



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 staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 338 del 2017, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Indecast S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Mara Chilosi e Andrea Martelli, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi e domicilio “fisico” *ex lege* presso la Segreteria della Sezione in Brescia, Via Zima n. 3;

contro

Provincia di Mantova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Eloisa Persegati Ruggerini, Lucia Salemi e Francesco Noschese, con domicilio “digitale” corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio “fisico” presso lo studio dell’ultimo in Brescia, Via Spalto San Marco n. 1;

Dirigente *pro tempore* dell'Area Ambiente, Sistemi Informativi e Innovazione della Provincia di Mantova, non costituitosi in giudizio;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Lombardia, Agenzia Regionale

Protezione Ambiente (Arpa) - Lombardia - Dipartimento Provinciale di Mantova -,
Ats Val Padana della Regione Lombardia, Aqa Mantova S.r.l., Regione Lombardia,
Comune di Castiglione delle Stiviere non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

Ricorso introduttivo

- DELL'ATTO DIRIGENZIALE DELLA PROVINCIA DI MANTOVA DEL 27/1/2017, NOTIFICATO IN PARI DATA, RECANTE LA MODIFICA NON SOSTANZIALE DELL'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE RILASCIATA IL 14/8/2012, IL 18/2/2013 E IL 9/10/2015, AI FINI DELL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ IPPC N. 5.3 A) PUNTI 1 E 2 DI CUI ALL'ALLEGATO VIII, PARTE II DEL D.L.VO 152/06, NELLA PARTE IN CUI INTRODUCE NELL'A.I.A. PRESCRIZIONI SPECIFICHE IN MATERIA DI COMPOSTI PERFLUOROALCHILICI ("PFAS");
- DEGLI ATTI PRESUPPOSTI, CONNESSI E CONSEGUENTI, IN PARTICOLARE DELL'ATTO DIRIGENZIALE 26/1/2017 E DEL VERBALE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI DEL 13/1/2017, NELLA PARTE IN CUI INTRODUCONO NELL'A.I.A. PRESCRIZIONI SPECIFICHE IN MATERIA DI COMPOSTI PERFLUOROALCHILICI ("PFAS").

Motivi aggiunti

- DEGLI STESSI ATTI GIA' IMPUGNATI CON IL RICORSO INTRODUTTIVO, SULLA BASE DI NUOVI MOTIVI CONOSCIBILI DOPO LA DIFFUSIONE DELLA NOTA DEL MINISTERO DELLA SALUTE DEL 18/9/2017.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Mantova;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 marzo 2019 il dott. Stefano Tenca e
uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A. La ricorrente è una Società pubblica interamente partecipata dal Comune di Castiglione delle Stiviere, che esercita l'attività di trattamento di rifiuti speciali non pericolosi corrispondente al codice IPPC "*Integrated Pollution Prevention and Control*" 5.3 di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda del D. Lgs. 152/2006, in forza dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (di seguito: AIA) rilasciata dalla Provincia di Mantova con atto dirigenziale n. 21/188 del 14/8/2012 e s.m.i. (doc. 4).

B. La ricorrente censura le prescrizioni inserite nell'AIA attraverso le quali, con riferimento al percolato di discarica (codice CER 190703) – rifiuto principale che Indecast era autorizzata a ricevere e a trattare nella propria installazione – sono state imposte delle limitazioni in ordine alle concentrazioni massime di sostanze perfluoroalchiliche (di seguito: PFAS) nonché stabilite modalità operative a suo avviso irragionevoli, sproporzionate e dunque tecnicamente ed economicamente impossibili da rispettare.

Le prescrizioni sono state introdotte d'ufficio, nell'ambito di un procedimento instaurato dalla Società per uno scopo totalmente diverso (aggiornamento dell'AIA per modifica non sostanziale), e si impongono con effetto immediato e senza gradualità, con conseguente preclusione all'ingresso di una precisa tipologia di rifiuti.

C. In particolare, sono contestate le prescrizioni che impongono a Indecast:

- che ogni singolo rifiuto di cui al CER 190703 dovrà avere un contenuto max di PFAS come da tabella sotto-riportata (nuovo punto E.5.4.XXI dell'allegato tecnico all'AIA);

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+PFHp A+PFUnA+PFHxS+PFDoA) max 0,5 come da nota citata.

- che il controllo dei PFAS debba avvenire con cadenza quindicinale anziché semestrale;
- che si adotti un protocollo adeguato, che si implementi una nuova procedura di omologa per la conferma dell'accettabilità dei rifiuti all'impianto di trattamento e sia presentata una relazione tecnica descrittiva del dimensionamento e grado di efficacia dell'impianto attuale nell'abbattimento dei PFAS, oltre a una relazione sul potenziamento dell'impianto;
- che si presenti una relazione di collaudo e messa a regime dell'impianto potenziato, entro 7 mesi;
- che sia trasmesso un progetto tecnico per l'abbattimento dei composti PFAS di varia tipologia;
- che mensilmente sia presentato ad AQA Mantova un certificato di analisi chimica dello scarico dell'impianto di trattamento rifiuti anche con riferimento ai parametri PFAS;
- il monitoraggio allo scarico anche per i PFAS, con frequenza quindicinale;
- il monitoraggio delle acque sotterranee, a valle del punto di scarico del depuratore, anche con riguardo ai parametri PFAS, con cadenza annuale.

D. In punto di fatto, Indecast rappresenta che:

- nel 2016 è stata interessata da un'operazione societaria straordinaria di scissione, all'esito della quale il servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione) è stato affidato alla società AQA Mantova S.r.l.;
- in ragione della predetta scissione Indecast, in data 27/6/2016, ha trasmesso alla Provincia di Mantova una comunicazione di modifica non sostanziale ai sensi dell'art. 29-nonies comma 1 del D. Lgs. 152/2006, finalizzata ad ottenere il

conseguente aggiornamento dell'AIA (doc. 5);

- in data 7/9/2016 la Provincia di Mantova ha convocato una Conferenza di servizi per verificare, tra l'altro, *“le condizioni tecnico normative necessarie per le modifiche e lo stralcio dell'AIA vigente”*, e dunque per un mero adeguamento di quest'ultima;

- all'esito della seduta, gli Enti coinvolti hanno espresso i pareri di competenza (favorevoli con prescrizioni) nonché avanzato richieste di integrazione, senza formulare alcun rilievo né pretendere chiarimenti sul trattamento del rifiuto di cui al CER 190703 e sulle sostanze perfluoroalchiliche;

- con successive note del 4/10/2016 e del 5/10/2016 (doc. 6 e ss.), l'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV) ha comunicato alla Società e agli Enti locali competenti il riscontro, nell'ambito di alcune indagini ambientali, della presenza di PFAS nel percolato prodotto dalle discariche delle Società Prog.Eco Ambiente Spa e Rotamfer Spa (il quale veniva conferito, per lo smaltimento, all'impianto gestito dall'odierna ricorrente);

- con nota del 12/10/2016 (cfr. doc. 6.c), la stessa ARPAV precisava, da un lato che *“le sostanze perfluoroalchiliche sono utilizzate da una pluralità di tipologie produttive e la loro presenza nei percolati di discarica non è quindi da considerarsi un'eventualità eccezionale”* e, dall'altro, che i limiti allo scarico in acque superficiali per i PFAS *“recentemente imposti su indicazioni del MATTM riguardano unicamente gli scarichi autorizzati sul bacino del Fratta Gorzone, stante la criticità ambientale ivi riscontrata”*;

- a seguito delle predette segnalazioni dell'ARPAV, l'ATS Val Padana – con nota del 12/10/2016 (doc. 7) – comunicava alla Provincia di Mantova, all'ARPA Lombardia, al Comune di Castiglione delle Stiviere e a Indecast che sarebbe stato necessario *“procedere con la ricerca dei perfluoroalchiliche (PFAS) nelle acque di scarico dell'impianto in cui è avvenuto il trattamento, nei sedimenti dell'eventuale canale ricettore dello scarico, nei fanghi di risulta degli impianti e in eventuali*

piezometri dell'area Indecast";

- malgrado il procedimento instaurato dalla Provincia avesse ad oggetto esclusivamente l'aggiornamento/adeguamento dell'AIA – su impulso della Società in data 27/6/2016 – nella successiva seduta della Conferenza di servizi del 26/10/2016 l'amministrazione resistente ha ritenuto di introdurre d'ufficio la valutazione della *“problematica PFAS rinvenuti nei percolati di discarica”*;
- all'esito della suddetta adunanza, la Provincia di Mantova ha osservato che *“il rifiuto con codice CER 190703 è predominante sulle altre tipologie di rifiuto”* ed ha quindi richiesto ad Indecast di confermare se: *“le verifiche per l'omologa dei rifiuti in ingresso sono state integrate a valle della segnalazione pervenuta”*; *“le caratteristiche dell'impianto chimico fisico-biologico dopo la fase di messa a regime definitiva saranno tali ed idonee a trattare queste tipologie di sostanze”*; *“il monitoraggio dei valori limite di emissione allo scarico finale dell'impianto di trattamento dei rifiuti liquidi è stato integrato prevedendo il rispetto del valore limite di emissione per i PFAS secondo quanto previsto dal DM del MATTM del 06/07/2016”* (cfr. estratto del relativo verbale riprodotto nello stesso Atto Dirigenziale impugnato con il presente ricorso – doc. 2);
- con nota 25/11/2016 (doc. 8), l'ARPA Lombardia, ha (i) precisato, con riferimento alla *“problematica dei PFAS”*, che a livello normativo gli unici limiti esistenti sono quelli che erano stati imposti con provvedimenti particolari *“su indicazione del MATTM”* e *“sulla base di un parere dell'Istituto Superiore di Sanità nell'ambito di una situazione estremamente critica di contaminazione di acque superficiali e sotterranee (...) riscontrata nella Provincia di Vicenza”*; (ii) ricordato che il MATTM ha istituito *“un gruppo di lavoro avente lo scopo di predisporre le linee guida alle Regioni per individuare i valori limite allo scarico dei PFAS, che tengano conto anche della eventuale contaminazione già esistente nel corpo idrico”*; (iii) proposto, quindi, *“in attesa delle linee guida nazionali (...), di monitorare questi composti sullo scarico finale e di acquisire i dati delle concentrazioni di PFAS sui percolati in ingresso”*;

- la Società ha volontariamente sospeso – in via cautelativa – i conferimenti provenienti dalle discariche di Prog.Eco Ambiente Spa e di Rotamfer Spa, rappresentando però all'amministrazione resistente (con nota del 14/12/2016 – doc. 9) che: (i) da analisi eseguite sugli scarichi in uscita dal depuratore di AQA e nelle acque sotterranee a valle dell'impianto non si riscontravano superamenti dei valori soglia fissati per i PFAS dal DM del 6/7/2016 e, pertanto, stante l'assenza di situazioni di criticità ambientale analoghe a quelle riscontrate in Veneto, non vi erano i presupposti per l'applicazione di specifici limiti per i PFAS; (ii) l'eventuale introduzione di valori limite allo scarico – peraltro non previsti da alcuna normativa – avrebbe messo fortemente a rischio la prosecuzione dell'attività, compromettendo la stessa stabilità dell'azienda; (iii) la Società, ritenendo comunque proprio interesse primario e obiettivo irrinunciabile la tutela della salute dei cittadini e dell'ambiente, si impegnava ad effettuare ogni approfondimento e sperimentazione in ordine alle *Best Available Techniques* (BAT) eventualmente esistenti per l'abbattimento dei PFAS e si rendeva disponibile a concordare con la Provincia stessa, l'ARPA e l'ATS, soluzioni sostenibili e tempistiche compatibili con la prosecuzione dell'attività aziendale;
- in spirito di massima trasparenza e collaborazione con le Autorità, la Società ha, poi, comunicato alla Provincia di Mantova che, sulla base di alcune prime indagini effettuate in laboratorio e sul campo, l'impianto aveva in ogni caso la possibilità di abbattere percentuali significative dei PFAS in ingresso (nota del 22/12/2016 – doc. 10);
- sebbene esulasse dall'oggetto del procedimento in corso, la Provincia di Mantova ha ritenuto di dover inserire la “problemativa PFAS” fra i temi da trattare anche nella terza seduta della conferenza di servizi, tenutasi il 13/1/2017, il cui ordine del giorno recava “*valutazioni tecnologico impiantistiche e sito specifiche (indirizzi regionali acque superficiali e sotterranee) ai fini della fissazione dei valori limite di emissione in ingresso/uscita PFAS (PFOS, PFOA)*”;

- la seduta si è conclusa con l'inserimento nell'allegato tecnico dell'AIA di nuove prescrizioni riguardanti i PFAS e il percolato di discarica (rifiuto contraddistinto dal codice CER 190703).
- il verbale non reca evidenza alcuna circa l'eventuale instaurazione di uno specifico contraddittorio procedimentale sul tema, né l'acquisizione di elementi istruttori idonei a supportare queste conclusioni, e al contrario in quella sede la stessa ARPA aveva ribadito quanto riportato nella propria nota del 25/11/2016 (cfr. allegato 5 al verbale – scheda di partecipazione alla riunione – doc. 2 ricorrente);
- con l'atto dirigenziale impugnato, conclusivo del procedimento in questione, la Provincia ha autorizzato la modifica non sostanziale dell'AIA della Società, modificando il quadro prescrittivo inerente alle attività di gestione rifiuti autorizzate di cui al punto E.5.4. dell'Allegato tecnico e introducendo le prescrizioni contestate;
- l'istanza di riesame in autotutela è rimasta inevasa.

E. Con gravame ritualmente notificato e tempestivamente depositato in forma telematica, la ricorrente impugna i provvedimenti in epigrafe, deducendo i seguenti motivi in diritto:

a) Violazione e/o falsa applicazione della disciplina in materia di AIA di cui al Titolo III-bis della Parte Seconda del D. Lgs. 152/2006 (in particolare, degli artt. 29-ter, 29-quater, 29-quinquies, 29-sexies, 29-octies, 29-nonies e 29-decies) inosservanza degli articoli 3-bis, 3-ter e 208 del D. Lgs. 152/2006, degli artt. 1, 2, 3, 6, 7, 9 e 10 della L. 241/1990, dell'Allegato G della DGR Lombardia n. IX/2970 del 2/2/2012, lesione dei principi del contraddittorio, di massima acquisizione, del giusto procedimento, del legittimo affidamento, di non discriminazione, di proporzionalità, di tipicità dei provvedimenti amministrativi, eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione, errore nei presupposti di fatto e di diritto, travisamento, irragionevolezza, contraddittorietà, perplessità, sviamento, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta, dal momento che:

- le impugnite prescrizioni riguardano 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”, per adeguare cioè l'autorizzazione (e il relativo Allegato tecnico) alle modifiche intervenute nell'attività di Indecast in seguito all'operazione di scissione societaria;

- l'amministrazione resistente non poteva intervenire sull'AIA modificando (addirittura *in peius*) le prescrizioni non connesse all'oggetto dell'istanza, con frustrazione delle garanzie procedurali e del legittimo affidamento maturato dalla ricorrente in ordine alla stabilità del quadro autorizzatorio precedentemente consolidatosi;

- dopo aver instaurato l'*iter* per l'integrazione e/o stralcio delle prescrizioni autorizzatorie inerenti alle attività oggetto del ramo di azienda conferito a AQA Mantova Srl, l'amministrazione ha orientato l'istruttoria su una problematica – la presenza delle sostanze perfluoroalchiliche nei percolati di discarica – estranea alla comunicazione di Indecast del 27/6/2016 e che in alcun modo era stata presa in considerazione al momento della convocazione della Conferenza di Servizi del 9/9/2016;

- ai sensi dell'art. 2 della L. 241/1990 l'amministrazione, con il provvedimento che conclude il procedimento, è tenuta a pronunciarsi in relazione alla situazione e all'interesse rappresentati nell'atto di impulso del privato (domanda o comunicazione), senza poterne ampliare l'oggetto (di ciò si trae conferma nell'allegato G alla DGR Lombardia n. IX/2970 del 2012);

b) Violazione e/o falsa applicazione della disciplina in materia di AIA (e, in particolare, degli articoli in precedenza evocati, dell'art. 8 della L.r. 24/2006, dell'art. 208 del D. Lgs. 152/2006), lesione dei principi enucleati nella precedente censura ed eccesso di potere per i medesimi profili, poiché la Provincia ha surrettiziamente introdotto d'ufficio prescrizioni “restrittive” non connesse con la modifica non sostanziale comunicata dalla Società, senza avviare a tal fine un apposito procedimento di riesame dell'AIA, per cui:

- l'utilizzo distorto del potere aggiornamento rende gli atti impugnati viziati anche sotto il profilo dell'eccesso di potere per sviamento;
- attraverso un adeguato contraddittorio sull'argomento, Indecast avrebbe potuto dimostrare che, nel caso di specie, non sussistevano i presupposti di cui all'art. 29-octies, commi 1 e 2, del D. Lgs. 152/2006, ove si stabilisce che l'autorità competente riesamina periodicamente (nelle scansioni temporali indicate al comma 3) l'AIA, confermando o aggiornando le relative condizioni tenuto conto di tutte le conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate, applicabili all'installazione e adottate da quando l'autorizzazione è stata concessa o da ultimo riesaminata, nonché di eventuali nuovi elementi che possano condizionare l'esercizio dell'installazione;
- infine, in base al comma 4 del medesimo art. 29-octies, il riesame può, in ogni caso, essere disposto anche limitatamente ad alcune parti soltanto dell'installazione, alle condizioni ivi enunciate;
- alla luce dell'assenza di una specifica istruttoria nonché di qualsivoglia motivazione sul punto negli atti impugnati, è evidente come nel caso di specie non vi fossero i presupposti per riesaminare l'AIA della ricorrente introducendovi nuove prescrizioni in materia di PFAS e, più in generale, relative ai rifiuti contraddistinti con il CER 190703;
- lo stesso atto dirigenziale 27/1/2017 impugnato riconosce che *“a tutt'oggi il D.L.vo 152/2006 non prevede valori limite di emissione allo scarico specifici”* per i composti PFAS, e che mancano linee guida nazionali e/o della Regione Lombardia sull'argomento; peraltro, ad oggi non sono nemmeno state individuate, a livello europeo, delle specifiche “BAT” sull'abbattimento dei PFAS;
- la L.r. Lombardia n. 24/2006, recante *“Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente”*, all'art. 8, comma 3, stabilisce, in proposito, che *“Le prescrizioni tecniche contenute nelle autorizzazioni di cui al comma 2 possono essere modificate in termini di adeguamento all'evoluzione tecnologica di settore, anche prima della scadenza delle stesse, in presenza di situazioni ambientali valutate come particolarmente*

critiche”;

- anche l'art. 208 comma 12 del D. Lgs. 152/2006, relativo all'autorizzazione unica al trattamento rifiuti (nel caso di specie sostituita dall'AIA) stabilisce che *“le prescrizioni dell'autorizzazione possono essere modificate, 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'art. 29-octies comma 5 del D. Lgs. 152/2006 e, in forza del rinvio di cui all'art. 29-octies comma 10, gli artt. 29-ter comma 4 e 29-quater stabiliscono le condizioni intese a garantire che l'istruttoria relativa all'oggetto del riesame sia esauriente, che il pubblico interessato sia informato e che il coinvolgimento del gestore, anche ai fini dell'acquisizione di tutte le informazioni necessarie, sia effettivo; nel caso di specie tali condizioni – ed in particolare, la prescritta comunicazione di avvio del procedimento di riesame ai sensi dell'art. 29-quater, comma 3 del D. Lgs. 152/2006 – non sono state rispettate.

c) Violazione e/o falsa applicazione del Titolo III-bis (articoli da 29-bis a 29-quattordices) della Parte Seconda del D. Lgs. 152/2006, degli art. 1, 3 e 6 della L. 241/1990, dell'art. 101 del D. Lgs. 152/2006 e dell'art. 1 del D. Lgs. 172/2015, lesione dei principi di massima acquisizione, di proporzionalità, del contraddittorio, del legittimo affidamento, di non discriminazione e di tipicità dei provvedimenti, eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione, errore nei presupposti di fatto e di diritto, travisamento, irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà, perplessità, sviamento, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta, illegittimità derivata, dal momento che l'imposizione dell'obbligo di assicurare che i rifiuti trattati dall'installazione presentino le concentrazioni di PFAS individuate nel punto E.5.4, XXI) dell'Allegato tecnico all'AIA non trova alcun fondamento nella pertinente normativa unionale, nazionale o regionale; infatti:

- ad oggi, in Italia, le sostanze perfluoroalchiliche non sono prese in considerazione da alcuna disposizione di legge o di regolamento che ne stabilisca i valori limite allo scarico, o le concentrazioni massime nelle acque destinate al consumo umano, o, ancora, le concentrazioni soglia di contaminazione nelle matrici ambientali (suolo e acque sotterranee), o, infine, che ne vieti la produzione, l'uso o la commercializzazione;
- tale circostanza è stata evidenziata anche dalla citata nota di ARPA Lombardia del 25/11/2016 (doc. 8);
- la stessa nota dell'ARPAV del 12/10/2016 (doc. 6.c), con cui la "problematica PFAS" era stata segnalata alla ricorrente e alle amministrazioni interessate, precisa da un lato che *"le sostanze perfluoroalchiliche sono utilizzate da una pluralità di tipologie produttive e la loro presenza nei percolati di discarica non è quindi da considerarsi un'eventualità eccezionale"* e, dall'altro, che l'imposizione di limiti ai PFAS in un circoscritto ambito territoriale del Veneto era stata decisa a seguito di una *"criticità ambientale ivi riscontrata"*;
- l'imposizione di limiti di concentrazione, oltre a non trovare giustificazione in una norma statale di rango primario o regolamentare, non si giustifica nemmeno in relazione a una situazione di criticità ambientale specifica, in relazione al territorio nel quale opera l'installazione della ricorrente;
- il D. Lgs. 172/2015 ha provveduto ad individuare, anche per alcune sostanze perfluoroalchiliche, appositi *standard* di qualità ambientale (intesi come media annua, "SQA-MA") delle acque superficiali, i quali costituiscono il presupposto per la successiva determinazione dei valori limite allo scarico, ma nel caso di specie non risulta che siano state compiute indagini al fine di verificare l'eventuale superamento degli SQA-MA in relazione alle sostanze perfluoroalchiliche prese in considerazione dal decreto legislativo citato;
- il DM 6/7/2016, richiamato dagli atti impugnati ai fini dell'individuazione del contenuto massimo di PFAS per i parametri PFPeA e PFHxA, ha incluso le sostanze perfluoroalchiliche nella valutazione dello stato chimico delle sole acque

sotterranee, introducendo dei “valori soglia”;

- neppure la nota dell’Istituto Superiore della Sanità del 6/4/2016 – parimenti richiamata dagli atti impugnati ai fini dell’individuazione del contenuto massimo di PFAS per i diversi parametri (cfr. doc. 12) – può rappresentare un’idonea base giuridica per l’imposizione di prescrizioni quali quelle impugate; essa, infatti, (i) si rivolge esclusivamente alla Regione Veneto e al Ministero dell’Ambiente (e, per conoscenza, all’ARPAV e al Ministero della Salute) e riguarda la particolare vicenda concernente alcune zone del Veneto; (ii) ha ad oggetto soltanto la definizione di valori limite allo scarico in acque superficiali e nulla dice in merito ad eventuali restrizioni da introdurre rispetto al trattamento di particolari categorie di rifiuti; (iii) si limita, in ogni caso, a proporre per i PFAS la fissazione di valori limite allo scarico che qualifica espressamente come “valori limite di performance tecnologica”, da rispettare “in via provvisoria”;

- la citata nota dell’ISS è però del tutto irragionevole – e, pertanto, sotto questo profilo, illegittima – laddove pretende che, per i PFAS, vengano fissati valori limite allo scarico più restrittivi degli SQA-MA indicati dal citato D. Lgs. 172/2015 per le acque superficiali interne, e addirittura equivalenti a quelli suggeriti dallo stesso ISS per le acque destinate al consumo umano;

- dalla semplice lettura della vigente normativa (D. Lgs. 152/2006 e D. Lgs. 31/2001) è agevole riscontrare come, rispetto a sostanze delle quali – a differenza di quanto può dirsi per i PFAS – è nota la pericolosità (e che dunque sono espressamente contemplate), i valori limite allo scarico siano molto meno restrittivi di quelli indicati per le acque destinate al consumo umano (ad esempio, per il cromo 2.000 µg/l contro 50 µg/l, per il mercurio 5 µg/l contro 1 µg/l) e, di regola, molto meno restrittivi anche degli SQA-MA (i quali rappresentano, per definizione, dei valori medi annui che, in quanto tali, possono essere rispettati anche in presenza di taluni superamenti, nell’arco dell’anno, degli stessi);

- a maggior ragione, appare del tutto irragionevole ed illogica la decisione della

Provincia di Mantova di fissare i suddetti valori limite suggeriti dall'ISS per i valori limite allo scarico addirittura come concentrazioni massime di composti PFAS ammissibili nei rifiuti in ingresso all'installazione;

- l'unica motivazione fornita – secondo cui le prescrizioni avrebbero lo scopo di *“evitare il trasferimento (flusso di massa complessivo) di inquinanti dai rifiuti alle matrici ambientali poste a valle dello scarico degli impianti di trattamento rifiuti e delle acque reflue urbane asservite alla P.F.”* – non è persuasiva, perché da un lato non prende in considerazione la capacità di abbattimento comunque assicurata dall'installazione di Indecast (indicata nel corso del procedimento) e dall'altro sovrappone indebitamente il concetto di flusso di massa con quello di valore limite di concentrazione, che è l'unico ad essere stato preso in considerazione anche dalla invocata nota dell'ISS del 6/4/2016;

- nella denegata ipotesi in cui si ritenesse di dover rinvenire nella predetta nota dell'ISS un valido fondamento giuridico delle prescrizioni autorizzatorie, queste ultime sarebbero comunque illegittime in via derivata per illegittimità della nota dell'ISS;

- il ragionamento è riferibile anche al DM 6/7/2016, ed è irragionevole l'avvenuta fissazione, da parte della Provincia di Mantova, quali concentrazioni massime di composti PFAS ammissibili nei rifiuti in ingresso all'installazione della ricorrente, i medesimi valori – espressi come concentrazioni – indicati dal predetto decreto come valori soglia da considerare per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee;

- i rifiuti in questione non vengono ovviamente immessi direttamente nelle acque sotterranee, ove giunge solo una minima percentuale delle acque scaricate nei corpi recettori, tanto che questi *“Valori soglia da considerare per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee”* sono, di regola, di diversi ordini di grandezza più bassi di quelli che la norma nazionale fissa per gli scarichi in corpo recettore: nella Tabella 3 dell'Allegato 5 alla Parte Terza del D. Lgs. 152/2006, che fissa i limiti allo scarico, i valori vengono espressi in mg/l anziché in µg/l, ossia in

milligrammi per litro anziché in microgrammi per litro (considerato che un milligrammo equivale a 1000 microgrammi, l'ordine di grandezza di valori tabellari per i limiti agli scarichi rispetto quelli previsti per le acque sotterranee è mille volte superiore);

- ne deriva l'irragionevolezza e la mancanza di proporzionalità delle impugnate prescrizioni, le quali fissano, di fatto, valori limite tra loro non coerenti e che ignorano l'effetto di autodepurazione dei corpi recettori, l'intervento dei sistemi di depurazione, i normali fenomeni di diluizione e, soprattutto, il fatto che solo una minima parte delle sostanze scaricate raggiunge le acque sotterranee;

- negli atti impugnati, in ogni caso, non viene fornita evidenza alcuna, da un lato, riguardo alla presunta correlazione tra i valori individuati dalla nota ISS prot. n. 9818 del 6/4/2016 e dal DM 6/7/2016 (rispettivamente per lo scarico in acque superficiali e per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee) e le concentrazioni di tali sostanze riscontrabili nei rifiuti, e, dall'altro, circa l'eventuale presenza di PFAS nelle *“matrici ambientali poste a valle dello scarico degli impianti di trattamento rifiuti”* (e, in particolare, nelle acque sotterranee) in concentrazioni tali da destare preoccupazione o comunque da imporre l'immediata fissazione di prescrizioni così restrittive;

d) Violazione e/o falsa applicazione dei principi di massima acquisizione, del contraddittorio, del giusto procedimento, del legittimo affidamento e di non discriminazione, eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione, errore nei presupposti di fatto e di diritto, travisamento, irragionevolezza, contraddittorietà, perplessità, sviamento, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta, inosservanza degli articoli 1, 3, 6, 7, 9 e 10 della L. 241/90 poiché le gravate prescrizioni non traggono origine da un'idonea istruttoria e da un adeguato contraddittorio procedimentale:

- nel corso del procedimento gli organi tecnici intervenuti (ARPA Lombardia, ATS Val Padana) non avevano in alcun modo rappresentato la necessità di introdurre le

contestate prescrizioni in materia di PFAS, ma avevano proposto un monitoraggio e degli approfondimenti sulle concentrazioni nelle matrici ambientali;

- ARPAV (con nota del 12/10/2016) aveva semplicemente informato che, in Veneto, erano stati fissati dei limiti allo scarico per i PFAS, affrettandosi a precisare che la fissazione di questi limiti ha riguardato unicamente gli scarichi autorizzati sul bacino del Fratta Gorzone, stante la criticità ambientale ivi riscontrata;

- non è stato valutato il contributo prestato dalle tecnologie di abbattimento delle concentrazioni di PFAS nei rifiuti in ingresso in fase di trattamento, nonché le ridottissime concentrazioni di sostanze perfluoroalchiliche riscontrate allo scarico del depuratore (né il verbale né gli altri atti impugnati spiegano per quale ragione le evidenze fornite dalla Società non potessero ritenersi soddisfacenti);

- la relazione finale della verifica ispettiva condotta presso l'installazione da ARPA Lombardia aveva concluso che *“dovranno essere monitorate tutte le matrici ambientali interessate come recettori in particolare acque superficiali e sotterranee, suolo e sottosuolo, al fine di verificare se vi sia stata o è in atto una contaminazione ambientale proponendo di sospendere i conferimenti di rifiuti provenienti dagli impianti segnalati da ARPA VENETO fino all'installazione di un idoneo sistema di abbattimento specifico per questi composti e di ulteriori chiarimenti e disposizioni da parte del MATTM”* (doc. 13): anche questa conclusione conferma, anzitutto, l'intento essenzialmente conoscitivo della raccomandazione dell'ARPA in merito alla tematica dei PFAS, che non avrebbe potuto legittimamente tramutarsi nell'immediata imposizione di prescrizioni particolarmente restrittive;

e) Violazione e/o falsa applicazione dei canoni di massima acquisizione, del contraddittorio, del legittimo affidamento e di non discriminazione, del principio di precauzione e dell'art. 191 del TFUE, degli articoli 3-ter, 29-decies, 208 e 301 del D. Lgs. 152/2006, dell'art. 21-quinquies della L. 241/1990, eccesso di potere per i profili già enunciati alla doglianza precedente, in quanto le prescrizioni impartite

non rispettano i principi di proporzionalità e ragionevolezza laddove impongono con effetto immediato (e dunque senza alcuna gradualità) di rispettare – con riferimento ai rifiuti classificati con CER 190703 e indipendentemente dalla presenza di PFAS – condizioni oltremodo gravose, sia sotto il profilo della sostenibilità economica, sia sotto il profilo tecnico:

- esse comportano il sostanziale divieto di accettare tali rifiuti, e si risolvono in una illegittima revoca (parziale) dell’AIA;
- il principio di proporzionalità esige che ogni provvedimento adottato sia al tempo stesso necessario ed adeguato rispetto agli scopi perseguiti, ivi inclusi il perseguimento di un elevato livello di protezione dell’ambiente o l’applicazione del principio di precauzione, e nel caso di specie l’accettazione dei rifiuti classificati con CER 190703 alle condizioni prescritte è incompatibile con l’esercizio dell’attività presso l’installazione (cfr. relazione tecnica predisposta dal consulente tecnico di parte, doc. 14);
- le analisi relative alle concentrazioni di PFAS necessitano di un tempo tecnico non inferiore alle 4/5 settimane, il che rende già di per sé evidente l’irragionevolezza stessa della prescrizione di sottoporre ad analisi questi rifiuti con cadenza quindicinale;
- sul piano operativo, tale prescrizione appare, comunque, inapplicabile, dal momento che comporta che i rifiuti in questione, in attesa dei risultati delle analisi, debbano rimanere stoccati nei serbatoi per un periodo di tempo tale da determinare in brevissimo tempo una “saturazione” dello stoccaggio, con conseguente impossibilità di ricevere altri rifiuti;
- la ricorrente è conseguentemente costretta, anche per tale motivo, ad interrompere la ricezione di percolati di discarica, rifiuti che costituiscono da sempre la tipologia “elettiva” dell’impianto di trattamento, rispetto alla quale la Società ha pertanto assunto specifici impegni contrattuali a lungo termine;
- l’installazione di Indecast è stata recentemente ampliata ed adeguata al precipuo

scopo di aumentare i quantitativi di percolati di scarica conferibili e di migliorare le performance di trattamento, con investimenti economici importanti (cfr. collaudo inviato alla Provincia di Mantova nel giugno del 2016, doc. 15);

- l'imposizione, da parte dell'amministrazione resistente, di prescrizioni del tutto incompatibili con la prosecuzione di questa attività è anche del tutto inaspettata, attesa l'assenza di gradualità e di un congruo periodo di adeguamento;

- va comunque considerato che, per poter sostituire tali rifiuti con altri di diversa natura e/o per individuare, progettare e realizzare eventuali adeguamenti impiantistici che consentano lo specifico abbattimento dei PFAS in misura superiore all'esistente e/o per ampliare gli stoccaggi in modo tale da consentire l'effettuazione delle verifiche in ingresso imposte dalla Provincia, la ricorrente dovrebbe sostenere gli ingenti costi necessari per riconvertire il proprio ciclo tecnologico di trattamento e ingrandire l'impianto, oltre che consolidare una nuova rete di "vendita", necessitando dunque necessariamente di un adeguato "periodo transitorio";

- ugualmente sproporzionate ed eccessivamente gravose, anche sotto il profilo economico, oltre che sotto quello operativo, appaiono le prescrizioni che richiedono ad Indecast di effettuare analisi quindicinali sulle acque reflue di scarico per rilevare le concentrazioni di PFAS;

- nell'ipotesi in cui queste prescrizioni potessero essere interpretate nel senso di ritenere che i medesimi valori di cui sopra relativi alla presenza di PFAS nei rifiuti in ingresso siano stati implicitamente fissati anche quali limiti di scarico dell'installazione nell'impianto di AQA e che pertanto le analisi imposte servano per appurarne il rispetto, esse appaiono ulteriormente viziate per incompetenza e violazione e/o falsa applicazione dell'art. 101 del D. Lgs. 152/2006, degli artt. 2, 3, 10, 97 e 117 della Costituzione, dell'art. 3-bis del D. Lgs. 152/2006, dell'art. 1 della L. 241/1990, nonché per eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento, lesione del principio di non discriminazione;

- si realizza una revoca implicita dell'AIA, quando può essere disposta soltanto in

caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione e, comunque, in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente (cfr. art. 29-decies e 208 del D. Lgs. 152/2006, nonché art. 21-quinques L. 241/90);

f) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29-quinques del D. Lgs. 152/2006, della L.r. Lombardia 24/2006, dei principi di non discriminazione e del legittimo affidamento, degli articoli 1 e 3 della L. 241/1990, degli articoli 3 e 97 Cost., eccesso di potere per gli stessi profili enucleati in precedenza, in quanto le prescrizioni violano il principio della parità di trattamento, nella misura in cui agli altri operatori presenti nel territorio lombardo – e, più nello specifico, nel territorio in cui opera Indecast – non risulta siano state fissate analoghe prescrizioni autorizzatorie:

- nel territorio lombardo e, più nello specifico, nel territorio in cui è ubicata l'installazione in questione non sono state riscontrate situazioni di criticità ambientale paragonabili a quelle riscontrate nell'area veneta in relazione alla constatata presenza di elevate concentrazioni di PFAS nelle acque sotterranee e/o superficiali, né risulta siano state fissate analoghe prescrizioni autorizzatorie agli impianti che trattano i rifiuti contraddistinti con CER 190703;

- ciò appare ancora più incomprensibile se solo si considera che la stessa disciplina in materia di AIA (e, precisamente, l'art. 29-quinques del D. Lgs. 152/2006) contempla l'esigenza di assicurare un coordinamento (proprio istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) per la sua uniforme e omogenea applicazione sul territorio nazionale;

- nel caso di specie, trovandosi a dover affrontare una tematica nuova e complessa come quella dei PFAS, proprio al fine di scongiurare decisioni arbitrarie e comunque discriminatorie quali quelle oggetto del presente gravame, la Provincia di Mantova avrebbe dovuto preventivamente interpellare il citato Coordinamento istituito presso il Ministero o, almeno, i competenti uffici della Regione Lombardia;

g) Violazione dell'art. 41 della Costituzione, degli articoli 6, 8, 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU e dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, per ingiustificato pregiudizio alla libertà di iniziativa economica della ricorrente, visto che le gravose condizioni imposte non sono persuasivamente giustificate dalla necessità di salvaguardare il bene ambiente.

F. Si è costituita in giudizio la Provincia di Mantova, chiedendo la reiezione del gravame.

G. Nella propria memoria di costituzione, l'Ente locale rappresenta che:

- fino al gennaio 2016 la Società ricorrente ha gestito a Castiglione delle Stiviere (Via Gerra) un impianto di smaltimento e trattamento di rifiuti liquidi speciali non pericolosi provenienti da terzi (di cui alle operazioni D8, D9, D15), tecnologicamente connesso ad un impianto di trattamento delle acque reflue urbane;
- a seguito di scissione societaria e del conseguente affidamento della gestione ed erogazione del servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione) alla ditta Acque Castiglionesi s.r.l. (poi trasformatasi in AQA Mantova S.r.l.) l'impianto è stato separato in due installazioni differenti: una, gestita da Indecast s.r.l., per la linea di trattamento dei rifiuti liquidi speciali non pericolosi recapitanti nel punto di scarico in pubblica fognatura S2 posto a monte dell'impianto di trattamento delle acque reflue urbane, e l'altra per il trattamento delle acque reflue urbane, affidata alla gestione di AQA Mantova srl, nuovo titolare del relativo scarico in corso d'acqua superficiale S1;
- a seguito della prima riunione della Conferenza di servizi (doc. 3), emergeva che i percolati ritirati dall'Azienda erano caratterizzati dalla presenza, anche rilevante, di sostanze perfluoroalchiliche (PFAS);
- con comunicazioni del 4/10/2016 e del 5/10/2016 (doc. 4), ARPAV Veneto segnalava alla Provincia di Mantova di avere accertato la presenza ingente di PFAS

nel percolato prodotto dalle discariche RotamFer e Prog.Eco Ambiente Spa, site in provincia di Verona, evidenziando che l'impianto di smaltimento della Indecast di Castiglione delle Stiviere era uno dei principali destinatari del percolato suddetto;

- a seguito delle segnalazioni, e considerato che dai rilievi dei conferimenti (doc. 5) emergeva che il percolato di discarica costituisce oltre il 90% dei rifiuti ritirati dall'impianto, con nota del 7/10/2016 (doc. 6) la Provincia di Mantova chiedeva ad ARPA Lombardia di verificare la presenza di tali sostanze nelle matrici ambientali esposte;
- stante le caratteristiche di questa tipologia di sostanze, che tendono ad accumularsi negli organismi, anche l'ATS Val Padana, con nota del 12/10/2016 (doc. 7) comunicava la necessità di ricercare i PFAS nelle acque di scarico dell'impianto, nei fanghi di risulta dello stesso e nelle acque del piezometro presente all'interno del perimetro aziendale;
- alla luce delle emergenze istruttorie in ordine ai PFAS, già dalla seconda riunione del 26/10/2016 (doc. 8), la Conferenza di Servizi chiedeva all'Azienda che le verifiche per l'omologa dei rifiuti in ingresso venissero integrate, che le caratteristiche dell'impianto di trattamento chimico fisico-biologico – dopo la fase di messa a regime definitiva – fossero idonee a trattare queste tipologie di sostanze, e che il monitoraggio dei valori limite di emissione allo scarico finale dell'impianto di trattamento rifiuti liquidi speciali non pericolosi (S2) fosse integrato prevedendo il rispetto dei valori limite di emissione per i PFAS previsti dal DM del MATTM del 6/7/2016;
- nonostante gli approfondimenti richiesti da parte degli Enti che hanno partecipato al procedimento, la Società nel corso dell'istruttoria non ha fornito dati progettuali verificabili circa la reale e concreta capacità di abbattimento delle sostanze perfluoroalchiliche dell'impianto, con i sistemi di trattamento esistenti e/o in corso di realizzazione;
- la relazione finale di ARPA del 14/12/2016 (doc. 10) evidenziava la presenza di

PFAS nei rifiuti in ingresso, nell'acqua scaricata in pubblica fognatura, nei fanghi centrifugati ed anche nello scarico in corpo idrico superficiale del depuratore comunale: la presenza di tali composti era elevatissima, e ad esempio, con riferimento ai PFBS, venivano riscontrati valori pari a 44,547 µg/L nelle acque di depurazione in uscita e 33 µg/L nel fango centrifugato (destinati ad impianti di compostaggio), a fronte di un limite pari a 3 µg/L fissato nel DM 6/7/2016;

- anche nelle acque di falda si accertava la presenza di PFBS in quantità consistenti, pari a 1,712 µg/L, anche se nei limiti di legge;
- nella nota del 22/11/2016 (doc. 11) la Società affermava di avere svolto indagini e prove che hanno consentito di *“indicare una stima generale sull’abbattimento potenziale dei PFAS in ingresso”*, e aggiungeva descriveva la strutturazione del depuratore con vari stadi di trattamento, ipotizzando che l’impianto avrebbe avuto la possibilità di ridurre, in media, almeno il 60% dei PFAS in ingresso; tali affermazioni non erano però accompagnate da alcun progetto, né tanto meno da una relazione tecnica descrittiva della verifica funzionale dell’impianto per l’abbattimento dei PFAS o da un’analisi di dimensionamento dei comparti sul carico massimo di inquinante in ingresso, né dai rendimenti massimi di depurazione ottenibili;
- nella terza riunione della Conferenza di Servizi del 13/1/2017 la risposta della Società veniva ritenuta non esaustiva, e di seguito venivano emessi gli atti impugnati in questa sede;
- con nota prot. n. 9818 del 6/4/2016 (doc. 15), l’Istituto Superiore di Sanità, rispondendo ad una richiesta avanzata dal Ministero dell’Ambiente su sollecito della Regione Veneto in ordine alla definizione per i composti PFAS di limiti allo scarico in acque superficiali, aveva concluso affermando la necessità di raggiungere la *“virtuale assenza in tutte le emissioni e scarichi nei corpi idrici. Nella consapevolezza dei limiti tecnologici esistenti, si raccomanda pertanto di adottare le migliori tecnologie, idonee a mantenere i valori più bassi possibili in scarico per le sostanze in oggetto, rispettando, in via provvisoria, i seguenti valori limite di*

performance tecnologica: PFOS $\leq 0,03 \mu\text{g/l}$; PFOA $\leq 0,5 \mu\text{g/l}$; PFBA $\leq 0,5 \mu\text{g/l}$; PFBS $\leq 0,5 \mu\text{g/l}$; PFAS $\leq 0,5 \mu\text{g/l}$ ”;

- successivamente, con nota prot. n. 8584 dell'11/5/2016 (doc. 16), il Ministero dell'Ambiente, rispondendo ad una richiesta di chiarimenti della Regione Veneto in ordine alla definizione delle concentrazioni limite per gli scarichi di cui alla nota citata prot. n. 9818 del 6/4/2016 dell'ISS, esprimeva l'avviso che *“i valori limite proposti debbano essere applicati sin da subito e comunque, adottando le migliori tecnologie disponibili idonee al raggiungimento degli stessi, mediante l'adeguamento degli impianti di depurazione”*;
- sotto altro aspetto, il Ministero dell'Ambiente, con decreto del 6/7/2016, recepiva la Direttiva 2014/80/UE della Commissione del 20/06/2014, che modifica l'allegato II della Direttiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento; con il predetto decreto, il Ministero prevedeva anche per i PFAS valori soglia da considerare per la valutazione dello stato chimico delle acque;
- l'amministrazione lasciava in ogni caso facoltà all'Azienda di trasmettere un progetto tecnico adeguato;
- rispondendo alla richiesta della di interlocuzione della Ditta, la Provincia di Mantova, con comunicazione del 15/3/2017 (doc. 18), convocava la Conferenza di Servizi decisoria di cui all'art. 14 comma 2 della L. 241/90 in forma semplificata ed in modalità asincrona, ma ad essa seguiva la notifica del ricorso.

H. Con ordinanza della sez. I n. 200 – depositata il 21/4/2017 – è stata respinta la domanda cautelare.

I. Con motivi aggiunti depositati il 24/11/2017, parte ricorrente si duole dei provvedimenti già impugnati dopo le circostanze significative emerse e divenute conoscibili a seguito della diffusione della nota del 18/9/2017, a firma del Direttore Generale della Prevenzione Sanitaria del Ministero della Salute, avente ad oggetto *“Contaminazione sostanze perfluoroalchiliche – fissazione di limiti “health based”*

validi su tutto il territorio nazionale e/o revisione dei limiti di performance già individuati da ISS (nota prot. n. 1584 del 16/1/2014) – riscontro note Regione Veneto prot. nn. 356616 e 187486 del 23.08.2017 e 12.05.2017 rispettivamente, e nota del Sindaco di Lonigo prot. n. 15454 del 21.6.2017” (doc. 25 Indecast).

L. Sottolinea la ricorrente che, come accertato dall'ARPA, nelle acque sotterranee non vi sono concentrazioni di composti PFAS al di sopra dei valori indicati dal DM 6/7/2016, e ciò consente di escludere in radice la presenza della paventata situazione emergenziale o anche soltanto di una situazione preoccupante, dal momento che il DM 6/7/2016 concerne proprio (in attuazione della direttiva 2014/80/UE) i valori soglia da considerare per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee.

Precisa che il Ministero della Salute ha riscontrato ufficialmente la proposta formulata dalla Regione Veneto di estendere a tutto il territorio nazionale i limiti di performance indicati dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) nei propri pareri relativi ai PFAS, affermando che *“non si ritiene condivisibile la proposta (...) avanzata da codesta Regione [Veneto], anche in considerazione del fatto che l'ISS (...) ha segnalato alla scrivente Direzione Generale che le valutazioni preliminari finora effettuate sul pericolo di contaminazione da PFAS, sia per produzioni industriali pregresse (acque sotterranee captate in diverse zone industriali nell'area metropolitana di Milano) che per potenziali contaminazioni da scarichi incontrollati (acque superficiali captate da corsi d'acqua interessate da importanti fonti inquinanti antropiche, civili e industriali, quali Arno e Po), non hanno evidenziato significative criticità”*. Inoltre, la nota del Ministero della Salute riconosce che *“i valori di riferimento “health based” per i PFAS sono caratterizzati da un elevato livello di incertezza, come dimostrano le valutazioni di alcune agenzie internazionali (...)” e che “l'incertezza intrinseca inerente l'estrapolazione dei dati ottenuti su specie animale all'uomo è amplificata, nel caso in questione, dalle spiccate differenze di specie nel comportamento tossico-cinetico dei PFAS”*.

M. La confermata assenza, con riferimento ai PFAS, di “significative criticità” in territori diversi da quello Veneto – affermata ufficialmente dal Ministero della Salute con la nota del 18/9/2017 – esclude in radice che vi fossero (e vi siano) i presupposti tecnici, ambientali e giuridici per impartire le impugnate prescrizioni in materia di PFAS. Sostiene Indecast che le argomentazioni già avanzate nel IV motivo di ricorso sono state autorevolmente confermate dal Ministero della Salute.

N. Parte ricorrente ha chiesto che venga esperita una verifica o disposta una consulenza tecnica d’ufficio per accertare gli aspetti tecnici evidenziati nei motivi in fatto e in diritto, nonché nella documentazione prodotta.

O. Nelle memorie depositate in vista dell’udienza pubblica del 20/6/2018, le parti hanno ribadito le rispettive prospettazioni.

P. La ricorrente (cfr. scritti difensivi del 18/5/2018) ha nuovamente ribadito che, a tutt’oggi, il legislatore unionale e quello statale non hanno ritenuto necessario introdurre specifici limiti in materia di PFAS: in particolare, non sono stati fissati valori limite allo scarico nella Parte Terza del D. Lgs. 152/2006, né concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nella normativa in materia di bonifica dei siti contaminati (Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D. Lgs. 152/2006), né limiti nella disciplina sulle acque destinate al consumo umano (D. Lgs. 31/2001). La recente delibera del Consiglio di Ministri del 21/3/2018 ha a suo avviso riconosciuto la specificità della situazione di contaminazione da PFAS in Veneto (territorio di Vicenza, Verona e Padova), circoscritta al predetto territorio.

Q. Nella memoria del 17/5/2018 la Provincia ha ribadito che a tutt’oggi la Società non ha fornito all’amministrazione precedente alcun documento o relazione che consenta di comprendere le capacità di abbattimento dell’impianto con riguardo al parametro PFAS. Cita ulteriori stralci della nota del Ministero della Salute 18/9/2017 (già prodotta da controparte) i quali affermerebbero la necessità di adottare le migliori tecnologie disponibili per raggiungere livelli di concentrazione inferiori ai limiti stabiliti, in quanto le conoscenze attuali consentono di abbattere in

misura significativa i composti. Richiama il passaggio della predetta nota ove il Ministero sottolinea che *“in ossequio al principio di massima precauzione e considerata l’origine antropica dei composti in argomento, è stato raccomandato di attuare azioni finalizzate alla “virtuale assenza” di PFAS nelle acque destinate al consumo umano, dove con virtuale assenza si è inteso riferirsi alla più bassa concentrazione ottenibile attraverso l’applicazione delle migliori tecnologie di trattamento disponibili; nel gennaio 2014 l’ISS, sulla base delle conoscenze disponibili e tenuto anche conto dei livelli di contaminazione ambientale e della possibilità tecnica di applicare le migliori tecniche di trattamento, ha dunque quantificato i c.d. limiti di performance per PFOS, PFOA e “somma di altri PFAS” pari rispettivamente a 0,03, 0,5 e 0,5 µg/L”*. L’esistenza di tecnologie idonee all’abbattimento dei PFAS emergerebbe d’altro canto anche dal Final Draft della Commissione europea dell’ottobre 2017 (doc. 37).

In punto di fatto, osserva che nel caso specifico la diluizione (peraltro vietata per legge) che di fatto avveniva nel passaggio dei PFAS dallo scarico S2 dell’impianto di Indecast allo scarico S1 dell’impianto di AQA non era comunque idonea a ridurre la concentrazione dei PFAS in misura adeguata, tant’è vero che nelle acque di depurazione in uscita dall’impianto sono stati riscontrati valori di PFBS pari a 44,547 µg/L, valore quindici volte maggiore rispetto al limite di 3 µg/L fissato nel DM 6/7/2016 per le acque sotterranee e 90 volte superiore al limite di 0,5 fissato dall’ISS per le acque superficiali. Detti superamenti così significativi dei limiti confermerebbero che la dichiarata possibilità di abbattimento del 60% degli inquinanti PFAS in ingresso non sarebbe stata sufficiente a garantirne il rispetto (ancorché questi fossero stati dalla Provincia fissati allo scarico anziché in ingresso). Puntualizza che il territorio di Castiglione delle Stiviere rientra nell’area particolarmente tutelate a norma dell’art. 92 del D. Lgs. 152/2006, di riserva e di ricarica e scambio degli acquiferi individuate nel Registro delle Aree protette (tavola 11 - doc. 35), contenuto nel PTUA, Piano di tutela ed uso delle acque approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 6990 del 31/7/2017 (doc.

34).

R. Nella memoria di replica del 30/5/2018, parte ricorrente contesta i dati sulle concentrazioni di PFBS riscontrate in uscita dall'impianto di depurazione di AQA Mantova (inferiori al "limite" fissato nel DM 6 luglio 2016 di 3 µg/L), e ribadisce che il DM predetto non ha fissato valori-limite allo scarico, ma ha soltanto introdotto nuovi valori-soglia da considerare per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee. Sottolinea che la propria relazione tecnica (doc. 14, pagg. 37-46) dimostra come il ciclo di trattamento di Indecast consenta un abbattimento dei PFAS (57,3% per il composto PFBS, 30,0% per il composto PFHxA e circa il 100% per il composto PFPeA) anche a prescindere dall'apporto del depuratore consortile a valle, che pure consente un ulteriore abbattimento. Infine ribadisce, con riferimento alle presunte BAT pubblicate a ottobre 2017 (cd. Final Draft), che l'eventuale adozione da parte di Indecast (unico gestore destinatario di una prescrizione così restrittiva) di specifiche tecnologie in grado di abbattere nella misura imposta dalla Provincia le concentrazioni di PFAS, richiederebbe interventi insostenibili e comunque sproporzionati tecnicamente ed economicamente.

S. Con ordinanza collegiale 3/7/2018 n. 649, questo T.A.R. ha disposto una verifica che si soffermasse sulle tematiche tecniche, invero complesse, emerse nel presente giudizio, incaricando l'esperto nominato di:

<<a) esaminare il provvedimento impugnato e tutti gli atti di causa provenienti dalle parti;

b) ricostruire il quadro normativo di riferimento (Decreto del Ministero dell'Ambiente del 6/7/2016; nota dell'Istituto Superiore di Sanità del 6/4/2016; nota del Ministero della Salute del 18/9/2017; eventuali altri atti rilevanti) al fine di individuare i valori-limite o le concentrazioni soglia per le sostanze perfluoroalchiliche (sia per lo scarico, che per le matrici ambientali e le acque destinate al consumo umano), e l'esistenza eventuale di linee guida nazionali o regionali o di specifiche "BAT" (Best Available Techniques) nazionali o europee

(ed eventualmente, i risultati del tavolo tecnico istituito presso la Regione Lombardia, di cui ha dato conto parte ricorrente durante l'udienza pubblica di discussione);

c) dare brevemente conto dello stato della letteratura scientifica, nazionale e internazionale, in materia;

d) prendere in esame le analisi effettuate da ARPA e i valori riscontrati, ed esprimersi sul livello di inquinamento rilevato sulla base dei limiti normativamente fissati, nonché della situazione del territorio coinvolto (anche mettendo a confronto le diverse caratteristiche delle zone fortemente contaminate nella Regione Veneto, di cui si è dato conto in giudizio);

e) pronunciarsi sull'invocato effetto di autodepurazione e diluizione dei corpi recettori (e sulla riduzione conseguente della concentrazione di PFAS), sull'attendibilità di quanto affermato dall'Azienda circa l'esistenza di sistemi efficaci in grado abbattere del 60% gli inquinanti PFAS in ingresso, e sulla correttezza dell'applicazione dei valori indicati dal DM 6/7/2016 ai composti PFAS "tollerabili" nei rifiuti in ingresso;

f) esprimere, alla luce di quanto accertato in precedenza, un giudizio per ciascuna delle prescrizioni imposte dalla Provincia (per i rifiuti di cui al CER 190703), con riguardo alla loro singola efficacia e alla loro gravosità in concreto per la Società destinataria dell'imposizione (si tratta, in particolare, degli obblighi di rispettare la soglia di contenuto massimo di PFAS ai sensi del DM 6/7/2016 e della nota ISS 6/4/2016, di effettuare controlli a cadenza quindicinale, di attrezzarsi per una nuova omologa dei rifiuti in ingresso e per l'adeguamento delle procedure e dell'impianto ai fini dell'abbattimento, di garantire le analisi mensili degli scarichi e un monitoraggio esteso alle acque sotterranee)>>.

La prof.ssa Monica Riva del Dipartimento di Ingegneria civile e ambientale del Politecnico di Milano è stata individuata dal T.A.R. (con facoltà di avvalersi di collaboratori).

Con ordinanza collegiale di questa Sezione 29/11/2018 n. 1135 è stata accordata, su

istanza di parte, una proroga dei termini di espletamento dell'incarico.

Il 17/1/2019 è stata depositata la relazione.

T. Alla pubblica udienza del 13/3/2019 il gravame introduttivo e i motivi aggiunti sono stati chiamati per la discussione e trattenuti in decisione.

DIRITTO

La Società ricorrente censura l'Autorizzazione Integrata Ambientale emessa della Provincia di Mantova, nella parte in cui ha inserito prescrizioni con riferimento al percolato di discarica (codice CER 190703) limitative delle concentrazioni massime di sostanze perfluoroalchiliche ("PFAS"), nonché ha stabilito modalità operative a suo avviso irragionevoli, sproporzionate e dunque tecnicamente ed economicamente impossibili da rispettare.

1. Con il primo e il secondo motivo parte ricorrente censura l'introduzione *ex officio* delle prescrizioni restrittive, compiuta dall'amministrazione a riscontro di un'istanza di modifica "non sostanziale" dell'AIA avente tutt'altro contenuto, così ampliando in modo anomalo e inaccettabile l'oggetto del procedimento. L'amministrazione resistente avrebbe modificato *in peius* prescrizioni non connesse all'oggetto dell'istanza di modifica "non sostanziale", senza avviare a tal fine un apposito procedimento di riesame dell'AIA, frustrando in tal modo le dovute garanzie procedurali e il legittimo affidamento maturato dalla ricorrente in ordine alla stabilità del quadro autorizzatorio precedentemente consolidatosi.

La prospettazione avanzata non merita condivisione.

1.1 Come risulta dall'ampia ricostruzione in fatto, la notizia della ricezione, nell'impianto di Castiglione delle Stiviere, di rifiuti con un'ingente presenza di PFAS è pervenuta grazie alle segnalazioni di ARPAV Veneto del 4/10/2016 e del 5/10/2016 (doc. 6 ricorrente), in data posteriore sia alla comunicazione di modifica non sostanziale trasmessa da Indecast alla Provincia di Mantova in data 27/6/2016, sia alla prima Conferenza di Servizi convocata per l'aggiornamento dell'AIA del 7/9/2016. L'articolazione temporale descritta permette di comprendere le ragioni

per le quali l'amministrazione ha introdotto la questione "PFAS" a procedimento in corso, nella seduta della Conferenza di servizi del 26/10/2016.

1.2 Il Collegio ritiene che la condotta dell'amministrazione sia immune dai vizi dedotti. Questa Sezione (cfr. sentenza 30/3/2017 n. 437, che non risulta appellata), affrontando la questione della difformità dell'oggetto dell'avvio del procedimento rispetto a quello preannunciato e trattato nella Conferenza di Servizi ha statuito che *"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"* e che non è *"precluso alle amministrazioni coinvolte un riesame ampio ed esteso delle molteplici questioni sottese al rilascio dell'autorizzazione"*. Tale sintetica statuizione è valida anche per la vicenda in esame, ove l'impulso all'avvio del procedimento proveniva dalla Società interessata all'aggiornamento dell'AIA, e trae fondamento nell'esigenza di approfondire – nella sede appropriata in quanto dedicata all'esame e alla ponderazione dei molteplici interessi pubblici e privati coinvolti – ogni questione di spessore avente rilevanza generale, anche se di recente acquisizione. Nello specifico, la segnalazione di una situazione di plausibile pericolo per l'ambiente (dovuta al rinvenimento di PFAS) ha correttamente indotto l'autorità procedente ad affrontarla con immediatezza, salvo il dovuto rispetto del principio del contraddittorio.

1.3 Le stesse norme di legge invocate dalla Società ricorrente (art. 8 comma 3 L.r. 24/2006, art. 208 comma 12 del D. Lgs. 152/2006) ammettono la modifica delle prescrizioni tecniche racchiuse nell'autorizzazione anche prima della 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"*. Ebbene, una lettura delle anzidette disposizioni ispirata dai principi di precauzione e di massima prevenzione dei rischi da inquinamento legittima l'autorità preposta a introdurre "d'ufficio" un'eventuale questione

problematica (come quella di cui si discorre), anche in corso di procedimento.

1.4 Quanto al profilo del contraddittorio con l'operatore interessato, nella seconda riunione del 26/10/2016 (doc. 8 Provincia), la Conferenza di Servizi ha chiesto all'Azienda di integrare le verifiche per l'omologa dei rifiuti in ingresso, che le caratteristiche dell'impianto di trattamento chimico fisico-biologico – dopo la fase di messa a regime definitiva – fossero idonee a trattare queste tipologie di sostanze, e che il monitoraggio dei valori limite di emissione allo scarico finale dell'impianto di trattamento rifiuti liquidi speciali non pericolosi (S2) fosse integrato prevedendo il rispetto dei valori limite di emissione per i PFAS previsti dal DM del MATTM del 6/7/2016. La Società ha potuto interloquire con le note del 14/12/2016 (suo doc. 9) e del 22/12/2016 (sulle potenzialità di abbattimento degli inquinanti – doc. 10), prima della terza Conferenza di Servizi che ha ritenuto non esaustive dette osservazioni: la partecipazione è stata garantita, avendo l'operatore potuto riscontrare le sollecitazioni ricevute e fornire il proprio apporto.

1.5 La difesa della Provincia ha, in aggiunta, rilevato che lo stralcio delle attività precedentemente esercitate (in virtù della separazione dell'attività di trattamento rifiuti da quella di depurazione) ha comportato l'apertura di un nuovo pozzetto in corrispondenza dello scarico S2 a valle dell'impianto di trattamento dei rifiuti ed a monte dell'impianto di trattamento delle acque reflue urbane, e la necessità conseguente di stabilire (e rispettare) limiti emissivi già al punto predetto, prima della fase di depurazione. La modifica dell'impianto originario è dunque un ulteriore elemento che giustifica l'intervento d'ufficio dell'amministrazione, a fronte del rischio prospettato.

1.6 Parte ricorrente lamenta il mancato svolgimento di una specifica istruttoria nonché l'assenza di qualsivoglia motivazione, in un contesto normativo che vede l'assenza di linee guida nazionali e regionali e di specifiche "BAT" a livello europeo. Detti punti saranno sviluppati nei paragrafi che seguono.

2. L'esame delle successive censure deve avvenire con il supporto della

verificazione, che sarà illustrata nei paragrafi che seguono.

A) IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E LE EVENTUALI “BAT” (pag. 6 relazione)

Acque destinate al consumo umano

L'autorità Europea di Sicurezza Alimentare (EFSA) ha indicato nel 2008 come valori giornalieri tollerabili (*Tolerable Daily Intake*, TDI) dosi di PFOA e PFOS di, rispettivamente, 1,5 ug/kg e 0,15 ug/kg. Nell'ambito dei lavori del WG Europeo “*Chemical Aspects*” sono stati proposti valori limite (senza valore legale) di 0,526 ug/l per PFOS. Nel Dicembre 2015 la Commissione Europea e l'ufficio europeo dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) hanno concluso il “*Drinking Water Parameter Cooperation Project*” il cui rapporto finale è stato pubblicato nel 2017, e “raccomanda” valori limite di 0,4 ug/l per PFOS e 4 ug/l per PFOA. Il rapporto predetto è stato preso in considerazione dal Parlamento Europeo in una proposta di Direttiva, ma la proposta si discosta dalle raccomandazioni dell'OMS per i PFAS, per i quali propone di adottare livelli massimi di 0,1 ug/l per singoli PFAS e 0,5 ug/l per il contenuto cumulativo di PFAS. Di recente (ottobre 2018) sono stati pubblicati gli emendamenti alla proposta di direttiva (in recepimento di tali indicazioni), e si è introdotta una differenziazione tra PFAS a “catena lunga” e a “catena corta”, limitando ai primi l'ambito di applicazione della direttiva.

Nei singoli paesi occidentali, vi sono indicazioni non univoche (ad esempio in Germania la Commissione acque potabili ha fissato un limite di 0,1 ug/l per PFOS e PFOA, nel Regno Unito l'Agenzia HPA (*Health Protection Agency*) raccomanda concentrazioni massime di 0,3 ug/l per PFOS e 10 ug/l per PFOA, mentre negli Stati Uniti l'Agenzia EPA (*Environmental Protection Agency*) ha determinato valori di 0,07 ug/l per entrambi. In Italia, sulla base del TDI (*Tolerable daily intake*, dose giornaliera tollerabile) stimato dall'EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare) ed adottando uno scenario conservativo, l'Istituto Superiore della Sanità (ISS) – in una nota del 16/1/2014 – ha indicato come limiti di performance di trattamento (nella provincia di Vicenza e comuni limitrofi) valori

minori o uguali a 0,03 µg/l per PFOS; 0,5 µg/l per PFOA; 0,5 µg/l per altri PFAS. Successivamente, con parere dell'11/8/2015, ISS ha stabilito i livelli di *performance* per le acque destinate al consumo umano relativamente ai PFBS (fino a 0,5 µg/l) e PFBA (fino al 0,5 µg/l), per quel che riguarda gli "altri PFAS" viene confermato il rispetto del valore di performance indicati nel ISS 16/1/2014.

Nella tabella riassuntiva di pagina 7 della relazione sono riportati i valori soglia / limiti di performance di trattamento per le acque destinate al consumo umano. Il Ministero della salute, nella nota del 18/9/2017 già citata nell'esposizione in fatto, raccomanda di "*attuare azioni finalizzate alla virtuale assenza di PFAS nelle acque destinate al consumo umano*", riportando valori di concentrazione coincidenti con quando descritto nella nota ISS del 16/1/2014. Rimarca che tali valori sono "*provvisori in funzione di possibili ulteriori ottimizzazioni delle tecnologie di trattamento, delle attese riduzioni dei carichi inquinanti sulle risorse idriche captate come pure dell'aggiornamento sulle analisi di rischio e della definizione di limiti "health based" da parte di autorità sovranazionali*". La Regione Veneto (con deliberazione della Giunta regionale 3/10/2017 n. 1590) ha introdotto parametri ulteriormente restrittivi sul proprio territorio ("PFOA + PFOS" ≤ 0,09 µg/l, PFOS < 0,03 µg/l e "somma degli altri PFAS" ≤ 0,3 µg/l).

Acque superficiali

La direttiva 2013/39/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12/8/2013 identifica il PFOS e derivati quale sostanza pericolosa prioritaria. Tale direttiva è stata recepita a livello nazionale nel D. Lgs. 172/2015, dove si riportano gli *standard* di qualità ambientali (SQA – concentrazione da rispettare nei corpi idrici superficiali), per i seguenti composti perfluorurati: PFOS (tabella 1/A del D. Lgs. 172/2015), PFBA, PFPeA, PFHxA, PFBS e PFOA (tabella 1/B del DL 172/2015). Il verificatore avverte che "*la concentrazione limite riportata in tabella b2 per il composto PFOS è inferiore a quanto previsto nella tabella b1, per l'acqua destinata al consumo umano*". In particolare per le acque superficiali interne il

valore è 0,00065 µg/l e 0,00013 µg/l per altre acque di superficie (cfr. le prime due colonne della tabella b2 dei verificatori).

Acque sotterranee

Il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare (MATTM) del 6/7/2016, in recepimento della direttiva 2014/80/UE, indica i valori soglia da considerare per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee. Sui composti perfluorurati sono stabiliti i valori di 0,5 ug/l per PFOA, 0,03 ug/l per PFOS, 3 ug/l per PFBS, 3 ug/l per PFPeA e 1ug/l per PFHxA (cfr. tabella b3 della relazione).

Scarico in acque superficiali o di fognatura

La nota ISS del 6/4/2016, in merito alla situazione della Regione Veneto), raccomanda “di adottare le migliori tecnologie disponibili idonee a mantenere i valori più bassi in scarico” in acque superficiali per le sostanze perfluoroalchiliche. L'obiettivo per tali sostanze dovrà essere quello di “virtuale assenza”. In via provvisoria sono stati indicati i seguenti limiti: PFOS \leq 0,03 ug/l; PFOA, PFBA, PFBS \leq 0,5 ug/l; somma altri PFAS \leq 0,5 ug/l. Rileva altresì il verificatore che tali limiti “*coincidono con quelli identificati per le acque destinate al consumo umano per l'Italia*” stabiliti con nota ISS 16/1/2014. Tali limiti sono stati recepiti dalla Regione Veneto per il rinnovo 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. che raccoglie acque reflue urbane depurate, avendo come obiettivo il più breve termine possibile (e comunque entro il 30/6/2020). Ad oggi, lo scarico deve rispettare i seguenti limiti: PFOS \leq 0,06 ug/l; PFOA \leq 0,5 ug/l; PFBA \leq 0,5 ug/l; PFBS \leq 0,8 ug/l; somma altri PFAS \leq 0,5 ug/l.

2.1 Deve essere respinta la terza censura, nella parte ritiene ingiustificata l'imposizione di limiti sul rilascio di sostanze perfluoroalchiliche dai rifiuti (cfr. il percolato di discarica) per l'assenza di basi normative di livello legislativo o regolamentare che stabiliscano valori limite o concentrazioni massime di tali sostanze. La criticità in esame è affrontata da una pluralità di fonti a livello

internazionale ed è stata disciplinata dalle autorità del nostro paese (MATTM, ISS), anche in assenza di codificazione legislativa (oltre agli “SQA-MA” delle acque superficiali di cui al D. Lgs. 172/2015). I limiti e le soglie provengono da soggetti pubblici di indiscussa autorevolezza (Ministero dell’Ambiente e Istituto Superiore di Sanità), i quali si uniformano alle indicazioni e raccomandazioni di organismi internazionali (OMS) e sono in linea con gli indirizzi restrittivi di singoli paesi avanzati (Germania, Stati Uniti) per le acque destinate al consumo umano e con la normativa UE per le acque superficiali, in cui *“la concentrazione limite per il composto PFOS è inferiore a quanto previsto ... per l’acqua destinata al consumo umano”*. Il PFOS è stato definito dall’Unione Europea come *“sostanza pericolosa prioritaria”*.

2.2 Non può essere invocato, come “fattore di attenuazione”, il fatto che la problematica PFAS di cui alla nota ARPAV del 12/10/2016 fosse determinata da una criticità ambientale circoscritta a una porzione territoriale del Veneto. Nella nota del Ministero della Salute del 18/9/2017 si afferma infatti che *“in ossequio al principio di massima precauzione e considerata l’origine antropica dei composti in argomento, è stato raccomandato di attuare azioni finalizzate alla “virtuale assenza” di PFAS nelle acque destinate al consumo umano, dove con virtuale assenza si è inteso riferirsi alla più bassa concentrazione ottenibile attraverso l’applicazione delle migliori tecnologie di trattamento disponibili; nel gennaio 2014 l’ISS, sulla base delle conoscenze disponibili e tenuto anche conto dei livelli di contaminazione ambientale e della possibilità tecnica di applicare le migliori tecniche di trattamento, ha dunque quantificato i c.d. limiti di performance per PFOS, PFOA e “somma di altri PFAS”, pari rispettivamente a 0,03, 0,5 e 0,5 µg/L”*. La nota citata (unitamente alla precedente del gennaio 2014) si rivolge alla Regione Veneto e riguarda la particolarità di quel territorio, e tuttavia sviluppa riflessioni valide per ulteriori situazioni critiche che dovessero emergere altrove. Quanto all’assenza di una situazione di criticità ambientale specifica in relazione al

territorio nel quale opera l'installazione della ricorrente, si può obiettare che la relazione finale del 14/12/2016 (doc. 10 Provincia) redatta da ARPA a seguito di ispezione, evidenziava la presenza di PFAS non soltanto nei rifiuti in ingresso, ma anche nell'acqua scaricata in pubblica fognatura, nei fanghi centrifugati ed anche nello scarico in corpo idrico superficiale del depuratore comunale: con riferimento ai PFBS, venivano riscontrati valori pari a 44,547 µg/L nelle acque di depurazione in uscita e 33 µg/L nel fango centrifugato (destinati ad impianti di compostaggio), a fronte di un limite pari a 3 µg/L fissato nel DM 6/7/2016. Non sussiste pertanto il dedotto difetto di istruttoria, avendo l'amministrazione agito sulla base degli elementi forniti dall'ARPA e all'interno della cornice normativa formata dalle indicazioni delle autorità competenti in materia.

2.3 In questa fase può essere valorizzato il principio di precauzione che – come evidenziato nelle sentenze della sez. I di questo T.A.R. 2/2/2017 n. 153, 13/10/2017 n. 1225 (confermata in appello), 16/4/2018 n. 419, 22/11/2018 n. 1114 – permea di per sé il diritto europeo e nazionale in materia di protezione ambientale e 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 (si veda Consiglio di Stato, sez. IV – 28/6/2016 n. 2921 che richiama sez. V – 18/5/2015 n. 2495).

2.4 Anticipando il contenuto della relazione che sarà ripreso più avanti, è stato appurato che *“La miscela dei percolati in ingresso presenta concentrazioni di PFAS significative”*. Parte ricorrente denuncia l'irragionevolezza e l'illogicità della decisione della Provincia di Mantova di fissare i suddetti valori limite suggeriti dall'ISS per i valori limite allo scarico, addirittura come concentrazioni massime di composti PFAS ammissibili nei rifiuti in ingresso all'installazione della ricorrente. Trattandosi della contestazione della misura in concreto adottata dall'amministrazione si ritiene di riunirla (unitamente ai limiti di abbattimento e all'effetto di autodepurazione) alle successive doglianze.

B) LETTERATURA SCIENTIFICA NAZIONALE E INTERNAZIONALE (pagina 10 relazione)

Le sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) sono composti non presenti naturalmente nell'ambiente e tipicamente utilizzati, a partire dagli anni '50, nei cosiddetti *aqueous film forming foams* (AAAF). Le sorgenti più diffuse di PFAS sono legate ad attività di produzione industriale e commerciale (quali insetticidi, rivestimenti antimacchia, detersivi, semiconduttori, imballaggi, prodotti cosmetici, contenitori per alimenti, prodotti per stampanti, schiume antincendio). Ulteriori fonti, principalmente legate all'ambiente urbano (quali il deflusso in superficie) contribuiscono al carico ambientale di PFAS. Dai primi anni 2000, i PFAS sono stati definiti "contaminanti emergenti", e successivamente inseriti nell'elenco delle sostanze soggette a restrizioni.

I PFAS sono costituiti da un insieme estremamente ampio di composti e hanno caratteristiche chimico-fisiche che li rendono molto persistenti nell'ambiente, inclusi i corpi idrici sotterranei e superficiali. Il principale mezzo di diffusione è l'acqua e impianti di trattamento delle acque reflue possono costituire non trascurabili fonti di PFAS. Essi si distinguono tra composti a catena lunga e composti a catena corta, sulla base del numero di atomi di carbonio (da 4 a 16) presenti nella molecola. I composti a catena lunga (ovvero aventi più di sei atomi di carbonio) hanno un alto potenziale di bioaccumulo, sono tipicamente più persistenti e meno mobili dei composti a catena corta, il cui uso è stato pertanto preferito negli ultimi anni. Tuttavia, diversi studi segnalano la necessità di monitorare e normare anche la contaminazione da PFAS a catena corta. I PFAS ad oggi più studiati sono PFOA e PFOS, entrambi composti a catena lunga con 8 atomi di carbonio.

Diversi studi recenti hanno evidenziato la presenza di PFAS in acque superficiali e sotterranee in Europa e in paese extra UE. In Italia, diversi studi documentano la presenza di PFAS in acque superficiali e sotterranee. Concentrazioni totali di PFAS

monitorate nei maggiori bacini italiani nel periodo 2008-2013 variano tra valori trascurabili fino a raggiungere un massimo, c_{max} , di 8,041 $\mu\text{g/l}$ registrato nel fiume Bormida (affluente del fiume Po). In Italia, la regione Veneto è, alle conoscenze attuali, la Regione maggiormente affetta dalla presenza di PFAS.

2.5 Appare al Collegio evidente che l'attenzione alla problematica PFAS sia massima, e che siano da attuare interventi accurati nel caso in cui (come nel caso di Castiglione) siano rilevati valori di rischio.

C) LE TECNICHE DI TRATTAMENTO (pag. 12 relazione)

Osserva il verificatore che, in generale, metodi tradizionali e comunemente adottati nel trattamento delle acque (quali coagulazione e flocculazione, sedimentazione, filtrazione, trattamenti biologici...) non sono in grado di rimuovere sistematicamente i PFAS. Tecniche di risanamento di corpi idrici contaminati da PFAS sono state prese in esame in un numero considerevole di recenti lavori di studio, e trattamenti basati su osmosi inversa, nanofiltrazione, resine a scambio ionico e carboni attivi granulari (GAC), sono risultati in generale più efficaci nella rimozione di PFAS rispetto ai metodi tradizionali. Tuttavia, si rileva che non esiste ad oggi una tecnologia in grado di trattare in maniera esaustiva tutte le tipologie di PFAS e l'efficacia della tecnica utilizzata dipende dalla sostanza considerata e dalle caratteristiche del sistema. I GAC, ad esempio, possono essere utilizzati per rimuovere PFAS a catena lunga ma la loro efficacia su PFAS a catena corta è a tutt'oggi non dimostrata e la loro applicabilità potrebbe essere notevolmente ridotta dalla presenza di sostanze organiche anche per effetto di fenomeni di competizione. La recente Decisione di Esecuzione (UE) 2018/1147 della Commissione del 10 agosto 2018, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per il trattamento dei rifiuti ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, non riporta BAT specifiche per l'abbattimento di PFAS suggerendo (BAT 7, monitoraggio delle emissioni nell'acqua) una frequenza di monitoraggio ogni sei mesi per PFOA e PFOS.

D) LIVELLO DI INQUINAMENTO NEL CASO SPECIFICO SULLA BASE

DELLE ANALISI ARPA - CONFRONTO CON LA REALTA' VENETA (pag. 14 e ss. relazione)

Anzitutto, la miscela dei percolati in ingresso presenta concentrazioni di PFAS significative (in generale, la presenza di PFAS in percolati di discarica è stata riscontrata in diverse situazioni, anche a livello internazionale). Sia all'ingresso, sia all'uscita dall'impianto Indecast i limiti di ammissibilità stabiliti dalla Provincia vengono superati, con la sola esclusione del composto PFPeA. Nei percolati trattati da Indecast è particolarmente significativa la concentrazione di PFBS, la cui provenienza è prevalentemente dovuta ad un produttore (A2A Montichiari). Il verificatore rileva *“che questa analisi è relativa ad un'unica campagna sperimentale effettuata il 4/11/2016 e pertanto non consente di valutare la persistenza (o meno) nel tempo dei diversi composti PFAS al variare del produttore”*.

Precisa che *“Si nota, in generale, una diminuzione delle concentrazioni di PFAS tra l'ingresso e l'uscita dall'impianto Indecast (esclusi i composti PFOS, PFHpA e PFHxS). La riduzione (in percentuale) di PFAS varia (escluso il composto PFPeA che viene rimosso completamente, riduzione del 100%) tra il 57% e il 14%, per i composti e le concentrazioni iniziali esaminate”*. Sottolinea che concentrazioni significative di PFAS si ritrovano nei fanghi di depurazione, e questo dato evidenzia la necessità di gestirli in maniera opportuna, qualora tale pratica non fosse già in atto presso l'impianto prima dell'applicazione delle prescrizioni dei rifiuti di cui al CER 190703. Inoltre *“Le concentrazioni di PFAS nell'effluente dell'impianto AqA (i) sono inferiori a quanto riportato nella prescrizione (tabella a1) per tutti i composti considerati escluso il composto PFBS e (ii) sono inferiori ai valori limite riportati nella tabella b2 (standard di qualità ambientale) per tutti i composti escluso PFOA (in blu nella tabella d1). Si nota una marcata diminuzione della concentrazione di PFAS (e in particolare di PFBS) tra la miscela reflui in uscita dall'impianto Indecast e l'effluente dell'impianto AqA. Questa diminuzione è*

consistente con il fenomeno di diluizione tra la miscela in uscita da Indecast (con portata 345 m³/g) e il flusso dei reflui fognari (caratterizzati da concentrazioni di PFAS trascurabili) in ingresso ad AqA (con portata 9166 m³/g)”. Infine, “Le concentrazioni di PFAS nell’acqua di prima falda sono inferiori ai valori limite riportati nella tabella b3 (valori soglia per lo stato chimico delle acque sotterranee) per tutti i composti. La concentrazione di PFOA nell’acqua di prima falda è superiore al valore soglia cautelativo riportato in tabella b3. Si nota che LQD relativo a PFOS (= 5x10⁻³ µg/l, vedi tabella d1) è superiore al valore soglia cautelativo (=6,5x10⁻⁴ µg/l) riportato in tabella b3”.

Afferma la prof.ssa Riva che le concentrazioni di PFAS totali nell’effluente dell’impianto AqA e nel piezometro di controllo, seppur non trascurabili, sono inferiori a quanto riscontrato in zone fortemente contaminate della regione Veneto. Come evidenziato precedentemente, questa analisi non è comunque esaustiva in quanto basata su un unico campione e dovrebbe essere ripetuta nel tempo.

E) EFFETTO DI AUTODEPURAZIONE (pag. 16 e 17)

La riduzione (in percentuale) di PFAS nell’impianto Indecast è variabile a seconda del composto considerato, raggiungendo un massimo di circa il 57% (escluso il composto PFPeA che viene rimosso completamente) per il composto presente a concentrazione maggiore (PFBS). “Si rileva che questa analisi è basata su una sola campagna sperimentale effettuata il 4/11/2016. Per verificare l’attendibilità dei risultati si ritiene necessario ripetere l’analisi sperimentale”. Precisa la prof.ssa Riva che i PFAS sono contaminanti persistenti e possono rimanere a lungo nell’ambiente. “Il fenomeno di diluizione dei corpi recettori porta, in media, ad una riduzione delle concentrazioni di PFAS (si veda anche il quesito d), ed in particolare l’effetto di diluizione dovuto al mescolamento tra la miscela dei reflui in uscita da Indecast e l’effluente di AqA). L’effetto di autodepurazione e diluizione (per scarichi in corso d’acqua con portata non nulla) dipende comunque dalle caratteristiche del corpo idrico e dalle caratteristiche geologiche e idrogeologiche dell’area di interesse. Fenomeni di attenuazione naturale

dell'inquinamento da PFAS non sono documentati da studi di letteratura". Puntualizza ancora il verificatore che <<Le concentrazioni "tollerabili" dei rifiuti in ingresso (tabella a1) coincidono con i valori soglia da considerare per le acque sotterranee (tabella b3) per i composti PFPeA, PFHxA, PFOA e PFOS e con quanto indicato come valori soglia per le acque destinate al consumo umano per gli altri composti. Un confronto fra le concentrazioni tollerabili di PFAS nel CER190703, i valori soglia per le acque destinate al consumo umano e per le acque sotterranee è riportato in tabella e1. Si nota in particolare che per PFOA e PFOS i limiti imposti per le acque sotterranee coincidono con i valori suggeriti per le acque destinate al consumo umano>>.

La presenza di PFAS nei percolati di discarica rappresenta un evento non raro, anche a livello internazionale. Considerando i singoli produttori di rifiuti di cui al CER 190703 conferiti a Indecast, si rileva che in tutti i percolati analizzati provenienti da 16 diversi produttori vengono superati i limiti imposti dalla tabella a1 in due o più sostanze perfluoroalchiliche. Le concentrazioni di PFAS monitorate per i diversi produttori di CER 190703 con sede in Lombardia sono, in alcuni casi, maggiori di quelle riscontrate nei percolati provenienti dai produttori del Veneto (Rotamfer e Progeco). Sostiene il verificatore che *"I limiti prescritti risultano pertanto estremamente cautelativi e difficilmente possono essere soddisfatti dai percolati di discarica"*, e ribadendo che questa analisi non è comunque esaustiva basandosi su un singolo giorno di campionamento e che non esistono (ad oggi) limiti normativi a livello europeo o nazionale per lo scarico in fognatura di PFAS.

F) EFFICACIA DELLE SINGOLE PRESCRIZIONI (pag. 18)

Ad avviso della prof.ssa Riva, l'applicazione di tali prescrizioni garantisce la non immissione di PFAS, con concentrazioni superiore a quanto stabilito nella tabella a1 nel punto di scarico in fognatura. *"Questa prescrizione è estremamente cautelativa ed ha, ad oggi, provocato una perdita economica rilevante per Indecast, come documentato agli atti"*. Sostiene non essere noto dove siano

conferiti oggi i percolati e di come siano trattati. A questo riguardo, avverte che la reale efficacia della prescrizione dovrebbe essere analizzata ad una scala più ampia di quella locale qui considerata (a livello regionale, nazionale o globale).

3. In riferimento al quarto motivo di ricorso, ritiene il Collegio che la Società non abbia fornito elementi circostanziati sulle tecnologie di abbattimento delle concentrazioni di PFAS nei rifiuti in ingresso, pur avendo dimostrato un'oggettiva riduzione (riconosciuta dal verificatore), variabile per tipologia di rifiuto.

3.1 Tuttavia, si rivelano fondate le prospettazioni avanzate nella quinta e nella sesta censura, circa l'effetto abnorme delle prescrizioni, che si traduce in un sostanziale divieto di accettare tali rifiuti, e nell'inibizione "di fatto" dell'operatività dell'AIA: l'imposizione ad effetto immediato delle condizioni descritte per poter accettare i rifiuti classificati con CER 190703 – in assenza di gradualità e di un congruo periodo di adeguamento – si rivela in effetti incompatibile con l'esercizio dell'attività presso l'installazione.

3.2 La determinazione provinciale è lesiva del principio di proporzionalità, il quale esige che ogni provvedimento adottato sia al tempo stesso necessario ed adeguato rispetto agli scopi perseguiti, ivi inclusi il perseguimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente o l'applicazione del principio di precauzione.

3.2a Il verificatore sottolinea a più riprese che i limiti fissati sono "*estremamente cautelativi*" e aggiunge che "*difficilmente possono essere soddisfatti dai percolati di discarica*".

3.2b Non va sottaciuto che ARPA Lombardia, nei propri interventi ha costantemente (e unicamente) raccomandato un accurato controllo sull'evoluzione del fenomeno, ossia:

- ha proposto di monitorare questi composti sullo scarico finale e di acquisire i dati delle concentrazioni di PFAS sui percolati in ingresso (cfr. nota 25/11/2016 – doc. 8 ricorrente)

- ha suggerito che, non essendo possibile ignorare la presenza di PFAS nei rifiuti trattati, "*dovranno essere monitorate tutte le matrici ambientali interessate come*

recettori in particolare acque superficiali e sotterranee, suolo e sottosuolo, al fine di verificare se vi sia stata o è in atto una contaminazione ambientale proponendo di sospendere i conferimenti di rifiuti provenienti dagli impianti segnalati da ARPA VENETO fino all'installazione di un idoneo sistema di abbattimento specifico per questi composti e di ulteriori chiarimenti e disposizioni da parte del MATTM" (proposte conclusive della relazione al termine dell'ispezione del 14/12/2016 – doc. 13 ricorrente);

- ha ribadito quanto riportato nella propria nota del 25/11/2016 nel corso della Conferenza di Servizi del 13/1/2017 (cfr. allegato 5 al verbale – scheda di partecipazione alla riunione – doc. 3 ricorrente).

3.2c Il verificatore ha dato anche conto della recente Decisione di Esecuzione (UE) 2018/1147 della Commissione del 10 agosto 2018 (Gazzetta ufficiale UE del 17/8/2018), *“che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per il trattamento dei rifiuti ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, non riporta BAT specifiche per l'abbattimento di PFAS suggerendo (BAT 7, monitoraggio delle emissioni nell'acqua) una frequenza di monitoraggio ogni sei mesi per PFOA e PFOS”*. In effetti, dal doc. 37 prodotto dalla Provincia, risulta che per PFOA e PFOS sono indicati *“All waste treatments”* (ossia tutti i trattamenti di rifiuti) senz'altra indicazione specifica, e il monitoraggio semestrale.

3.2d Persino nella situazione individuata in Veneto, di maggiore gravità, i limiti individuati nella nota ISS del 6/4/2016 per lo scarico in acque superficiali (PFOS \leq 0,03 ug/l; PFOA, PFBA, PFBS \leq 0,5 ug/l; somma altri PFAS \leq 0,5 ug/l) sono stati individuati come obiettivi da raggiungere rapidamente e comunque entro il 30/6/2020, mentre ad oggi lo scarico deve rispettare vincoli meno stringenti (PFOS \leq 0,06 ug/l; PFOA \leq 0,5 ug/l; PFBA \leq 0,5 ug/l; PFBS \leq 0,8 ug/l; somma altri PFAS \leq 0,5 ug/l).

3.2e Si deve anche rammentare che, ferma restando la rilevanza dei valori fissati

dal MATTM e dall'ISS (cfr. precedente par. 2.1), non esistono limiti normativi nazionali o Europei relativi allo scarico di PFAS in fognatura, per cui anche il verificatore ritiene *“indispensabile monitorare e normare anche la contaminazione da PFAS (a catena lunga e corta)”*. Nelle conclusioni, la prof.ssa Riva ha ribadito che *“La problematica PFAS è oggetto di legislazione attualmente allo studio in contesto Europeo e nazionale; a livello delle singole nazioni le indicazioni (attualmente) non convergono verso valori soglia univoci”*.

3.3 Sotto altro punto di vista, il verificatore ha ribadito a più riprese che un'unica analisi non è esaustiva, basandosi su un singolo giorno di campionamento e non verificando la capacità dei sistemi attualmente utilizzati da Indecast di abbattere i PFAS nel tempo e al variare delle condizioni del sistema. A questo riguardo, va anche tenuto conto di quanto affermato dal Collegio al paragrafo 3. (per cui ad oggi Indecast non ha fornito elementi circostanziati sulle tecnologie di abbattimento delle concentrazioni di PFAS nei rifiuti in ingresso), per cui è preciso onere della Società dare conto dei sistemi utilizzati o che intende installare. Questo tenuto conto dell'affermazione del verificatore per cui *“Metodi di trattamento delle acque tradizionali non sono in grado di rimuovere sistematicamente i PFAS che richiedono trattamenti alternativi quali osmosi inversa, nanofiltrazione, resine a scambio ionico e carboni attivi granulari. Si rileva che non esiste una tecnologia in grado di trattare in maniera esaustiva tutte le tipologie di PFAS e l'efficacia della tecnica utilizzata dipende dalla sostanza considerata e dalle caratteristiche del sistema”*.

3.4 Poste queste premesse, il provvedimento della Provincia – estremamente cautelativo – impatta in modo drastico ed immediato sull'attività economica di Indecast, senza uno spazio temporale di monitoraggio e senza concedere un congruo periodo di adeguamento degli impianti per ottenere risultati significativi sui livelli di abbattimento. In altri termini, appaiono passibili di positivo scrutinio le asserzioni di parte ricorrente nella quinta e della sesta censura, oltre alla deduzione circa l'irragionevolezza di *“fissare i suddetti valori limite suggeriti dall'ISS per i*

valori limite allo scarico addirittura come concentrazioni massime di composti PFAS ammissibili nei rifiuti in ingresso all'installazione ...". Questa misura, particolarmente prudente, provoca il blocco dell'attività, poiché i limiti *"difficilmente possono essere soddisfatti dai percolati di discarica"* (cfr. verificatore).

3.5 Ritiene dunque il Collegio che l'amministrazione debba riaprire il procedimento e indire una nuova Conferenza di Servizi, finalizzata a ponderare i diversi valori in gioco, tenendo conto delle indicazioni dell'ISS e dei suggerimenti del verificatore. D'altro canto, la Provincia dovrà valutare la concessione di un arco temporale ragionevole per adottare accorgimenti e tecniche efficaci, mentre la Società avrà l'onere di utilizzarlo proficuamente, elaborando e proponendo – già nella sede procedimentale – soluzioni impiantistiche appropriate.

3.6 E' possibile in questa sede stabilire alcuni criteri-guida, ai quali la Provincia (unitamente alle altre autorità preposte) dovranno uniformarsi nella riattivazione della procedura di riesame delle prescrizioni dell'AIA:

a) i PFAS sono stati definiti "contaminanti emergenti", e successivamente inseriti nell'elenco delle sostanze soggette a restrizioni a livello internazionale; dovranno essere assunti a riferimento, sui valori di *performance* per le acque destinate al consumo umano, i dettami del parere ISS 11/8/2015 e le raccomandazioni della nota del Ministero della Salute del 18/9/2017 (che riporta valori di concentrazione coincidenti con quanto descritto nella nota ISS del 16/1/2014); per le acque superficiali, va fatto riferimento alla direttiva 2013/39/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12/8/2013 recepita a livello nazionale nel D. Lgs. 172/2015, dove si riportano gli *standard* di qualità ambientali, SQA (concentrazione da rispettare nei corpi idrici superficiali; per le acque sotterranee va valorizzato il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare (MATTM) del 6/7/2016, che indica i valori soglia da considerare per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee; per lo scarico in acque superficiali o di

fognatura vale la nota ISS del 6/4/2016;

b) i PFAS richiedono trattamenti alternativi quali osmosi inversa, nanofiltrazione, resine a scambio ionico e carboni attivi granulari (non esistendo una tecnologia in grado di trattare in maniera esaustiva tutte le tipologie di PFAS); nel corso della Conferenza Indecast ha l'onere di formulare proposte tecniche, anche alternative a quelle appena indicate, impegnandosi ad elaborare un progetto sostenibile (che tenga conto del rapporto costi-benefici) ma che sia efficace alla luce delle caratteristiche dei singoli PFAS e della loro rispettiva consistenza;

c) le analisi sperimentali dovranno essere ripetute nel tempo, anche per monitorare l'efficacia nel tempo dei sistemi utilizzati da Indecast (attualmente e in futuro) nell'abbattimento dei PFAS;

d) la Conferenza di Servizi dovrà articolare un cronoprogramma per gli adeguamenti progettuali (sistemi di abbattimento) e per il rispetto dei valori limite, accordando un lasso temporale ragionevole; la Provincia potrà prendere come riferimento protocolli, accordi e atti autorizzativi adottati per la soluzione del problema nel Veneto, fissando parametri più stringenti a scadenze più dilatate nel tempo (valutando anche gli effetti delle misure adottate dalla Società);

e) dovrà essere approfondito il fenomeno di diluizione dei corpi recettori, che provoca a una riduzione delle concentrazioni di PFAS (salvi i divieti di legge), tenuto conto della morfologia del territorio (aspetti idrogeologici);

f) dovranno essere assunte informazioni dettagliate sul conferimento attuale del percolato di discarica e sul trattamento presso altri impianti; in proposito il verificatore ha rilevato che *“la reale efficacia della prescrizione dovrebbe essere analizzata ad una scala più ampia di quella locale qui considerata (a livello regionale, nazionale o globale)”*; ne consegue la necessità di approfondimenti estesi perlomeno su scala nazionale;

g) dovrà essere prestata massima attenzione agli indirizzi e agli orientamenti forniti da MATTM e da ISS, e agli eventuali “tavoli di lavoro” tuttora in atto sulla problematica PFAS;

G) EFFICACIA DELLE ULTERIORI PRESCRIZIONI

La prof.ssa Riva ha puntualizzato che:

- la cadenza quindicinale dei controlli (ingresso) per i conferimenti continuativi (che rappresentavano la maggior parte dei conferimenti per i rifiuti di cui al CER 190703) comporta un onere stimabile in circa 83.200 Euro/anno; la medesima frequenza dei controlli per il punto fiscale di scarico allacciato alla pubblica fognatura implica un onere pari a circa 5.200 Euro/anno; la cadenza per il monitoraggio delle acque sotterranee è annuale, comportando quindi un onere pari a circa 200 Euro/anno;
- sostiene il verificatore che *“Il costo per l’analisi dei conferimenti continuativi con cadenza quindicinale appare particolarmente oneroso, considerando anche il necessario stoccaggio dei percolati in attesa dei risultati delle analisi. Il costo (~ 83.200 Euro/anno) corrisponde a circa il 32% degli utili dichiarati da Indecast nel 2016 (~ 263.393 Euro/anno), prima dell’applicazione della prescrizione. Queste analisi, dopo un primo studio iniziale, potrebbero essere condotte con una diversa cadenza temporale, da concordare con l’autorità competente, e variabile in funzione dei risultati ottenuti”*;
- un monitoraggio sulla (i) miscela dei percolati in ingresso, (ii) miscela reflui in uscita da Indecast, (iii) effluente di AqA (quest’ultima analisi non è di pertinenza di Indecast) è auspicabile, in quanto consentirebbe di valutare, su una base più ampia e attendibile di quella ad oggi disponibile, gli abbattimenti ottenibili con le tecnologie attualmente presenti nell’impianto. L’intervallo temporale proposto (ogni 15 giorni) sembra inizialmente adeguato e potrebbe successivamente essere modificato sulla base dei risultati sperimentali ottenuti;
- questa analisi, e in particolare i punti (i) e (ii) di pertinenza di Indecast (il cui costo complessivo si stima pari a circa 10.400 Euro/anno qualora l’analisi fosse effettuata con cadenza quindicinale in alternanza refluo in ingresso-scarico), consentirebbe la predisposizione di un progetto tecnico per adeguare l’impianto

Indecast all'abbattimento di PFAS. Si ritiene infatti che tale progetto sia da valutare alla luce delle specifiche caratteristiche dei percolati trattati e delle capacità di abbattimento oggi misurate su ciascun composto PFAS;

- per quanto riguarda tutte matrici ambientali ed in particolare il monitoraggio dei PFAS nelle acque sotterranee a valle del punto di scarico del depuratore *“si ritiene che un monitoraggio con cadenza annuale non sia sufficiente; Si rileva inoltre che il contesto idrogeologico in esame è caratterizzato da un'alternanza di strati di diversa permeabilità che consentono una interconnessione tra acque superficiali e i corpi idrici sotterranei (posti a diversa profondità); potrebbero essere utilizzati (ad esempio) i protocolli adottati nella regione Veneto, dove le analisi sulle matrici ambientali sono effettuate con cadenza quadrimestrale, per cui si stima un costo di circa 600 Euro/anno per il monitoraggio delle acque sotterranee”*.

4. Il Collegio ritiene che anche tali indicazioni debbano essere recepite nella Conferenza di Servizi incaricata del riesame, previa definizione in contraddittorio dei tempi tecnici delle analisi relative alle concentrazioni di PFAS. Le ulteriori prescrizioni dell'autorizzazione impugnata (protocollo adeguato, implementazione di una nuova procedura di omologa per la conferma dell'accettabilità dei rifiuti all'impianto di trattamento, relazione tecnica descrittiva del dimensionamento e grado di efficacia dell'impianto attuale nell'abbattimento dei PFAS, relazione sul potenziamento dell'impianto, relazione di collaudo e messa a regime dell'impianto potenziato, entro 7 mesi, progetto tecnico per abbattimento dei composti PFAS di varia tipologia) dovranno essere ridiscusse e rimediate alla luce della riedizione della Conferenza di Servizi, con onere della ricorrente di elaborare una proposta di partenza per la discussione.

4.1 Immune da vizi risulta l'obbligo di presentare mensilmente ad AQA Mantova un certificato di analisi chimica dello scarico dell'impianto di trattamento rifiuti anche con riferimento ai parametri PFAS, anche se la misura potrà costituire oggetto di verifica in sede di Conferenza.

5. Il settimo motivo può dirsi assorbito nelle statuizioni (favorevoli alla ricorrente)

racchiuse nel precedente paragrafo.

6. In conclusione il ricorso introduttivo è fondato e merita accoglimento nei termini di cui in motivazione.

7. I motivi aggiunti sono stati trattati con l'esame delle doglianze del gravame principale, in quanto avevano per oggetto la riproposizione delle medesime censure alla luce della nota del Ministero della Salute già presa in considerazione. Anche per essi, quindi, va confermata la statuizione di accoglimento, nei limiti di cui in motivazione.

8. La prof.ssa Monica Riva ha depositato la nota spese, per sé e per un ausiliario collaboratore, per un ammontare lordo rispettivamente di 5.000 € per sé e per 2.500 € per il prof. Giovanni Michele Porta.

8.1 La prestazione espletata è consistita nella soluzione di diversi quesiti di elevata complessità, ha richiesto l'esame della documentazione e la rielaborazione dei dati a disposizione sulla base delle regole specifiche della materia (da chiarire a loro volta), ha contemplato la redazione di una relazione definitiva dopo il confronto con i tecnici di parte. La verifica è stata condotta con scrupolo e in modo pregevole, nel sostanziale rispetto dei tempi stabiliti, mentre i quesiti sono stati affrontati secondo un iter lineare con soluzioni puntuali e argomentate.

8.2 Le cifre esibite sono congrue, e su di esse non sono pervenute contestazioni dalle parti in causa, né i rispettivi legali – durante la discussione pubblica – hanno formulato osservazioni in proposito. L'ammontare viene posto a carico della Provincia di Mantova, secondo il principio della soccombenza (pur parziale).

9. Alla luce della complessità della controversia e della parziale soccombenza reciproca, le spese di lite possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando accoglie il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti in epigrafe nei limiti di cui in motivazione, e per

l'effetto annulla i provvedimenti impugnati, ai fini di una riedizione del potere amministrativo.

Spese di lite compensate.

Oneri della verifica a carico della Provincia, come descritto in narrativa.

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

La presente sentenza è depositata in forma telematica, e la Segreteria della Sezione provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Stefano Tenca

IL PRESIDENTE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO