

LA GESTIONE DEI PERCOLATI DI DISCARICA E LA “PROBLEMATICA PFAS” TRA PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

DI LINDA GAVONI

T.A.R. LOMBARDIA, Brescia, Sez. I, 26 marzo 2019, n. 278 - Pres. Politi; Est. Tenca - Indecast S.r.l. (avv.ti Chilosi e Martelli) c. Provincia di Mantova (avv.ti Persegati Ruggerini, Salemi e Noschese) e altri

Secondo la normativa nazionale (art. 208, dodicesimo comma, D.Lgs. 152/2006) e regionale lombarda (art. 8, terzo comma, L.r. 24/2006) è possibile modificare le prescrizioni tecniche contenute nell'AIA anche prima della sua scadenza “in presenza di situazioni ambientali valutate come particolarmente critiche” ovvero “prima del termine di scadenza e dopo almeno cinque anni dal rilascio, nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241 del 1990”. L'esercizio di tale prerogativa (diretta emanazione del principio di precauzione) da parte delle pubbliche amministrazioni interessate va tuttavia armonizzato con il principio di proporzionalità, così da ricercare un bilanciamento quanto più equilibrato possibile tra i diversi interessi in gioco.

Mediante la sentenza in commento la giurisprudenza amministrativa si è espressa per la prima volta in maniera particolarmente approfondita sulla problematica dei composti perfluoroalchilici (“PFAS”) presenti nei percolati di discarica e sui valori di concentrazione massima di tali sostanze consentiti nelle acque destinate al consumo umano e nelle acque sia superficiali che sotterranee (1).

Più specificamente, la vicenda sottoposta all'attenzione del T.A.R. Brescia trae origine dal ricorso proposto da una società mantovana attiva nel settore del trattamento e dello smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi avverso il provvedimento emanato dalla Provincia di Mantova che ha modificato l'autorizzazione integrata ambientale a seguito dell'introduzione di prescrizioni tecniche specifiche in materia di sostanze perfluoroalchiliche (2).

La società ricorrente ha censurato sotto più profili la scelta operata dall'amministrazione intimata, contestando in particolare l'introduzione di prescrizioni giudicate restrittive all'autorizzazione in suo possesso. In particolare, è stato eccepito il fatto che la decisione della Provincia di Mantova sarebbe stata assunta a riscontro di un'istanza di modifica “non sostanziale” dell'AIA avente

tutt'altro contenuto (3), senza avviare a tal fine di un apposito procedimento di riesame dell'autorizzazione. Non solo: anche l'imposizione di limiti al rilascio di sostanze perfluoroalchiliche dai rifiuti (4) decisa dall'amministrazione provinciale sarebbe da considerarsi ingiustificata secondo parte ricorrente, stante l'assenza di specifiche disposizioni normative di livello legislativo o regolamentare preordinate a stabilire valori limite o concentrazioni massime di tali sostanze.

Mediante un secondo distinto ordine di doglianze è stata inoltre eccepita la violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Imponendo con effetto immediato (dunque senza alcuna gradualità) il rispetto di condizioni particolarmente gravose sia sotto il profilo tecnico che sotto il profilo della sostenibilità economica (5), è stato rilevato come le prescrizioni contestate verrebbe nei fatti a tradursi in un sostanziale divieto di accettare i rifiuti classificati con il codice CER190703 (ndr. il percolato di discarica), inibendo in tal modo l'operatività dell'AIA. In estrema sintesi, secondo parte ricorrente il provvedimento adottato dalla Provincia comporterebbe nei fatti una revoca (parziale) implicita dell'autorizzazione.

Parimenti, è stata contestata la violazione del principio di parità di trattamento, posto che nel territorio lombardo e - più specificamente - nel territorio in cui opera parte ricorrente nessun'altra società attiva nel settore del trattamento e dello smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi è risultata essere destinataria di analoghe prescrizioni autorizzatorie.

Infine, è stata eccepita l'ingiustificata limitazione del principio costituzionalmente tutelato della libertà di iniziativa economica, dal momento che secondo parte ricorrente *“le gravose condizioni imposte non sono persuasivamente giustificate dalla necessità di salvaguardare il bene ambiente”*.

I giudici di prime cure non hanno ritenuto condivisibili le prospettazioni avanzate nel primo ordine di censure.

Relativamente alla questione della difformità dell'oggetto dell'avvio del procedimento rispetto a quello preannunciato e trattato nella Conferenza di Servizi, il giudice amministrativo ha anzitutto ricordato come *“la notizia dell'avvio del procedimento ha natura preparatoria, nel senso che anticipa e sintetizza le questioni che saranno oggetto di successiva trattazione da parte degli organi coinvolti”*, aspetto questo che non preclude alle amministrazioni coinvolte *“un riesame ampio ed esteso delle molteplici questioni sottese al rilascio dell'autorizzazione”* (6).

Per quanto concerne invece la decisione dell'amministrazione intimata di modificare le prescrizioni tecniche contenute nell'AIA anche prima della sua scadenza, il giudice amministrativo ha evidenziato come sia il legislatore nazionale che il legislatore regionale lombardo contemplino tale possibilità *“in presenza di situazioni ambientali valutate come particolarmente critiche”* (art. 8, comma III, L.r. 24/2006) ovvero *“ nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedimenti di cui alla legge n. 241 del 1990”* (art. 208, comma XII, D.Lgs. 152/2006). Secondo il Collegio l'amministrazione provinciale - decidendo di introdurre *ex officio* la "problematica PFAS" anche in corso di procedimento a seguito delle segnalazioni provenienti dalle autorità ambientali competenti - ha agito correttamente: questo in quanto il principio di precauzione (che permea le disposizioni normative summenzionate) *“fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti*

appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione. L'applicazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qualvolta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali” (7).

Il giudice amministrativo ha respinto anche l'eccezione mediante cui parte ricorrente ha contestato l'imposizione di limiti al rilascio di sostanze perfluoroalchiliche dai rifiuti sulla scorta della presunta assenza di basi normative di livello legislativo o regolamentare indicanti valori limite o concentrazioni massime di tali sostanze. I giudici di prime cure - richiamando le conclusioni del C.T.U. - hanno infatti sottolineato come la criticità in esame sia stata in realtà affrontata da molteplici fonti a livello internazionale (8), venendo conseguentemente disciplinata dalle diverse autorità competenti in materia nel nostro Paese (MATTM e ISS per quanto concerne, rispettivamente, ambiente e salute pubblica) anche in assenza di codificazione legislativa.

Il T.A.R. Brescia ha al contrario ritenuto fondate le prospettazioni avanzate nel secondo ordine di doglianze, sulla scorta delle seguenti motivazioni.

Se è vero che il principio di precauzione - immediatamente applicabile ogniqualvolta sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, senza la necessità di attendere la dimostrazione empirica della realtà e della gravità di tali rischi - è pacificamente applicabile alla materia del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, altrettanto vero è che il principio in esame deve essere *“armonizzato, nella sua concreta attuazione, con quello di proporzionalità, nella ricerca di un equilibrato bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco”* (9).

Ebbene, secondo il Collegio, il provvedimento impugnato - non contemplando uno spazio temporale di monitoraggio né un congruo periodo di adeguamento degli impianti per ottenere risultati significativi sui livelli di abbattimento e prevedendo oltretutto limiti estremamente cautelativi che difficilmente possono essere soddisfatti dai percolati di discarica (10) - *“si rivela [...] incompatibile con l'esercizio dell'attività presso l'installazione”*.

Alla luce delle circostanze di cui sopra, la determinazione provinciale è stata pertanto ritenuta lesiva del principio di proporzionalità, il quale - come noto - *“esige che ogni provvedimento adottato sia al tempo stesso necessario e adeguato rispetto agli scopi perseguiti, ivi incluso il perseguimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente o l'applicazione del principio di precauzione”*.

Di conseguenza il Collegio ha ordinato all'amministrazione resistente di riaprire il procedimento e di indire una nuova Conferenza dei Servizi, al fine di ponderare adeguatamente i diversi valori in gioco.

Per agevolare l'iter procedimentale di riesame delle prescrizioni tecniche contenute nell'AIA, il giudice amministrativo ha fornito una serie di importanti criteri-guida, tra i quali si segnalano le

fonti recanti i valori limite o le concentrazioni massime di composti PFAS consentiti nei corpi idrici da prendere a riferimento. Nello specifico, è stato indicato che:

- per le acque destinate al consumo umano va fatto rinvio ai dettami del parere ISS 11/08/2015 e alle raccomandazioni della nota del Ministero della Salute del 18/09/2017 (indicante valori di concentrazione coincidenti con quanto descritto nella nota ISS 16/01/2014);
- per le acque superficiali va fatto riferimento alla direttiva 2013/39/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 agosto 2013 (recepita a livello nazionale nel D.Lgs. 172/2015), in cui sono riportati gli *standard* di qualità ambientali (SQA - concentrazione da rispettare nei corpi idrici superficiali);
- per le acque sotterranee va valorizzato il decreto MATTM del 6/07/2016 (che ha recepito la direttiva 2014/80/UE), indicante i valori soglia da considerare per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee;
- per lo scarico in acque superficiali o di fognatura si rinvia alla nota ISS del 6/04/2016.

-
- (1) Le sostanze perfluoroalchiliche (più comunemente denominate “PFAS”) sono molecole di origine antropica generalmente utilizzate - a partire dagli anni '50 - nei cosiddetti *aqueous film foams* (AAAF). La diffusione di tali sostanze nell'ambiente è legata a procedimenti di produzione industriale e commerciale (i composti PFAS sono adoperati nella realizzazione di insetticidi, detergenti, prodotti cosmetici, imballaggi, contenitori per alimenti, schiume antincendio etc.) e, in forma minore, a operazioni di smaltimento (la presenza di PFAS nei percolati di discarica è una circostanza nota da tempo alla comunità scientifica internazionale). Questi composti - altamente resistenti ai processi di degradazione termica, biodegradazione, idrolisi e metabolizzazione - sono stati definiti già dai primi anni 2000 “contaminanti emergenti” e, pertanto, inseriti nell'elenco delle sostanze soggette a restrizioni. In virtù del loro massiccio utilizzo in ambito industriale e della non trascurabile tossicità dovuta al notevole bioaccumulo nell'uomo, la presenza dei composti PFAS nell'ambiente - soprattutto nei corpi idrici superficiali e sotterranei - è da tempo oggetto di attività di monitoraggio *ad hoc*. Per maggiori informazioni sulla “problematica PFAS” e sulle tecnologie atte al contrasto di tale fenomeno, cfr. <https://www.google.it/amp/s/www.focus.it/amp/ambiente/ecologia/acqua-e-inquinamento-che-cosa-sono-i-pfas.htm> e <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/indirizzi-per-la-progettazione-delle-reti-di-monitoraggio-delle-sostanze-perfluoroalchiliche-pfas-nei-corpi-idrici-superficiali-e-sotterranei>.
 - (2) A seguito di diverse segnalazione dell'ARPAV attestanti il riscontro della presenza di PFAS nel percolato prodotto da due discariche situate sul territorio veneto (percolato che è risultato essere conferito, per lo smaltimento, all'impianto gestito dalla società ricorrente), la Provincia di Mantova ha ritenuto di introdurre ex officio la valutazione della “problematica PFAS rinvenuti nei percolati di discarica” nella seduta della Conferenza di Servizi del 26 ottobre 2016, nell'ambito del procedimento volto ad aggiornare l'AIA in possesso della società ricorrente. In considerazione delle risultanze emerse dalla relazione finale di ARPA Lombardia del 14 dicembre 2016 (le quali hanno attestato la presenza di PFAS nei rifiuti in ingresso all'impianto gestito da parte ricorrente, nell'acqua scaricata in pubblica fognatura, nei fanghi centrifugati e anche nello scarico in corpo idrico superficiale del depuratore comunale) e ritenuta non esaustiva la risposta della società in merito alla richiesta di chiarimenti e precisazioni in ordine alla gestione dei percolati di discarica e, nello specifico, della “problematica PFAS”, l'amministrazione provinciale ha proceduto alla modifica delle prescrizioni tecniche racchiuse nell'AIA, introducendo i limiti al rilascio di sostanze perfluoroalchiliche dai rifiuti oggetto di contestazione.
 - (3) In conseguenza della scissione societaria avvenuta nel 2016 (in virtù della quale il servizio idrico integrato è stato affidato alla neonata società AQA Mantova S.r.l), Indecast S.r.l. ha provveduto a trasmettere alla Provincia di Mantova - conformemente a quanto indicato dall'art. 29-nonies, comma I, T.U.A. - apposita comunicazione di

modifica non sostanziale dell'autorizzazione in suo possesso, al fine di ottenerne il conseguente aggiornamento. Secondo parte ricorrente, l'inserimento nell'allegato tecnico dell'AIA delle nuove prescrizioni in tema di PFAS e percolato di discarica sarebbe da considerarsi illegittimo, in quanto tali prescrizioni riguarderebbero aspetti che *“esulano dall'oggetto del procedimento, il quale era stato avviato per ottenere il mero aggiornamento dell'AIA a seguito di una comunicazione di modifica ‘non sostanziale’”*.

- (4) Il riferimento è al percolato di discarica (codice CER190703), la tipologia di rifiuto preminentemente trattata da parte ricorrente nel proprio impianto.
- (5) Nello specifico, le prescrizioni contestate impongono alla società ricorrente il rispetto dei seguenti obblighi e adempimenti: (i) contenuto massimo di PFAS per ogni singolo rifiuto contraddistinto dal codice CER 190703 pari o inferiore a quanto previsto dal punto E.5.4.XXI dell'allegato tecnico dell'AIA (ndr. PFPeA max 3 ug/litro ex DM 6/7/2016; PFHxA max 1 ug/litro ex DM 6/7/2016; PFBS max 0,5 ug/litro ex nota ISS prot. n. 9818 del 06/04/16; PFOA max 0,5 ug/litro ex nota ISS prot. n. 9818 del 06/04/16; PFOS max 0,03 ug/litro ex nota ISS prot. n. 9818 del 06/04/16; PFBA max 0,5 ug/litro ex nota ISS prot. n. 9818 del 06/04/16; somma (PFPeA+PFNA+PFDeA+PFHxA+PFHpA+PFUnA+PFHxS+PFDoA) max 0,5 come da nota citata); (ii) previsione del controllo dei PFAS con cadenza quindicinale (anziché semestrale); (iii) adozione di un protocollo adeguato, implementazione di una nuova procedura di omologa per la conferma dell'accettabilità dei rifiuti all'impianto di trattamento, presentazione di una relazione tecnica descrittiva del dimensionamento e grado di efficacia dell'impianto attuale nell'abbattimento dei PFAS e di una relazione concernente il potenziamento dell'impianto; (iv) presentazione di una relazione di collaudo e messa a regime dell'impianto potenziato entro 7 mesi dalla data di rilascio dell'atto modificativo dell'AIA (ndr. 21 gennaio 2017); (v) trasmissione alle autorità competenti di un progetto tecnico per l'abbattimento dei composti PFAS di varia tipologia; (vi) presentazione a cadenza mensile ad AQA Mantova S.r.l. di apposito certificato di analisi chimica dello scarico dell'impianto di trattamento rifiuti anche con riferimento ai parametri PFAS; (vii) monitoraggio allo scarico anche per i PFAS, con cadenza quindicinale; (viii) monitoraggio delle acque sotterranee, a valle del punto di scarico del depuratore, anche con riguardo ai parametri PFAS, con cadenza annuale.
- (6) Così T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 30 marzo 2017, n. 437.
- (7) T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 2 luglio 2018, n. 1641. In termini analoghi, vedasi anche T.A.R. Umbria, Perugia, Sez. I, 14 dicembre 2018, n. 680. Sul principio di precauzione esiste una vastissima letteratura: per ulteriori approfondimenti sul tema si segnalano, a titolo non esaustivo, T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22 novembre 2018, n. 1114; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 13 ottobre 2017, n. 1225 (confermata in appello) e Cons. Stato, Sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2921 (che richiama sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495).
- (8) Basti pensare al rapporto conclusivo del “Drinking Water Parameter Cooperation Project” (promosso dalla Commissione Europea e dall'ufficio europeo dell'OMS), edito nel 2017 e avente ad oggetto i valori giornalieri tollerabili di PFOA e PFOS relativi alle acque destinate al consumo umano o, ancora, le direttive 2013/39/UE e 2014/80/UE contenenti rispettivamente gli standard di qualità ambientale da rispettare nei corpi idrici superficiali per determinati composti perfluorurati e i valori soglia da considerare per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee.
- (9) T.A.R. Liguria, Genova, Sez. II, 15 ottobre 2010, n. 9501. Similmente, T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. II, 31 agosto 2010, n. 5145.
- (10) Circo stanza sottolineata a più riprese nella C.T.U.