanto possibile sostenere un'interpretazione restrittiva della norma, confermando quindi gli assunti espressi dallo stesso Tribunale in altra vertenza avente medesimo oggetto¹¹.

Quanto asserito dal T.A.R. Veneto è in netto contrasto con l'insegnamento del Consiglio di Stato il quale ha espressamente indicato che i casi di riesame dell'AIA siano tassativi. Infatti, l'AIA è soggetta necessariamente alle regole e alle prescrizioni esistenti al momento della sua adozione e nuovi indirizzi possono «*venire in rilievo solo in occasione del primo rinnovo o riesame, da compiersi nei casi tassativi di cui all'art. 29 octies del decreto legislativo n. 152/2006*»¹².

Il provvedimento di riesame appare quindi viziato da illegittimità perché adottato al di fuori dei casi tassativamente previsti dall'art. 29 *octies* del T.U.A.

Per quanto concerne, invece, l'introduzione nell'AIA dei valori limite, essi non devono essere intesi quali valori limite di emissione ai sensi dell'art. 29, *sexies*, comma 4, lett. a) del T.U.A., i quali dovrebbero fondarsi sulle conclusioni BAT, bensì devono considerarsi quali condizioni di autorizzazione ai sensi dell'art. 29 *sexies*, comma 5 *ter* del T.U.A., laddove si prevede che l'autorità competente possa stabilire le condizioni di autorizzazione dell'impianto proprio quando non vi siano conclusioni sulle migliori tecniche disponibili.

Questa asserzione merita un adeguato approfondimento.

Al momento del rilascio dell'AIA si devono certamente tenere in considerazione il principio di precauzione ma questo va temperato con la sostenibilità economica dell'impianto e dei trattamenti richiesti. In questo modo si evita al gestore di iniziare un'attività che poi si potrebbe rilevare non proficua.

Infatti, anche quando prevede l'inserimento nell'AIA delle migliori tecniche disponibili al momento di rilascio, il legislatore deve considerare le tecniche sviluppate in maniera tale da consentirne l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nel settore di riferimento, prendendo quindi in considerazione costi e vantaggi e valutando il fatto che il gestore possa averne accesso a condizioni ragionevoli¹³. L'aspetto della compatibilità economica è determinante anche ai fini dell'individuazione delle BAT, tant'è vero che oggi si può parlare anche di BATNEEC¹⁴.

Se questi sono i criteri che l'amministrazione deve tenere in considerazione al momento del rilascio dell'autorizzazione, a maggior ragione dovrà tenerli in considerazione anche quando la peculiarità di alcune situazioni locali giustifica l'inserimento di condizioni di autorizzazione per integrare i valori limiti di emissione.

L'apposizione delle condizionalità potrebbe comportare obblighi particolarmente gravosi per il gestore e quindi è necessario il rispetto, da parte dell'autorità procedente, del principio di proporzionalità; infatti non è ragionevole richiedere che il gestore debba sobbarcarsi costi non agevolmente sostenibili e ciò in

⁹ T.A.R. Veneto 10 ottobre 2022, n. 1518. Nello stesso senso T.A.R. Veneto 1° luglio 2022, n. 1127, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

¹⁰ T.A.R. Veneto, sent. n. 1518/2022, capo 8.

¹¹ Tribunale superiore per le acque pubbliche 11 maggio 2022, n. 92; T.A.R. Veneto, Sez. II 4 febbraio 2020, n. 124, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

¹² Cons. Stato, Sez.IV 25 luglio 2022, n. 6513, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

¹³ A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE - F. BRUNO - M. BENOZZO (a cura di), *Commentario al Codice dell'ambiente*, II ed., Torino, 2013, 145.

¹⁴ BATNEEC è l'acronimo di Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost. S. NESTOR - L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, 1079.

ragione dei criteri di logicità-congruità¹⁵.

La giurisprudenza costituzionale ha ribadito che per poter risultare legittima «l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di "indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici"»¹⁶.

Nel caso in esame, le condizioni di autorizzazione sono state inserite nell'AIA senza fondarsi su alcuna BAT e senza dare un'indicazione specifica sulle tecnologie da utilizzare per abbattere i PFAS¹⁷, tant'è vero che il gestore si è offerto di sperimentare un sistema di trattamento dei rifiuti con sistemi di ultrafiltrazione e osmosi inversa.

Questa situazione, che già potrebbe creare difficoltà ad un impianto di nuova attivazione, diventa particolarmente gravosa per i gestori degli impianti già autorizzati, i quali non sono in grado di sapere quali siano le migliori tecniche per trattare i PFAS e, conseguentemente, strutturare linee di produzione idonee. Quel che è peggio, però, è che non possono quantificare a priori i costi dello smaltimento nel rispetto delle condizioni di autorizzazione e questo pare essere contrario al principio di proporzionalità che deve informare l'operato dell'amministrazione.

Dal punto di vista normativo, preme rilevare che le condizioni di autorizzazione siano state previste in fase di rilascio dell'AIA ma non di riesame. Diversamente non potrebbe essere. Infatti, il riesame che interviene inserendo delle condizioni di autorizzazione quando l'attività è già ampiamente avviata potrebbe renderne l'esercizio eccessivamente gravoso ed economicamente non sostenibile.

Più saggio sarebbe stato, quindi, prevedere un periodo di sperimentazione delle migliori tecniche disponibili per l'abbattimento dei PFAS attraverso una collaborazione tra i gestori degli impianti di depurazione e l'ARPA in modo da verificare se siano possibili a costi economicamente sostenibili e poi intervenire inserendo le prescrizioni così individuate nell'AIA¹⁸.

4. - Conclusioni. La soluzione di procedere al riesame delle AIA degli impianti che si occupano del trattamento dei rifiuti tenta di dare una soluzione al problema dei PFAS solamente a valle, quando, invece, la questione dovrebbe essere affrontata a monte e comunque lungo tutta la filiera che porta all'immissione nelle acque delle sostanze perfluoroalchiliche.

Non si ritiene quindi che la soluzione individuata in via amministrativa dalla Regione Veneto sia la migliore per risolvere l'annosa questione che affligge alcune Province del suo territorio.

Probabilmente sarebbe stato meglio affrontare il problema per via legislativa, introducendo dei valori limite per lo scarico dei PFAS che riguardino in generale tutte le acque superficiali e le reti fognarie, coinvolgendo quindi tutti i soggetti che si occupano della lavorazione di queste sostanze¹⁹.

Non si può sottacere, poi, che la questione PFAS abbia carattere quantomeno nazionale se non addirittura europeo. Per questo sarebbe utile che le disposizioni normative in merito fossero adottate dal legislatore eurounitario o, almeno, da quello nazionale e non a livello regionale. Infatti, quand'anche la Regione del Veneto prevedesse con legge dei limiti allo scarico delle sostanze PFAS, i produttori potrebbero conferire in impianti di depurazione presenti in altre Regioni, eludendo così il limite territoriale ma non risolvendo il problema dell'inquinamento.

¹⁵ V. DI CAPUA, *L'autorizzazione integrata ambientale. Verso una tutela sistemica dell'ambiente*, Napoli, 2020, 224.

¹⁶ Corte cost. 17 marzo 2006, n. 116, in *Giur. cost.*, 2006, 2581; Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, *ivi*, 2002, 2012.

¹⁷ La decisione di esecuzione della Commissione UE n. 2018/1147 del 10 agosto 2018 stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per le attività di trattamento rifiuti ma non prende in considerazione il trattamento delle sostanze contaminate da PFAS.

¹⁸ In questo senso: T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 26 marzo 2019, n. 278, in www.osservatorioagromafie.it.

¹⁹ In questo senso si veda la soluzione adottata dalla Regione Piemonte: nella l. 19 ottobre 2021, n. 25, rubricata «Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale anno 2021», l'art. 74 ha previsto valori limite di emissione allo scarico di sostanze perfluoroalchiliche nelle acque superficiali e nelle reti fognarie, in www.arianna.cr.piemonte.it.

In realtà, nel settembre del 2021 era stato presentato un disegno di legge avente ad oggetto l'adozione di misure urgenti per la riduzione dell'inquinamento da PFAS, ma la fine anticipata della legislatura ne ha interrotto l'*iter* parlamentare²⁰.

In sintesi, pur condividendo la necessità di regolamentare l'immissione dei PFAS nelle acque, si ritiene che il riesame delle AIA disposto dalla Regione Veneto non sia la soluzione migliore.

Non sempre il fine giustifica i mezzi, essendovi dei principi che regolano l'azione amministrativa che mai possono essere disattesi.

Michele Borgato

²⁰ Disegno di legge n. 2392 presentato al Senato il 21 settembre 2021 nel corso della XVIII legislatura relativo a «Misure urgenti per la riduzione dell'inquinamento da sostanze poli e perfluoroalchiliche (PFAS) e per il miglioramento della qualità delle acque destinate al consumo umano», in www.senato.it.