

Pubblicato il 17/05/2023

N. 01155/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00254/2019 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 la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 254 del 2019, proposto da  
VARANO BORGHI 1813 s.r.l., in persona del legale rappresentante pro  
tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Mainetti, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

PROVINCIA DI VARESE, in persona del legale rappresentante pro  
tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Daniele Albertini, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia; S.U.A.P. MALPENSA NORD  
TICINO, in persona del legale rappresentate p.t., non costituito in giudizio;

COMUNE DI SOMMA LOMBARDO, in persona del Sindaco p.t., non  
costituito in giudizio;

COMUNE DI VARANO BORGHI, in persona del Sindaco p.t., non  
costituito in giudizio;

A.R.P.A. LOMBARDIA, in persona del legale rappresentante p.t., non  
costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

del provvedimento del SUAP Malpensa Nord Ticino dell'8 novembre 2018, prot. 0028235/RP/ recante diffida e contestuale modifica dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) di cui è titolare la ricorrente;

dell'atto n. 2384 del 5 novembre 2018 della Provincia di Varese con cui è stata formulata una diffida ed impartite severe prescrizioni all'indirizzo della società ricorrente ed è stata prospettata l'introduzione di modifiche all'AUA, poi operata con l'atto del SUAP;

ove occorra, della relazione ARPA relativa ai sopralluoghi effettuati il 25 luglio e l'1 agosto 2018 e dei referti di analisi allegati;

di ogni ulteriore provvedimento e parere, antecedente, connesso e conseguente, allo stato non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Varese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 marzo 2023 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Varano Borghi 1813 s.r.l. (d'ora innanzi anche "Varano Borghi") è una società che svolge attività di tintoria, candeggio e finissaggio di tessuti in uno stabilimento situato nel territorio del Comune di Varano Borghi. Per svolgere tale attività, la società si è munita di una concessione che le consente di prelevare acqua dal Canale Brabbia, e di una Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) che le consente di scaricare nel medesimo corpo idrico, previa depurazione, le acque reflue utilizzate nel processo produttivo.

In data 5 novembre 2018 e 8 novembre 2018, la Provincia di Varese ed il SUAP Malpensa Nord Ticino (ufficio incardinato presso il Comune di Somma Lombardo che nella fattispecie ha agito per delega Comune di Varano Borghi) hanno, rispettivamente, adottato e rilasciato un provvedimento che ha

dettato alcune prescrizioni tecniche a corredo della suindicata AUA, prevedendo, fra l'altro, che Varano Borghi debba effettuare il ricircolo delle acque di scarico qualora si accerti il superamento di un valore limite fissato in misura inferiore al 20 per cento rispetto a quello di accettabilità imposto dalla legge. In sostanza quindi, ove venga superata, relativamente ad un ampio spettro di parametri che denotano un potenziale inquinamento, la soglia fissata in misura pari al 20 per cento in meno rispetto al limite legale, la società, in base ai suindicati provvedimenti, invece di restituire al corpo idrico le acque utilizzate nel processo produttivo, deve provvedere ad una nuova depurazione.

Questa decisione è stata assunta in quanto, nel corso di due sopralluoghi effettuati in data 25 luglio 2018 e 1 agosto 2018, ARPA Lombardia ha accertato che, a valle del punto di restituzione delle acque utilizzate dalla ricorrente, il corpo idrico che le riceve presentava alcune non conformità riguardanti, in particolare, il parametro "colore" (si è in sostanza riscontrata una colorazione anomala delle acque) e il parametro "rame", il cui valore superava il limite ammesso dalla legge.

Contro il provvedimento emesso dalla Provincia di Varese in data 5 novembre 2018 ed il provvedimento emesso dal SUAP Malpensa Nord Ticino in data 8 novembre 2018, è principalmente diretto il ricorso in esame.

Si è costituita in giudizio, per opporsi all'accoglimento delle domande avverse, la Provincia di Varese.

In prossimità dell'udienza fissata per la trattazione del merito le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito alla pubblica udienza del 28 marzo 2023.

Deve essere innanzitutto respinta l'eccezione di improcedibilità del ricorso sollevata dalla Provincia di Varese la quale sostiene che – poiché la ricorrente, dopo la proposizione del ricorso, ha deciso di utilizzare il sistema fognario per lo scarico delle acque reflue provenienti dal suo stabilimento – la stessa non

avrebbe più interesse ad avvalersi dell'AUA di cui è titolare e, quindi, neppure avrebbe interesse ad ottenere l'annullamento degli atti impugnati.

L'eccezione è infondata in quanto, come si vedrà, l'Autorizzazione Unica Ambientale ha validità di quindici anni; la ricorrente, quindi, potrebbe decidere in futuro di avvalersi ancora della stessa ed ha, quindi, ancora interesse ad ottenere l'annullamento delle prescrizioni ritenute pregiudizievoli.

Ciò stabilito, ritiene il Collegio che debba essere prioritariamente esaminato il quinto motivo di ricorso, avente carattere assorbente in quanto prospettante il vizio più radicale, con il quale parte ricorrente deduce che, con i provvedimenti impugnati, sarebbero stati fissati parametri più stringenti rispetto a quelli stabiliti dalla legge, con conseguente violazione degli artt. 101, primo comma, e 105, primo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché dell'Allegato 5 al medesimo decreto. In particolare, secondo l'interessata, il legislatore, con le testé indicate disposizioni, avrebbe direttamente stabilito i valori limite a cui si debbono attenere i soggetti titolari di autorizzazione allo scarico di acque reflue in corpo idrico superficiale; conseguentemente sarebbe preclusa all'amministrazione la possibilità di fissare, caso per caso, valori più restrittivi rispetto a quelli legali.

In proposito si osserva quanto segue.

L'autorizzazione unica ambientale (AUA) – introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 23 del d.l. n. 5 del 2012, convertito con legge n. 35 del 2012, a cui ha dato poi attuazione il d.P.R. n. 59 del 2013 – è il singolo provvedimento rilasciato da un unico ente, ovvero lo Sportello Unico per le attività produttive (SUAP), che sostituisce e ricomprende in sé i titoli abilitativi previsti dalla legislazione vigente in materia di autorizzazioni ambientali che, prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 59 del 2013, le imprese interessate dovevano richiedere e ottenere separatamente. Essa contiene fino a sette titoli autorizzativi e ha durata pari a quindici anni.

L'AUA opera sul piano procedurale ed amministrativo, essendo essa finalizzata a semplificare il regime autorizzatorio in materia ambientale,

restando viceversa inalterati i contenuti tecnici dei singoli titoli abilitativi, per i quali continuano ad essere vigenti le normative settoriali.

Per dare soluzione alle problematiche in questa sede affrontate, occorre pertanto far riferimento alle disposizioni che disciplinano l'autorizzazione agli scarichi di acque reflue in corpi idrici, contenute negli artt. 101, 105, 124 e 125 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il primo comma del citato art. 101 del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce 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. L'autorizzazione può in ogni caso stabilire specifiche deroghe ai suddetti limiti e idonee prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime>>.

Questa disposizione viene in sostanza ribadita dal primo comma dell'art. 105 del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale disciplina, in particolare, gli scarichi industriali. Stabilisce invero tale norma che <<Gli scarichi di acque reflue industriali in acque superficiali devono rispettare i valori-limite di emissione fissati ai sensi dell'articolo 101, commi 1 e 2, in funzione del perseguimento degli obiettivi di qualità>>.

I valori-limite a cui fanno riferimento le testé illustrate norme sono indicati, per quanto interessa in questa sede, nella Tab. 3 del menzionato Allegato 5 alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora innanzi anche "Allegato 5").

Deve essere a questo punto richiamato il secondo comma dell'art. 101 del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale stabilisce che <<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 [...]. Le regioni non possono stabilire valori limite meno restrittivi di quelli fissati nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto...>>.

Il ridetto Allegato 5, nel paragrafo 1.2.1 (oltre a ribadire a sua volta la necessità che gli scarichi rispettino i valori-limite indicati nella Tabella 3) stabilisce ancora che <<le regioni, nell'esercizio della loro autonomia, in attuazione dei piani di tutela delle acque, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili, delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui alla tabella 3 sia in concentrazione massima ammissibile sia in quantità massima per unità di tempo>>.

Come si vede, queste disposizioni riservano alle sole regioni il potere di individuare, in via generale, valori-limite diversi da quelli stabiliti dal legislatore nazionale; queste stesse disposizioni non attribuiscono invece tale tipologia di potere alle autorità amministrative che rilasciano l'autorizzazione.

A queste autorità fa invece riferimento il punto 4 del paragrafo 1.2.3 dell'Allegato 5 (Specifiche prescrizioni per gli scarichi contenenti sostanze pericolose) il quale prevede che <<Ove il piano di tutela delle acque lo preveda per il raggiungimento degli standard di cui all'allegato 1 del presente decreto, l'autorità competente può individuare conseguenti prescrizioni adeguatamente motivate all'atto del rilascio e/o del rinnovo delle autorizzazioni agli scarichi che contengono le sostanze di cui all'allegato 5. Dette specifiche prescrizioni possono comportare: a) l'adozione di misure tecniche, di progettazione, costruzione, esercizio o manutenzione dell'impianto in grado di assicurare il rispetto di valori limite di emissione più restrittivi di quelli fissati in tabella 3...>>. La norma riproduce l'abrogato art. 34, secondo comma, del d.lgs. n. 152 del 1999 il quale attribuiva alle autorità competenti al rilascio del titolo il potere di fissare valori-limite più restrittivi per le sostanze pericolose

Il punto 4 del paragrafo 1.2.3 dell'Allegato 5 stabilisce quindi che, al ricorrere di particolari condizioni, anche l'autorità che rilascia il titolo può stabilire valori-limite diversi e più restrittivi di quelli individuati in generale dal legislatore nazionale e dalle regioni. A tal fine è però necessario che il valore-limite per cui si intende introdurre la deroga sia relativo a sostanze pericolose

e che tale possibilità sia prevista nel piano di tutela delle acque al fine di raggiungere più alti obiettivi di qualità.

Tale conclusione, a parere del Collegio, non può essere smentita richiamando l'art. 124, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale stabilisce che <<in relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni locali dell'ambiente interessato, l'autorizzazione contiene le ulteriori prescrizioni tecniche volte a garantire che lo scarico, ivi comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, avvenga in conformità alle disposizioni della parte terza del presente decreto e senza che consegua alcun pregiudizio per il corpo ricettore, per la salute pubblica e l'ambiente>>.

Questa norma infatti, riguardando tutte le possibili prescrizioni che possono essere dettate al fine di garantire la conformità degli scarichi agli standard di qualità previsti, ha carattere generale rispetto a quella contenuta nell'Allegato 5, che riguarda specificamente le prescrizioni aventi ad oggetto i valori-limite. Non si può quindi ritenere che essa abbia attribuito alle autorità che rilasciano il titolo autorizzatorio un potere incondizionato di introdurre valori-limite più restrittivi, dovendo viceversa questo potere essere in ogni caso esercitato solo al ricorrere di tutte le condizioni indicate dalla normativa speciale contenuta nel medesimo Allegato 5.

Neppure vale richiamare il secondo comma del citato art. 101 del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale, come visto, stabilisce che l'autorizzazione può prevedere specifiche deroghe ai limiti di cui si discute per i periodi di avviamento e di arresto dell'impianto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime. E' evidente infatti che, considerata la finalità della norma (quella di far fronte a necessità contingenti), le deroghe da esse prese in considerazione possono operare per un periodo di tempo limitato (e sembra possano introdurre valori-limite anche meno restrittivi rispetto a quelli legali).

Vale la pena da ultimo rilevare che anche in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) il legislatore ha subordinato a particolari

condizioni la possibilità di introdurre limiti più restrittivi rispetto a quelli aventi carattere generale (in questo caso stabiliti in base alle migliori tecniche disponibili). Stabilisce invero l'art. 29-sexies, comma 4-ter, del d.lgs. 152 del 2006, che l'autorità competente può fissare valori limite di emissione più rigorosi delle soglie tecniche di miglior tecnologia, in tre casi specifici: 1) quando lo richieda la pianificazione regionale in materia di ambiente, tutela delle acque o emissioni (art. 29-septies); 2) quando lo richieda la normativa regionale; 3) quando lo richieda il provvedimento autorizzatorio diverso dall'AIA (si veda in questo senso Consiglio di Stato, sez. IV, 3 marzo 2023, n. 2245).

Ciò precisato, va ora osservato che, come sostiene la ricorrente, i provvedimenti impugnati, laddove prevedono l'obbligo di effettuare una nuova depurazione qualora i parametri delle acque reflue superino la soglia fissata in misura inferiore al 20 per cento rispetto a quella legale, hanno in sostanza stabilito valori-limite più restrittivi rispetto a quelli individuati dall'Allegato 5. La stessa ricorrente, infatti, in base a questi provvedimenti, è in sostanza tenuta a reimmettere nel corpo idrico acque i cui parametri rispettino le più basse soglie indicate nell'atto autorizzativo.

Nel caso concreto l'Amministrazione neppure ha allegato il fatto che tali più bassi limiti siano stati individuati al ricorrere delle condizioni indicate dalla legge. I provvedimenti impugnati si riferiscono a dieci parametri alcuni dei quali sicuramente non riguardanti sostanze pericolose (ad es. parametro colore); inoltre, non viene effettuato alcun richiamo al piano di tutela delle acque né, a maggior ragione, si specifica che le nuove soglie sono state individuate al fine di perseguire i più alti standard di qualità in esso indicati.

Si deve pertanto ritenere che il potere non sia stato correttamente esercitato e che, quindi, la censura in esame sia fondata.

Per queste ragioni il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento degli atti impugnati nella parte in cui dettano la prescrizione in questa sede avversata.

La complessità delle questioni affrontate induce il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 28 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Roberto Lombardi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Celeste Cozzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Bignami**

IL SEGRETARIO