

Limiti per la concentrazione del boro nei reflui industriali prodotti e scaricati in acque superficiali

T.A.R. Toscana, Sez. II 30 ottobre 2023, n. 986 - Cacciari, pres.; Papi, est. - Cartiere Modesto Cardella S.p.A. (avv. Grassi) c. Regione Toscana (avv. Ciari) ed a.

Acque - Attività di produzione industriale di carta e affini - Autorizzazione integrata ambientale - Limiti per la concentrazione del boro nei reflui industriali prodotti e scaricati in acque superficiali.

(Omissis)

FATTO

1. La società per azioni Cartiere Modesto Cardella svolge l'attività di produzione industriale di carta e affini nel proprio stabilimento situato nel Comune di Lucca, in località San Pietro a Vico, Via Acquacalda n. 20, nell'ambito di una più estesa area industriale caratterizzata dalla presenza di una pluralità di aziende del settore cartario.

L'attività delle Cartiere Cardella costituiva oggetto dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (*breviter*: AIA) rilasciata dalla Provincia di Lucca con determinazione dirigenziale n. 2154 del 19 maggio 2015, valida per 12 anni dall'emissione, e dunque fino al 18 maggio 2027.

La suddetta AIA prevedeva nei confronti della cartiera, per la durata di un anno, l'applicazione del limite di 4 mg/l per la concentrazione del boro nei reflui industriali prodotti e scaricati in acque superficiali, in temporanea deroga alla soglia di 2 mg/l prevista dalla Tabella 3 dell'Allegato 5 alla Parte Terza del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

2. Tale autorizzazione veniva impugnata dalla società dinanzi al T.A.R. per la Toscana, relativamente al piano di risanamento acustico ivi previsto, con i ricorsi nn. 614/2013, 497/2014 e 1225/2015, riuniti e decisi con la sentenza di accoglimento di questa Sezione n. 213 dell'8 febbraio 2016, che annullava parzialmente l'AIA.

A seguito della succitata pronuncia, la Cartiere Modesto Cardella S.p.a. presentava alla Regione Toscana l'istanza di approvazione di una nuova versione del piano di risanamento acustico e – per quanto di interesse nel presente giudizio – di fissazione di «un valore limite di emissione di Boro a 6 mg/l, ovvero, quanto meno di 4 mg/l», nei reflui industriali recapitabili in acque superficiali.

Si tenevano così due riunioni della conferenza di servizi appositamente indetta.

La prima, svoltasi il 30 maggio 2016, si concludeva evidenziando la necessità di acquisizione, presso la cartiera, dei dati dei monitoraggi eseguiti relativamente al boro; con la previsione della successiva convocazione di una nuova conferenza di servizi per l'esame dell'istanza di fissazione del tetto di immissione del boro a 6 mg/l; e con la proroga per un anno del limite a 4 mg/l, già individuato con la Determinazione Dirigenziale della Provincia di Lucca n. 2154 del 19 maggio 2015 per il primo anno di vigenza dell'AIA impugnata (punto n. 22 del dispositivo).

A chiusura dell'ulteriore riunione del 12 settembre 2016, invece, la conferenza di servizi, relativamente al punto I (richiesta di fissazione a 6 mg/l del limite per il boro nello scarico dei reflui industriali in acque superficiali) dava atto dell'avvenuta produzione, da parte della società, dei monitoraggi posti in essere, e delle indagini effettuate da ARPAT «relative al boro nello scarico di quelle installazioni a cui la Provincia di Lucca ha concesso la deroga a 4 mg/l del limite». La conferenza, «richiamando l'art. 101 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. e l'art. 21 della L.R. Toscana 20/2006 e s.m.i. che prevedono che su un'istanza come quella in esame deve essere acquisito il parere di ARPAT, prende atto che nel contributo istruttorio del 9.9.2016 [...] viene espresso parere negativo all'istanza di definizione a 6 mg/l del limite per il boro allo scarico e parere favorevole a mantenere la deroga a 4 mg/l, per tre anni e alle condizioni di monitoraggio definite dai punti i, ii, e iii del p.to 22 della D.D. n. 2154 del 19.5.2015. Il contributo istruttorio propone inoltre che sia progettato ed installato un impianto pilota a resine a scambio ionico per l'abbattimento del boro al fine di approfondire, sperimentalmente, le possibilità tecnico-economiche di trattamento del refluo scaricato. La CdS, considerato che già nella precedente seduta del 30 maggio 2016 era stato deciso di prorogare, nelle more del procedimento, la deroga a 4 mg/l [...], e considerato che il problema della presenza del boro nello scarico industriale riguarda anche altre aziende del comparto cartario lucchese aventi produzioni similari a quella condotta presso l'installazione oggetto del procedimento, osserva che è opportuno non tanto assumere una decisione definitiva sull'istanza della società, quanto piuttosto confermare temporaneamente le decisioni già assunte il 30.5.2016, sospendere il procedimento relativo all'istanza e di rinviare la decisione finale ad un successivo momento, previa verifica degli ulteriori risultati ottenuti, al fine di individuare una linea di condotta uniforme per l'installazione della società e per le altre installazioni che hanno il problema del boro nello scarico (e che hanno presentato un'istanza analoga a quella presentata da Cartiere Modesto Cardella S.p.a.)».

Il procedimento per l'aggiornamento dell'AIA veniva così sospeso.

3. Risultava *medio tempore* pendente l'ulteriore procedimento di VIA postuma, attivato dalla Cartiera sia relativamente

all'impianto esistente, sia con riferimento ad alcune progettate modifiche, consistenti nella realizzazione di una nuova sezione di trattamento anaerobico dei reflui di depurazione per la produzione di biometano avanzato.

Tale procedimento si concludeva con la Delibera di Giunta Regionale n. 578 del 24 maggio 2021, con la quale la Regione ha espressamente stabilito: «1) di esprimere, in conformità all'art. 25 del D. Lgs. 152/2006, pronuncia positiva di compatibilità ambientale postuma relativamente all'installazione esistente Cartiere Modesto Cardella, [...] presentata ai sensi dell'art. 43, comma 6 della L.R. 10/2010, con una diversa definizione di limite, come previsto dall'art. 102 comma 2 del D. Lgs 152/2006 e dall'art. 21 comma 3 della L.R. 20/2006, per la concentrazione allo scarico in acque superficiali del parametro Boro, pari a 4 mg/l, oltre alla modifica proposta riguardante la realizzazione di un nuovo impianto di produzione di biometano da reflui di depurazione, per le motivazioni e le considerazioni sviluppate in premessa, subordinatamente al rispetto delle due prescrizioni e con l'indicazione delle raccomandazioni riportate nel verbale della Conferenza di Servizi istruttoria del 14/04/2021, allegato parte integrante e sostanziale del presente atto (Allegato A); sono fatte salve le vigenti disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori»; e «2. di individuare quali Soggetti competenti al controllo dell'adempimento delle prescrizioni di cui al precedente punto 1) quelli indicati nelle singole prescrizioni, ricordando ai suddetti Soggetti di comunicare l'esito delle verifiche di ottemperanza anche al Settore VIA regionale; sono fatte salve le competenze di controllo stabilite dalla normativa vigente»; «3. di demandare alla successiva fase autorizzativa - AIA - le modalità e i tempi con le quali effettuare periodiche verifiche e controlli al fine di verificare la sussistenza di nuove condizioni e tecnologie, tali da ripristinare il rispetto del valore limite per la concentrazione di boro a 2 mg/l per gli scarichi in acque superficiali (Tabella 3 dell'Allegato 5 alla Parte Terza del D.lgs. 152/2006) [...]».

4. Una volta definito il procedimento di VIA postuma, la Cartiera, con nota del 9 giugno 2021, chiedeva la riattivazione del procedimento AIA sospeso.

La Regione convocava una riunione della Conferenza di Servizi per il 19 maggio 2022, nella quale si stabiliva di dare corso ad attività istruttoria, e in particolare: «Per quanto riguarda l'istanza relativa alla fissazione del limite al boro nello scarico, il Presidente osserva che non è chiaro se le valutazioni in merito al boro, e la pronuncia conclusiva, condotte nell'ambito del procedimento di VIA concluso con Delibera di Giunta Regionale n. 578 del 24.5.2021, si intendano riferite alla sola configurazione dell'installazione esistente al momento dell'istruttoria, ovvero con la deroga al boro rilasciata dalla Provincia di Lucca e prorogata nelle more di una decisione sull'istanza presentata da Cartiere Modesto Cardella S.p.A. attualmente pendente, oppure se le valutazioni e la pronuncia si intendano espletate anche in funzione dell'istanza di fissazione del diverso limite. Considerata l'incertezza è opportuno che sia chiesto un chiarimento in merito al Settore VIA-VAS e pertanto si provvederà in tal senso. Inoltre poiché la normativa vigente stabilisce che è necessario tenere conto degli obiettivi di qualità del corpo idrico dove viene immesso lo scarico dell'installazione, sarà chiesto ai Settori Regionali Tutela della Natura e del Mare e Tutela Acque, Territorio e Costa, se negli strumenti di programmazione e pianificazione settoriali siano presenti obiettivi specifici di qualità per il Condotto Pubblico, o altri riferimenti utili per la valutazione delle condizioni alle quali consentire lo scarico con un diverso limite come richiesto da Cartiere Modesto Cardella S.p.A. Acquisite le suddette valutazioni si procederà con l'acquisizione dei pareri di: • ARPAT (come previsto dall'art. 21 della L.R. Toscana 20/2006 e s.m.i.); • Az. USL Toscana Nordovest (per le competenze in materia igienico sanitaria connesse con l'uso da parte della popolazione esposta quale potenziale utilizzatore di acque sotterranee, acque superficiali, in cui il boro verrà scaricato e/o veicolato); • Comune di Lucca (per le competenze proprie in materia igienico-sanitaria e per eventuali aspetti di conoscenza di dettaglio del territorio nei pressi del punto di scarico); • Settore Genio Civile della Regione Toscana competente per territorio (per gli aspetti connessi con gli usi concessionati delle acque del Condotto Pubblico e per gli aspetti relativi all'eventuale presenza in prossimità del punto di scarico di pozzi per il prelievo di acqua); • Gestore del Servizio Idrico Integrato presente per territorio (per gli aspetti connessi con l'eventuale presenza in prossimità del punto di scarico di pozzi per il prelievo di acqua); • Consorzio di Bonifica Toscana Nord (per le competenze sul Condotto Pubblico)».

Nella successiva riunione della Conferenza di Servizi dell'8 agosto 2022, con riferimento alla richiesta di innalzamento a 6 mg/l del limite relativo alla presenza di boro, si precisava che: «il Presidente informa che è stato provveduto come deciso ed è pervenuta la risposta del settore VIA-VAS e quella del Settore Tutela della Natura e del Mare, ma non quella del settore Tutela Acque, territorio e Costa: - il Settore VIA-VAS ha precisato che "nell'ambito del procedimento di VIA postuma ... è stato valutato l'impianto esistente ... nella configurazione dell'AIA a quel momento vigente ... che prevedeva una diversa definizione di limite per la concentrazione allo scarico in acque superficiali del parametro boro, pari a 4 mg/l. La possibilità di confermare o meno questo limite è stata ampiamente discussa dai soggetti competenti in materia ambientale, come sopra evidenziato, anche in relazione ad un possibile diverso limite a 6 mg/l. La Conferenza dei Servizi istruttoria, nella riunione conclusiva del 14.4.2021, ha quindi ritenuto di proporre alla Giunta Regionale di esprimere una pronuncia favorevole di VIA postuma in continuazione con quanto a suo tempo stabilito dalla Provincia di Lucca per la diversa definizione di limite, come previsto dall'art. 102 comma 2 del D. Lgs. 152/2006 e dall'art. 21 comma 3 della L.R. 20/2006, per la concentrazione allo scarico in acque superficiali dei parametri Boro pari a 4 mg/l con la specifica prescrizione 1.b)"; - il Settore Tutela della Natura e del Mare e Tutela Acque ha invece precisato che: "non sussistono strumenti di programmazione e pianificazione, di competenza dello scrivente Settore, comprensivi di obiettivi specifici di

qualità per il Condotto Pubblico, o altri riferimenti utili per la valutazione delle condizioni alle quali consentire lo scarico con un diverso limite come richiesto da Cartiere Modesto Cardella S.p.a.". [...] ARPAT [...] in relazione al Boro fa presente che, in assenza di linee guida, sulla richiesta di cartiere Modesto Cardella S.p.a. di definire un limite diverso da quello riportato nella Tab. 3 [...] la posizione di ARPAT è quella rappresentata nel parere della Direzione Tecnica ([...] del 19.7.2021): nel parere infatti si ritiene che la lettura della norma sui commi 1 e 2 dell'art. 101 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. non possa essere fatta in modo disgiunto, quindi la deroga richiesta non può essere concessa in regime di funzionamento ordinario. [...] ARPAT ritiene a questo punto opportuno fare presente che alcuni campionamenti fatti sul Condotto Pubblico, in giorni in cui la portata era molto ridotta, hanno evidenziato una concentrazione di boro nelle acque prossima a 2 mg/l. Al riguardo ricorda che lo studio sull'Ecotossicità del boro acquisito agli atti di un altro procedimento di un'altra installazione ([...] del 12.4.2021), ha messo in luce che da un'analisi bibliografica sui dati disponibili raccolti negli anni relativamente alla tossicità del boro nelle acque superficiali (acque dolci) si può stimare, cautelativamente, un valore del parametro PNEC ("Predicted No Effect Concentration", ovvero la concentrazione di boro nella acque superficiali che non dà luogo ad effetti) pari a 2,02 mg/l. Nel caso invece di portata ordinaria nel condotto pubblico, la concentrazione di boro non risulta significativa. L'Az. USL Toscana Nord Ovest interviene per sottolineare che, nel caso del boro, il problema non è tanto la tossicità umana quanto piuttosto la tossicità acquatica»; da ultimo il Presidente informava gli astanti che la Direzione Ambiente ed Energia della Regione Toscana stava valutando l'ipotesi di adottare linee guida per l'istruzione omogenea delle istanze volte al superamento del limite di immissione del boro.

In data 5 ottobre 2022 si teneva una nuova riunione della Conferenza di servizi durante la quale il Presidente, dato atto che il lavoro relativo alla formazione delle linee guida non risultava concluso, ed esaminato il parere legale presentato da Cartiere Modesto Cardella S.p.a., quanto al limite della concentrazione di boro evidenziava: «le proprie perplessità su quanto affermato in relazione alla non possibilità di impedire una deroga illimitata nel tempo in quanto la definizione di un diverso limite non può prescindere dagli obiettivi di qualità del corpo idrico recettore i quali, per previsione normativa, sono soggetti a periodica revisione. [...] in considerazione di quanto sopra, stante il tempo trascorso dall'istanza di Cartiere Modesto Cardella S.p.a. e tenuto conto dell'esigenza di procedere con il lavoro sulle linee guida, il Presidente decide che il provvedimento conclusivo del procedimento prevedrà il diverso limite per il boro allo scarico in acque superficiali pari a 4 mg/l, per un anno soltanto, ed alle condizioni fino ad ora previste dall'AIA per il relativo monitoraggio».

5. Seguiva, a conclusione del procedimento, il Decreto del Settore AIA della Direzione Ambiente ed Energia della Regione Toscana n. 1604 del 1° febbraio 2023, il quale: «Considerato che: [...] l'ultimo contributo di ARPAT ([...] del 22 dicembre 2022): - ha evidenziato potenziali criticità relative all'esercizio dello scarico dovute a valori della concentrazione di boro vicini o superiori a 2 mg/l in condizioni di secca del corpo idrico recettore (Condotto Pubblico); - ha precisato altresì che non appaiono esserci problemi in condizioni di regime medio-alto; - ha suggerito pertanto l'opportunità di definire prescrizioni che consentano al Gestore di gestire gli scarichi (acque superficiali e fognature) in determinate condizioni del Condotto Pubblico senza potenziali impatti ambientali, ma anche senza le penalizzazioni generate dalla gestione della portata del Condotto, operata da soggetto terzo indipendente, suggerendo quindi che tali prescrizioni siano frutto di un coordinamento tra tutte le parti in causa nella gestione ed utilizzo del corso d'acqua; [...] Ricordato che per quanto deciso in Conferenza di Servizi il 30 maggio 2016 (e confermato in Conferenza di Servizi il 12 settembre 2016) l'esercizio dello scarico attualmente avviene in regime di proroga della deroga al limite del Boro a suo tempo accordata con la Determinazione Dirigenziale n. 2154 del 19 maggio 2015 della Provincia di Lucca e pari a 4 mg/l. Considerato quindi che, stante il tempo trascorso dall'istanza di Cartiere Modesto Cardella S.p.A. nella Conferenza di Servizi tenutasi il 5 ottobre 2022 è stato deciso che il provvedimento conclusivo del procedimento avrebbe previsto di stabilire un diverso limite per il Boro allo scarico in acque superficiali pari a 4 mg/l ma solamente per un anno ed alle condizioni fino ad ora previste dall'AIA per il relativo monitoraggio, per i seguenti motivi: • necessità che siano prima adottate, da parte della Regione Toscana, delle linee guida per istruire in modalità omogenea le istanze agli atti analoghe a quella di Cartiere Modesto Cardella S.p.A.; • non può essere accordato un diverso limite illimitato nel tempo in quanto la definizione del diverso limite non può prescindere dagli obiettivi di qualità del corpo idrico recettore i quali, per previsione normativa, sono soggetti a periodica revisione; • per procedere all'individuazione di prescrizioni per la gestione dello scarico dell'installazione in condizioni di ridotta portata del Condotto Pubblico come suggerito da ARPAT è necessario coinvolgere tutte le parti in causa nella gestione ed utilizzo del corso d'acqua. Ricordato che le condizioni previste in AIA per il monitoraggio del Boro attualmente sono: a) provvedere ad un monitoraggio giornaliero del Boro (come indicato nel PMeC) sullo scarico al fine di verificare l'evoluzione dei reali livelli di concentrazione ed eventualmente consentire anche di evitare di superare superamenti del limite; b) provvedere ad un monitoraggio mensile del Boro (come indicato nel PMeC) nell'acqua di ingresso all'impianto di depurazione; c) provvedere ad un monitoraggio bimestrale del Boro nelle acque e nei sedimenti del Condotto Pubblico in almeno due punti, uno a monte ed uno a valle del punto di immissione dello scarico; d) evitare di utilizzare carte da macero che potenzialmente abbiano un contenuto di Boro molto elevato ed a livelli non prevedibili; e) sperimentare soluzioni innovative per l'abbattimento del Boro nelle acque di processo; f) promuovere l'uso di colle prive, o comunque a ridotto contenuto di Boro, presso produttori di imballaggi in cartone

tramite l'associazione di categoria. Ritenuto pertanto di concludere il procedimento attivato sull'istanza presentata da Cartiere Modesto Cardella S.p.A. di fissazione per lo scarico dell'installazione di un diverso limite per il Boro, stabilendo per tale inquinante ai sensi dell'art. 101, co. 2, del Lgs. 152/2006 e s.m.i., e dell'art. 21, co. 2, della L.R. Toscana 20/2006 e s.m.i., il limite di 4 mg/l in luogo di 2 mg/l (valore individuato dalla Tab. 3 dell'All. 5 alla Parte Terza del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.). Ritenuto di precisare che il diverso limite per il Boro è valevole per un anno decorrente dalla data di notifica da parte del Suap del presente provvedimento ed alle condizioni di monitoraggio già previste in AIA e sopra richiamate. Ritenuto di precisare altresì che decorso l'anno così come sopra individuato il limite per il Boro in acque superficiali tornerà ad essere pari a 2 mg/l (come da Tab. 3 dell'All. 5 alla Parte Terza del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i.). Ritenuto quindi di procedere d'ufficio ad avviare un procedimento per procedere all'individuazione di prescrizioni per la gestione dello scarico dell'installazione in condizioni di ridotta portata del Condotto Pubblico coinvolgendo tutte le parti in causa nella gestione ed utilizzo del corso d'acqua», decretava: «1. Di concludere il procedimento attivato sull'istanza presentata da Cartiere Modesto Cardella S.p.a. [...] di fissazione [...] di un diverso limite per il boro, stabilendo per tale inquinante ai sensi dell'art. 101, co. 2, del Lgs. 152/2006 e s.m.i., e dell'art. 21, co. 2, della L.R. Toscana 20/2006 e s.m.i., il limite di 4 mg/l in luogo di 2 mg/l (valore individuato dalla Tab. 3 dell'All. 5 alla Parte Terza del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.);»; «2. Di precisare che il diverso limite per il Boro è valevole per un anno decorrente dalla data di notifica da parte del Suap del presente provvedimento ed alle seguenti condizioni: i. provvedere ad un monitoraggio giornaliero del Boro (come indicato nel PMeC) sullo scarico al fine di verificare l'evoluzione dei reali livelli di concentrazione ed eventualmente consentire anche di evitare di superare superamenti del limite; ii. provvedere ad un monitoraggio mensile del Boro (come indicato nel PMeC) nell'acqua di ingresso all'impianto di depurazione; iii. provvedere ad un monitoraggio bimestrale del Boro nelle acque e nei sedimenti del Condotto Pubblico in almeno due punti, uno a monte ed uno a valle del punto di immissione dello scarico; iv. evitare di utilizzare carte da macero che potenzialmente abbiano un contenuto di Boro molto elevato ed a livelli non prevedibili; v. sperimentare soluzioni innovative per l'abbattimento del Boro nelle acque di processo; vi. promuovere l'uso di colle prive, o comunque a ridotto contenuto di Boro, presso produttori di imballaggi in cartone tramite l'associazione di categoria»; «3. Di precisare altresì che decorso l'anno così come sopra individuato il limite per il Boro in acque superficiali tornerà ad essere pari a 2 mg/l (come da Tab. 3 dell'All. 5 alla Parte Terza del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.);»; «4. Di procedere d'ufficio ad avviare un procedimento per provvedere all'individuazione di prescrizioni per la gestione dello scarico dell'installazione in condizioni di ridotta portata del Condotto Pubblico coinvolgendo tutte le parti in causa nella gestione ed utilizzo del corso d'acqua».

6. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la Cartiere Modesto Cardella S.p.a. impugnava il suddetto decreto chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia, nella parte in cui l'atto circoscrive al periodo di un anno l'innalzamento a 4 mg/l del limite per la presenza di boro nello scarico di reflui industriali in acque superficiali, e prevede il successivo ritorno al limite tabellare di cui al D. Lgs. 152/2006, pari a 2 mg/l. Nel ricorso si sollevavano i seguenti argomenti di censura.

Con il primo motivo, la ricorrente evidenziava l'intervenuta «Violazione degli artt. 41 e 97 Cost.; violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 25, 26, 29-sexies, 29-octies, 29-decies, 29-quattordices e 101 del d.lgs. 3.04.2006, n. 152 e s.m.i.; dell'art. 21 della L.R. Toscana n. 20/2006 e s.m.i.; dell'art. 43 della L.R. Toscana n. 10/2010. Eccesso di potere in particolare sotto i profili del difetto di istruttoria, della carenza di motivazione, contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza. Violazione del principio di buona amministrazione», in quanto la delibera impugnata ometterebbe di recepire la definizione del limite di emissione per il Boro individuato nella Deliberazione di Giunta Regionale n. 578/2021 che ha rilasciato la VIA postuma per lo stabilimento, fissando la soglia in 4 mg/l. A parere della società ricorrente, inoltre, nel corso del procedimento di VIA postuma sarebbe emerso che le attuali BAT per il settore cartario non prevedono procedure per l'abbattimento del boro al di sotto dei 4 mg/l. I dati acquisiti nel procedimento di VIA non sarebbero stati considerati in quello diretto all'emissione dell'AIA, e non si sarebbe tenuto conto che la documentazione prodotta dalla ricorrente nel procedimento di VIA (Studio dell'Università di Pisa del 2020), attestante l'impossibilità di ridurre mediante depurazione il quantitativo di boro negli scarichi delle cartiere, e l'antieconomicità della soluzione inizialmente prospettata da Arpat, relativa all'implementazione di un impianto a resine. Nel secondo motivo di gravame, epigrafato «Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Violazione della Direttiva 2010/75/UE. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 25, 29-octies, 29-decies, 29-quattordices, 77, 101, 121 del d.lgs. 3.04.2006, n. 152 e s.m.i.; dell'art. 17 della L.R. Toscana 31.05.2006, n. 20 e s.m.i. Eccesso di potere in particolare sotto i profili del difetto di istruttoria e della carenza di motivazione. Violazione del principio di buona amministrazione», la ricorrente poneva in rilievo la ritenuta illegittimità della previsione del possibile superamento del limite di 2 mg/l, fino a 4 mg/l, per un solo anno, risultando tale limitazione temporale in contrasto con quanto stabilito dall'art. 29-octies, comma 11, D. Lgs. 152/2006. Inoltre, il limite annuale non sarebbe coerente con la validità quinquennale del provvedimento di VIA postuma di cui alla DGR 578/2021, né risulterebbe legato ad un reale aggiornamento conoscitivo da parte dell'Amministrazione. Si evidenziava altresì come il Piano di tutela delle acque venga revisionato e aggiornato ogni sei anni (cfr. art. 121, comma 5, TUA), dunque l'amministrazione avrebbe dovuto conformare la scadenza della proroga concessa alle Cartiere Cardella a tale più esteso termine. Il previsto ritorno al limite di 2 mg/l dopo la proroga annuale sarebbe inoltre irragionevole perché la soglia di 4 mg/l di concentrazione di boro nei

reflui della cartiera, giudicato ambientalmente compatibile con il provvedimento di VIA (D.G.R. 578/2021), non sarebbe meno restrittivo delle BAT; non contrasterebbe con alcuna norma di qualità ambientale e in particolare con il Piano di Tutela delle Acque o con gli altri strumenti di pianificazione con esso coordinati; non riguarderebbe una sostanza inquinante, e comunque non potrebbe determinare una quantità assoluta di emissione di boro così significativa da risultare potenzialmente inquinante in relazione alle caratteristiche e alla portata del corpo idrico ricettore (Condotto Pubblico). La deroga di durata solo annuale sarebbe inoltre irragionevole poiché imporrebbe alla ricorrente di richiedere all'Amministrazione molto frequentemente (almeno annualmente) l'aggiornamento dell'AIA per il limite del boro, con ogni conseguenza connessa dalla legge all'eventuale inadempimento, il tutto in assenza di evidenziati rischi concreti per la salute e per l'ambiente.

Attraverso il terzo motivo di gravame, inoltre, la Cartiera deduceva la «Violazione degli artt. 41 e 97 Cost.; violazione della Direttiva 2010/75/UE. Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 26, 29-sexies, 29-octies, 29-decies, 101 e 105, nonché dell'allegato 5 alla parte III del d.lgs. 3.04.2006, n. 152 e s.m.i.; dell'art. 21 della L.R. Toscana n. 20/2006 e s.m.i. Eccesso di potere in particolare sotto i profili del difetto di istruttoria, della carenza di motivazione, contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza. Violazione del principio di buona amministrazione», affermando che i commi 1 e 2 dell'art. 101 D. Lgs. 152/2006 non sarebbero stati correttamente interpretati nel parere ARPAT prot. 0055735 del 19 luglio 2021, e dunque nell'atto impugnato, nella parte in cui si afferma che la deroga al limite tabellare non potrebbe essere concessa in regime di funzionamento ordinario dell'impianto.

Nel quarto motivo di impugnazione, «Violazione degli artt. 41 e 97 Cost.; violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 26, 29-quater, 29-sexies, 29-octies, 29-decies, 29-quattordicesimi, 101, 117, 121 del d.lgs. 3.04.2006, n. 152 e s.m.i.; dell'art. 21 della L.R. Toscana n. 20/2006 e s.m.i. Eccesso di potere in particolare sotto i profili del difetto di istruttoria, della carenza di motivazione, contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza. Violazione del principio di buona amministrazione», si contestava l'inadeguatezza della motivazione, con riferimento all'estensione annuale della deroga, che non potrebbe essere legittimata dall'attesa di future ed incerte linee guida generali, asseritamente in corso di adozione. La proroga per un solo anno della deroga non sarebbe coerente con l'art. 73, comma 2, lett. c del Testo Unico per l'Ambiente, non essendo stati individuati obiettivi di qualità del corpo idrico recettore (peraltro recentemente riclassificato con DGR n. 279 del 14 marzo 2022, che attribuiva al condotto la funzione prevalente di scolo e collettamento delle acque, in luogo di quella irrigua prevista dal R.D. n. 83/1896), come invece imposto dalla disposizione *de qua*; inoltre il boro non sarebbe, allo stato, in grado di incidere negativamente sulla qualità dei corpi idrici interessati, poiché lo stato chimico delle acque superficiali è determinato prendendo a riferimento una serie di parametri (Tab. 1/A del D.Lgs. n. 172/2015) fra i quali non figura il boro, non compreso fra le sostanze che definiscono lo stato ecologico né lo stato chimico dei corsi d'acqua. Del resto le esigenze ambientali sarebbero efficacemente salvaguardate dalla previsione del combinato disposto degli articoli 29-quater, comma 7, e 29-octies D. Lgs. 152/2006, secondo cui l'Amministrazione può sempre disporre l'immediata revisione dei limiti allo scarico previsti in AIA ove ritenuto necessario, dunque l'eliminazione della valenza annuale della deroga non escluderebbe il potere di intervento, in ogni tempo, dell'Amministrazione.

Nel quinto motivo, intitolato alla «Violazione degli artt. 41 e 97 Cost.; violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 29-sexies, 29-octies, 29-decies, 95, 96 e 101 del d.lgs. 3.04.2006, n. 152 e s.m.i.; dell'art. 21 della L.R. Toscana n. 20/2006 e s.m.i. Eccesso di potere in particolare sotto i profili del difetto di istruttoria, della carenza di motivazione, contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza. Violazione del principio di buona amministrazione», la società ricorrente deduceva la carenza di criticità ambientale effettiva o potenziale dovuta a determinati livelli di concentrazione di Boro nelle acque del Condotto Pubblico; in particolare, la cartiera evidenziava che, secondo i calcoli versati in atti, quand'anche la società ricorrente scaricasse stabilmente nel condotto pubblico reflui con un valore di concentrazione di Boro pari a 4 mg/l, la portata minima vitale associata al Condotto farebbe attendere una concentrazione dell'indicata sostanza nel corso d'acqua di 0,182 mg/l, di molto inferiore alla concentrazione di "non effetto", pari a 2,02 mg/l (Relazione tecnica dell'Università di Pisa del 23 marzo 2021).

7. Si costituiva in giudizio la Regione Toscana, resistendo al ricorso ed affermando, in particolare, l'infondatezza del primo motivo di gravame, in relazione all'autonomia dell'AIA rispetto alla VIA, e alla prevalenza della prima valutazione sulla seconda per i profili oggetto del presente giudizio. Inoltre, si evidenziava come la concessione della deroga annuale risultasse del tutto coerente con l'andamento dell'attività istruttoria compiuta da ARPAT, che inizialmente aveva proposto di mantenere il limite di 4 mg/l per tre anni, a fronte della prevista installazione di un impianto pilota a resine a scambio ionico per l'abbattimento del boro, suggerimento rifiutato dalla società ricorrente; e che nelle successive rilevazioni aveva ravvisato la presenza di boro nel condotto pubblico, in situazione di bassa portata, in misura pari ai 2 mg/l. Sul secondo motivo, la Regione poneva in rilievo l'inapplicabilità alla fattispecie dell'art. 29 octies comma 11 D. Lgs. 152/2006, l'irrelevanza della durata quinquennale della VIA, la coerenza della deroga annuale con la riscontrata sussistenza di valori vicini a quello di non effetto di 2,02 mg/l, l'inconferenza delle ragioni relative alle continue richieste di deroga (che – si afferma – non potranno essere presentate, in quanto la deroga solo annuale veniva concessa alla cartiera onde consentirle di avere un tempo sufficiente per installare impianti di depurazione idonei ad abbattere il boro a 2 mg/l e a dare attuazione alle ulteriori prescrizioni impartite nell'AIA). Quanto al terzo motivo, la Regione sosteneva

l'interpretazione necessariamente congiunta dei primi due commi dell'art. 101 del Testo Unico per l'Ambiente, in virtù della quale la deroga ai limiti tabellari non potrebbe essere concessa "a regime". Relativamente al quarto motivo, la parte resistente evidenziava la ragionevolezza dell'auspicio di successiva adozione di linee guida unitarie finalizzate a una valutazione uniforme delle richieste di superamento dei limiti di immissione del boro, con riferimento alla presenza di plurime industrie cartiere che scaricano i propri reflui nello stesso condotto pubblico. La Regione ribadiva inoltre la persistenza della funzione irrigua del condotto, non esclusa dall'aggiunta della funzione di scolo delle acque meteoriche, di cui alla D.G.R. n. 279/2022. Infine, secondo l'Amministrazione la sussistenza nell'ordinamento della norma di chiusura costituita dal combinato disposto tra l'art. 29 *quater* comma 7 e 29 *octies* del Testo Unico per l'Ambiente non esimerrebbe la PA dal dovere di valutare compiutamente la situazione ambientale al momento dell'emissione dell'AIA. Infine, sul quinto motivo di doglianza la Regione sottolineava che il condotto pubblico in esame è un canale di scolo di acque meteoriche, dunque non può esserne garantita la portata, e correttamente il superamento dei limiti del boro veniva vagliato anche con riferimento alle stagioni di siccità. Del resto, in tali periodi la concentrazione registrata era vicina al valore PNEC (predicted no-effect concentration), individuabile in 2,02 mg/l.

8. La società ricorrente, nella camera di consiglio del 20 aprile 2023, rinunciava all'istanza cautelare.

Le parti depositavano documenti e memorie in vista della trattazione della causa nel merito, insistendo sulle deduzioni difensive rispettivamente svolte.

All'udienza pubblica del 4 ottobre 2023 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Si prendono in esame le censure sollevate dalla parte ricorrente, nell'ordine da quest'ultima indicato.

1.1. Il primo motivo di ricorso, essenzialmente afferente al rapporto tra VIA postuma e AIA, è palesemente destituito di fondamento.

1.1.1. Come correttamente dedotto dall'Amministrazione resistente, invero, i due istituti richiamati hanno ad oggetto valutazioni diverse, e quanto stabilito in sede di VIA (laddove la PA si concentra prevalentemente sulla localizzazione dell'impianto) non vincola l'Amministrazione che, successivamente, nel procedimento diretto al rilascio dell'AIA, pone in essere un'istruttoria nuova e adotta una decisione differente, più specificamente orientata al singolo sito produttivo e alle immissioni ambientali da quest'ultimo prodotte. In tal senso, l'art. 29 *sexies* D. Lgs. 152/2006 stabilisce che: «1. L'autorizzazione integrata ambientale rilasciata ai sensi del presente decreto, deve includere tutte le misure necessarie a soddisfare i requisiti di cui ai seguenti commi del presente articolo nonché di cui agli articoli 6, comma 16, e 29-septies, al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso. [...] 3. L'autorizzazione integrata ambientale deve includere valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti [...]». In termini estremamente significativi, del resto, la giurisprudenza ha costantemente precisato che: «Nella sostanza, dunque, la procedura di VIA investe, in via preventiva, i profili localizzativi e strutturali (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 06/07/2016, n. 3000), mentre l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) è invece il provvedimento complessivo con cui si valutano specificamente gli aspetti gestionali e dell'attività e dell'esercizio dell'impianto. L'ambito specifico della VIA è, quindi, l'inquadramento generale della localizzazione dell'opera e dell'impianto, ed il suo rilascio integra, in sostanza, una condizione di procedibilità dell'AIA. La VIA precede quindi il rilascio dell'AIA e ne condiziona il contenuto. L'AIA è caratterizzata dall'esame, ad un maggior livello di definizione, di tutti i profili ambientali ed abbraccia, rispettivamente, le emissioni nell'aria, convogliate e no, gli scarichi nell'acqua e nel mare, le emissioni sonore, le vibrazioni, gli odori, l'impatto sul suolo e sul sottosuolo; ed in definitiva l'impatto complessivo del progetto in base agli aspetti gestionali. L'esame in sede di AIA richiede, dunque, l'esercizio di un'amplissima discrezionalità tecnica; comporta la valutazione concreta delle modalità e di funzionamento dell'impianto ed altresì, di norma, comporta l'adozione di tutta una serie di prescrizioni e raccomandazioni dirette a minimizzare l'impatto ambientale. Il maggior livello di approfondimento implica, quindi, una retroazione dell'AIA sulla procedura di VIA, nel senso che la prima, benché cronologicamente successiva, conferma, precisa e condiziona l'oggetto della seconda. Gli studi effettuati in vista del rilascio dell'AIA assumono necessariamente rilievo e, dunque, si riflettono necessariamente sul precedente giudizio di VIA favorevole (cfr. Consiglio di Stato sez. V 6 luglio 2016 n. 3000)» (Consiglio di Stato, V, 8 giugno 2017 parere n. 1339; cfr. Consiglio di Stato, VI, 9 marzo 2016, n. 3000; *ibidem*, V, 26 gennaio 2015 n. 313; VI, 9 marzo 2016 n. 953).

1.1.2. Del tutto coerentemente con quanto sopra evidenziato, nell'ambito del procedimento di AIA l'Amministrazione dava luogo ad un'autonoma istruttoria, in parte demandata ad ARPAT (il cui parere doveva essere acquisito, ai sensi dell'art. 21 comma 2 Legge Regionale n. 20/2006), che si differenziava e specificava rispetto a quella sottesa al procedimento di VIA. Del resto, il verbale della conferenza di servizi del 19 maggio 2022 evidenziava la necessità di approfondire le risultanze istruttorie emerse in sede di VIA, stante la parziale incertezza delle stesse. L'attività procedimentale svolta con riferimento alla VIA, pertanto, non solo non veniva ignorata dalla PA in sede autorizzatoria, ma era dalla stessa considerata al punto di partenza per approfondire e precisare gli elementi necessari a dar corso alla (diversa) valutazione da svolgere ai fini dell'emissione dell'AIA.

1.1.3. Del resto, la durata solo annuale dell'elevazione del limite di concentrazione del boro a 4 mg/l risulta



sufficientemente motivata nell'ambito del provvedimento impugnato, con riferimento alla riscontrata sussistenza, nel condotto pubblico, di una concentrazione di boro, in periodi di bassa portata, molto vicina alla PNEC (*predictable no-effect concentration*, prevedibile livello della concentrazione privo di effetti), pari a sua volta a 2,02 mg/l. L'estrema prossimità delle quantità rilevate (2 mg/l) al valore PNEC (2,02 mg/l) [oltre il quale lo studio sull'Ecotossicità del boro, citato nel verbale della conferenza di servizi dell'8 agosto 2022, evidenziava la concreta ed effettuale pericolosità della sostanza per l'ambiente] costituisce un dato di per sé idoneo e sufficiente a motivare l'imposto rientro nei limiti tabellari. Del resto, è del tutto evidente che (contrariamente a quanto asserito sul punto dalla società ricorrente) le rilevazioni poste in essere sulle acque del condotto non avrebbero potuto né dovuto essere limitate ai soli periodi di ampia portata, dovendo invece riguardare anche i tempi in cui le precipitazioni atmosferiche sono scarse, e la concentrazione degli elementi (anche) dannosi viene ad essere incrementata.

Inoltre, come evidenziato da ARPAT nel parere del 19 luglio 2021 (documento n. 12 del fascicolo di parte attrice): «Lo stato di qualità del Fiume Serchio, nel quale secondo quanto riferito dal Dipartimento di Lucca le cartiere in questione scaricano direttamente, è suddiviso in ecologica e chimica, determinata a cadenza triennale. [...] La tabella mostra che lo stato chimico e soprattutto quello ecologico non risultano stabili e sono presenti criticità nei due tratti medi; si tratta quindi di un corpo idrico da non sottoporre ad ulteriori stress, sia di natura chimica che altro, visto che già sopporta forti pressioni antropiche. Il boro è un microelemento che in concentrazioni crescenti può diventare fitotossico, inoltre è da considerare il rischio di contaminazione della falda sotterranea, viste le interrelazioni tra corpo idrici superficiali e sotterranee. Conclusioni: Considerato lo stato ecologico e chimico dell'intera asta del Fiume Serchio, recettore di molte attività cartiere, si concorda con le conclusioni del Dipartimento di Lucca per il boro e, alla luce del c. 2 dell'art. 101 del D.Lgs. 152/06 si ritengono non accettabili: • una deroga illimitata nel tempo, in quanto non può essere concessa una deroga a tempo indeterminato; • una concentrazione doppia rispetto al limite imposto dalla norma nazionale, in quanto limiti diversi non possono essere meno tutelativi per l'ambiente». Anche la correlazione con lo stato chimico ed ecologico del fiume Serchio, evidenziata dall'Agenzia, costituisce una legittima e ragionevole motivazione per la cessazione, a distanza di un anno, del raddoppio del limite previsto per legge.

1.1.4. Per quanto concerne gli argomenti di doglianza basati sulla mancanza di BAT (*best available techniques* – migliori tecnologie disponibili ai sensi della Direttiva 2010/75/UE) applicabili alla previsione impugnata, si osserva quanto segue. In presenza di BAT riferibili a un dato settore, ai sensi dell'art. 29 *sexies* D. Lgs. 152/2006, l'amministrazione che rilascia l'AIA deve fissare limiti di emissione non superiori a quelli associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL, comma 4-bis), fatta salva la possibilità di fissare limiti maggiormente restrittivi, nei casi previsti dal comma 4-ter (ovvero nei casi in cui ne viene riscontrata la necessità ai sensi dell'art. 29-septies, o se lo richiede il rispetto della normativa vigente nel territorio in cui è ubicata l'installazione, oppure il rispetto dei provvedimenti relativi all'installazione non sostituiti dall'autorizzazione integrata ambientale).

Orbene, per il settore delle cartiere sussistono specifiche BAT («Decisione di Esecuzione della Commissione del 26 settembre 2014 che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di pasta per carta, carta e cartone, ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio» - Testo rilevante ai fini del SEE - 2014/687/UE, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 30 settembre 2014) che effettivamente non prendono in considerazione il boro, in quanto non ne individuano livelli massimi di concentrazione nei reflui, né tecniche ottimali di abbattimento.

Risulta pertanto applicabile, nella fattispecie, la norma suppletiva di cui all'art. 29 *sexies* comma 5 *ter* D. Lgs. 152/2006, secondo cui: «5-ter. Se un'attività, o un tipo di processo di produzione svolto all'interno di un'installazione non è previsto, né da alcuna delle conclusioni sulle BAT, né dalle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, [...] o, se queste conclusioni non prendono in considerazione tutti gli effetti potenziali dell'attività o del processo sull'ambiente, l'autorità competente, consultato il gestore, stabilisce le condizioni dell'autorizzazione tenendo conto dei criteri di cui all'Allegato XI».

In virtù di tale disposizione, l'Autorità che rilascia l'AIA per un settore coperto da BAT, riguardo ai processi e alle sostanze non contemplati dalle BAT stesse, fissa dunque il limite di emissione, tenendo conto dei criteri di cui all'Allegato XI.

Da tale ultima considerazione emergono due argomenti decisivi ai fini della decisione sulle doglianze qui in esame.

In primo luogo, l'ipotetica mancata applicazione, da parte della Regione, dei criteri individuati dall'Allegato XI non era oggetto di censura da parte della ricorrente, dunque questo Tribunale non ha il potere di decidere su tale questione, in virtù del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (art. 112 c.p.c., art. 39 c.p.a.). Tuttavia, in via meramente incidentale, pare al Collegio che la Regione Toscana abbia effettivamente fatto corretta applicazione, nella definizione del limite della concentrazione di boro consentita nei reflui della Cartiere Modesto Cardella S.p.a., dei criteri recati dal citato Allegato XI. L'Amministrazione ha infatti prescritto di evitare l'uso di carte da macero e di promuovere l'uso di colle prive o a basso contenuto di boro (dando così attuazione al criterio n. 2: *Impiego di sostanze meno pericolose*, e al criterio n. 9: *Consumo e natura delle materie prime*); ed ha valutato l'insistenza, sul medesimo condotto, di una pluralità di cartiere che scaricano i propri reflui contenenti boro, nonché l'avvenuta rilevazione di livelli periodici di concentrazione vicini alla PNEC, e la qualità chimica ed ecologica del Fiume Serchio (in tal modo tenendo conto dei criteri nn. 6 - *Natura, effetti e volume delle emissioni*; 10 - *Necessità di prevenire o di ridurre al minimo l'impatto globale sull'ambiente delle*

emissioni e dei rischi; 11 – *Necessità di prevenire gli incidenti e di ridurne le conseguenze per l'ambiente*). Nel contempo, in attuazione del criterio n. 8 – *Tempo necessario per utilizzare una migliore tecnica disponibile*, la PA ha prorogato per un anno il limite più elevato inizialmente in vigore. Inoltre, in consonanza con i criteri nn. 1 – *Impiego di tecniche a scarsa produzione di rifiuti*, 3 – *Sviluppo di tecniche per il recupero e il riciclo delle sostanze emesse e usate nel processo*, e 5 – *Progressi in campo tecnico ed evoluzione delle conoscenze in campo scientifico*, la Regione ha prescritto all'impresa di sperimentare soluzioni innovative per l'abbattimento del boro nelle acque di processo.

In ogni caso, e siamo alla seconda considerazione, come si evince dal succitato art. 29 *sexies* comma 4-ter D. Lgs. 152/2006, è sempre legittima l'imposizione di limiti alle immissioni previsti nella legislazione nazionale, anche se più restrittivi di quelli derivanti dalle BAT-AEL, e per conseguenza, pare doversi ritenere, a maggior ragione in mancanza di soglie risultanti dalle BAT.

Con conseguente conferma della piena legittimità, anche sotto tale profilo, dell'applicazione, peraltro *pro futuro*, del limite tabellare di 2 mg/l previsto dal legislatore nazionale. Invero, i limiti di emissione di sostanze inquinanti negli scarichi idrici sono disciplinati dall'allegato 5 alla parte III del D. Lgs. 152/2006. Il punto «1.2.1. *Prescrizioni generali*», del punto «1.2 *Acque reflue industriali*», stabilisce in particolare che: «*Gli scarichi di acque reflue industriali in acque superficiali devono essere conformi ai limiti di emissione indicati nella successiva tabella 3 o alle relative norme disposte dalle Regioni*». Nel caso di specie, si applica pertanto la citata tabella n. 3, la quale, al parametro n. 12 “Boro”, stabilisce un limite per lo scarico nelle acque superficiali pari a 2 mg/l, correttamente applicato dall'Amministrazione allo scadere della deroga annuale disposta ai sensi dell'art. 101 D. Lgs. 152/2006.

1.1.5. Quanto all'argomento secondo cui la prescrizione impugnata viene imposta alla ricorrente in difetto di un pericolo attuale per la salute, ancora una volta la prospettazione di parte ricorrente deve essere disattesa. Invero, si è già dato atto di come, in certi periodi dell'anno (caratterizzati da una portata particolarmente ridotta del condotto pubblico), sia stata rilevata da ARPAT una concentrazione di boro sostanzialmente coincidente con il valore PNEC (2,02 mg/l), e dunque idonea a produrre effetti ambientali rilevanti.

1.1.6. Il motivo in esame si appalesa dunque, nel complesso, infondato.

1.2. Passando al secondo motivo il Collegio ritiene, in primo luogo, che nella limitazione annuale della deroga non possa riscontrarsi una violazione dell'art. 29 *octies* D. Lgs. 152/2006, relativo al «*Rinnovo e riesame*» periodico dell'AIA, che al comma 11 (invocato dalla ricorrente) prevede che: «*Fino alla pronuncia dell'autorità competente in merito al riesame, il gestore continua l'attività sulla base dell'autorizzazione in suo possesso*».

La disposizione disciplina invero l'arco di tempo intercorrente tra l'avvio e la conclusione del procedimento di riesame dell'autorizzazione integrata. Nella fattispecie oggetto della presente causa, tuttavia, il riesame (o per meglio dire: la prosecuzione dell'esame) risulta completato proprio per mezzo dell'atto impugnato nel presente giudizio; il provvedimento *de quo* è dunque sottratto all'ambito di applicazione della citata disposizione.

Del resto, fino a che l'Amministrazione non si era pronunciata, la cartiera aveva beneficiato del limite elevato a 4 mg/l, peraltro prorogato per un ulteriore anno dopo l'emissione del provvedimento impugnato.

1.2.1. Nemmeno le doglianze legate alla differenziazione temporale tra la vigenza della limitazione apposta nell'AIA (1 anno) e quella della VIA (5 anni) e del Piano di Tutela delle Acque (6 anni), colgono nel segno.

Non vi è infatti alcuna disposizione che imponga il coordinamento o la coincidenza tra i periodi di durata di tali differenti provvedimenti (si veda, per l'AIA, l'art. 29 *octies* comma 3 lettera ‘b’ D. Lgs. 152/2006), e tantomeno un siffatto coordinamento temporale è imposto, a pena di illegittimità, per le singole prescrizioni, deroghe o proroghe contenute nell'AIA a carico del titolare.

La ricorrente afferma altresì che l'invocata discrasia temporale tra i citati provvedimenti sarebbe causa di irragionevolezza della prescrizione impugnata, non coincidendo il termine annuale con alcuna verifica predefinita dello *status quo* ambientale. Anche tale censura è priva di fondamento. La deroga annuale presente nel provvedimento impugnato non è infatti prodromica a una rivalutazione delle condizioni ambientali del condotto pubblico, ma veniva introdotta al fine di garantire alla società il tempo necessario ad adeguare il proprio ciclo produttivo, o il proprio impianto di depurazione, al successivo assoggettamento, già stabilito, al limite tabellare di 2 mg/l.

1.2.2. Quanto alla richiesta di rivalutazione che la Cartiere Modesto Cardella S.p.a. ha annunciato di voler presentare all'Amministrazione con cadenza semestrale o annuale nel prossimo futuro, non può che darsi atto che sulla stessa, riguardante un potere amministrativo non ancora esercitato, questo giudice, nella presente sede, deve astenersi da qualsivoglia pronunciamento (art. 34 comma 2 c.p.a.).

1.2.3. Infine, la ricorrente affermava che l'applicazione, a regime, dell'auspicato diverso limite di 4 mg/l (con conseguente esclusione del ritorno, dopo un anno, al limite dimidiato di 2 mg/l) non sarebbe risultata illegittima né irragionevole, ma coerente con gli atti normativi e pianificatori che regolamentano la fattispecie, oltre che con le BAT relative alle cartiere. Orbene, la censura è tutt'affatto inconferente. Invero, quand'anche (e per mera ipotesi di scuola) dovesse convenirsi sulla veridicità di tutto quanto affermato dalla ricorrente, si sarebbe dinanzi a un diverso bilanciamento degli interessi in gioco, e dunque a un possibile differente contenuto dell'AIA, auspicato dalla Cartiere Modesto Cardella in luogo di quello adottato dalla PA. Tuttavia, l'astratta configurabilità di soluzioni alternative, nell'ambito dell'esercizio del potere discrezionale della PA, non solo non costituisce una causa di illegittimità del provvedimento adottato

dall'Amministrazione, ma è anzi una circostanza che, del tutto fisiologicamente, connota la discrezionalità tecnico-amministrativa. D'altra parte il giudice amministrativo, nell'esercizio della giurisdizione di legittimità di cui è investito nella presente controversia, non può svolgere un ruolo di amministrazione attiva, comparando tra loro diverse possibili sistemazioni dei confliggenti interessi in gioco, individuando la più opportuna. Quella resa in tal senso costituirebbe invero una pronuncia di merito, la cui adozione è preclusa al TAR nel caso oggetto dell'odierno giudizio.

La doglianza in esame va dunque disattesa.

1.3. Con il terzo motivo di gravame si introduceva la censura afferente all'interpretazione dell'art. 101 «*Criteri generali della disciplina degli scarichi*», commi 1 e 2 D. Lgs. 152/2006, che secondo la prospettazione di parte ricorrente non potrebbero giustificare *ex se* la limitazione temporale annuale adottata dalla PA, ben consentendo deroghe "a regime" rispetto ai limiti tabellari.

1.3.1. Occorre in primo luogo riportare il testo delle due norme, in virtù delle quali: «1. *Tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite previsti nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto. L'autorizzazione può in ogni caso stabilire specifiche deroghe ai suddetti limiti e idonee prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime*», e: «2. *Ai fini di cui al comma 1, le regioni, nell'esercizio della loro autonomia, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, sia in concentrazione massima ammissibile sia in quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini. Le regioni non possono stabilire valori limite meno restrittivi di quelli fissati nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto: a) nella Tabella 1, relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali; b) nella Tabella 2, relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali ricadenti in aree sensibili; c) nella Tabella 3/A, per i cicli produttivi ivi indicati; d) nelle Tabelle 3 e 4, per quelle sostanze indicate nella Tabella 5 del medesimo Allegato*».

La prima delle due disposizioni (comma 1) evidenzia la funzionalizzazione della disciplina degli scarichi al rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e, richiamati i limiti previsti dall'allegato 5 alla parte III, prevede la possibilità, per le Regioni, di stabilire limiti diversi da quelli tabellari, ma solo per i periodi di avviamento e di arresto degli impianti, in caso di guasti, e per i periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime. Il primo comma è dunque chiaro nell'evidenziare che, nel funzionamento a regime dell'impianto, le deroghe eventualmente apportate dalla Regione rispetto ai limiti di legge cessano di avere efficacia, dovendosi "ritornare" ai limiti tabellari. Tale ricostruzione ermeneutica non è smentita dal successivo secondo comma, che introduce, «*Ai fini di cui al comma 1*», ulteriori criteri per l'esercizio del potere regionale di deroga alla soglia tabellare, stabilendo che la stessa può essere prevista tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili. Inoltre, il comma 2 prevede che la deroga di carattere ampliativo (ovvero che innalza il limite consentito rispetto a quello tabellare) non è ammessa con riferimento ad alcune sostanze, tra le quali non rientra il boro, la cui soglia di concentrazione è dunque derogabile verso l'alto dalla Regione. Detti limiti e criteri vengono tuttavia dettati, si ribadisce, «*Ai fini di cui al comma 1*», come precisato dall'*incipit* del secondo comma, e dunque per l'esercizio del potere di deroga attribuito alle regioni dal primo comma che, come già osservato, è sempre funzionale al raggiungimento degli obiettivi di qualità, e può riguardare esclusivamente periodi determinati del ciclo produttivo, non la conduzione "a regime" dell'impianto.

L'interpretazione prospettata è confermata anche dal successivo art. 105, che regola gli «*Scarichi in acque superficiali*», e che al primo comma stabilisce la necessità che vengano rispettati i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 101 (dunque, a seconda dei casi, quelli tabellari o quelli derogati dalla Regione nell'esercizio della sua autonomia, per i periodi stabiliti dal comma 1, entro i limiti e nell'osservanza dei criteri fissati dal comma 2), in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corsi d'acqua.

Non può dunque trovare condivisione la prospettazione difensiva di parte ricorrente, secondo cui le deroghe individuate dalla Regione si applicherebbero al funzionamento "a regime" dell'impianto.

1.4. Passando al quarto motivo di gravame, si evidenzia come la PA abbia correttamente motivato l'estensione annuale della deroga concessa alle Cartiere Modesto Cardella S.p.a.

Al riguardo, basti invero evidenziare come il provvedimento, di per sé plurimotivato, risulti sufficientemente supportato in fatto e in diritto, ai sensi dell'art. 3 L. 241/1990, in virtù delle deduzioni di carattere ambientale (rilevazione di boro in concentrazione sostanzialmente corrispondente al livello PNEC), per le quali si rinvia al precedente punto 1.1.3.

Si affrontano in ogni caso gli ulteriori profili sollevati dalle Cartiere Cardella.

1.4.1. In primo luogo, diversamente da quanto asserito dalla parte ricorrente, il richiamo alla pendenza di un procedimento rivolto all'approvazione di linee guida unitarie non costituisce un elemento di irragionevolezza del provvedimento. Al contrario, a fronte di un condotto pubblico interessato dallo scarico di reflui industriali riferibili a una pluralità di soggetti esercenti attività cartaria, del tutto condivisibilmente la Regione evidenziava la necessità di una gestione omogenea delle richieste di superamento dei limiti tabellari, che consenta una considerazione unitaria della fattispecie e delle condizioni qualitative del condotto. Del resto, la pendenza del procedimento per l'adozione delle linee guida non ha in alcun modo paralizzato l'attività della PA o precluso, nei casi in cui lo si è ritenuto opportuno, l'autorizzazione al superamento del

limite tabellare (per anni concesso alla ricorrente, e prorogato per il primo anno di efficacia dell'odierna AIA). Non può dunque sostenersi che la PA, attraverso l'argomento qui considerato, abbia posto l'impresa ricorrente in una condizione di attesa *sine die* dell'approvazione delle linee guida, essendosi invece limitata ad individuare tale strumento come mezzo per consentire di valutare correttamente e in modo imparziale ed omogeneo l'apporto inquinante delle diverse aziende sul comune condotto di immissione.

1.4.2. La destinazione prevalentemente di scolo e collettamento impressa al condotto pubblico con la DGR 279/2022 non esclude inoltre la funzione irrigua ad esso riconosciuta dal RD 83/1896, che continua a sussistere, con ogni conseguenza in ordine all'invariata necessità di tutelare la qualità della risorsa idrica, rispetto alla presenza di sostanze fitotossiche, tra le quali il boro potenzialmente rientra.

1.4.3. Non si ravvisa inoltre alcuna violazione dell'art. 73 comma 2 lettera 'c' D. Lgs. 152/2006, posto che nel caso di specie la PA ha provveduto a dare attuazione alla norma imponendo a Cartiere Modesto Cardella S.p.a., sia pure a distanza di un anno dall'AIA, «il rispetto dei valori limite agli scarichi fissati dallo Stato» (art. 73 comma 2 lettera 'c' cit.), in considerazione (si veda il parere Arpat sopra riportato) della necessità di tutelare la qualità delle risorse idriche coinvolte dallo scarico stesso, come peraltro prescritto, oltre che dall'art. 73 citato, anche dagli artt. 101 e 105 D. Lgs. 152/2006, e dagli artt. 17 e 21 L.R. 20/2006.

Del resto, la mancata previsione di specifici obiettivi di qualità ambientale per il condotto pubblico in esame non costituisce un elemento che impedisce l'applicazione del limite legale ma, se del caso, che esclude la possibilità di fissare limiti provvisori meno restrittivi (art. 73 comma 2 lettera 'c' D. Lgs. 152/2006; art. 21 commi 2 e 3 lettera 'c' L.R. 20/2006). La ricorrente, che ambisce per l'appunto ad ottenere un limite maggiormente tollerante, non ha dunque alcun interesse effettivo ed attuale alla censura, che deve perciò essere disattesa.

1.4.4. Risulta inoltre priva di rilevanza la circostanza che il boro non costituisce un parametro utile a definire la qualità chimica o ecologica dei corsi d'acqua. A prescindere da ciò, invero, il Testo Unico per l'Ambiente (Tabella n. 3 Allegato 5 Parte III D. Lgs. 152/2006) ne impone il contenimento entro limiti predeterminati nei reflui scaricati nelle acque superficiali. La pericolosità della sostanza è dunque stata vagliata *ex ante* dal legislatore, e la necessità di prevederne limiti di contenimento sussiste *in re ipsa*, a prescindere da valutazioni soggettive di sorta.

1.4.5. Con riferimento alle norme di chiusura di cui all'art. 29-*quater*, comma 7, e 29-*octies* D. Lgs. 152/2006, in virtù delle quali l'Amministrazione può sempre disporre l'immediata revisione dei limiti allo scarico previsti in AIA, al mutare della situazione di fatto o quando «l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite, in particolare quando è accertato che le prescrizioni stabilite nell'autorizzazione non garantiscono il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di pianificazione e programmazione di settore» (art. 29-*octies*, comma 4, lett. a, D. Lgs. 152/2006), occorre evidenziare che tali articoli, che certamente consentono alla PA di intervenire su un'autorizzazione integrata che reca limiti di immissione nel tempo rivelatisi inadeguati alla salvaguardia della qualità ambientale, non evidenziano alcuna fattispecie di illegittimità o di irragionevolezza del decreto impugnato. Le norme sopra riportate attribuiscono infatti alla Regione un potere di intervento postumo in sostanziale autotutela, ma non escludono che la PA debba introdurre limiti idonei a salvaguardare la qualità della risorsa idrica in sede di esercizio primario del proprio potere.

Anche la doglianza qui in esame è dunque destituita di fondamento.

1.5. Nemmeno il quinto motivo di gravame, che qui di seguito si passa ad esaminare, può ritenersi meritevole di positiva valutazione.

La censura è infatti incentrata su un parametro normativo, costituito dal cd. "*minimo deflusso vitale*" (art. 95 comma 2 D. Lgs. 152/2006), consistente in una portata minima che deve essere garantita nei corsi d'acqua. In presenza di tale quantità critica, sostiene la ricorrente, l'immissione continuativa di boro, da parte della Cartiera, in quantità pari a 4 mg/l, non determinerebbe il superamento del livello di PNEC, e non sarebbe dunque idonea ad arrecare danni sotto il profilo ambientale.

L'argomento risulta palesemente non condivisibile. Il deflusso minimo vitale integra invero un quantitativo teorico, il cui raggiungimento non sempre può essere garantito in un condotto di scolo di acque meteoriche, per natura variabili nella loro consistenza. Sussistono dunque, obiettivamente, dei periodi di minor portata o di secca, nei quali (è già stato rilevato) la concentrazione di boro è molto vicina al PNEC (2,02 mg/l), e dunque idonea a causare effetti dannosi sotto il profilo ambientale, circostanza correttamente considerata dall'amministrazione precedente.

In secondo luogo, le argomentazioni svolte dalla parte ricorrente hanno riguardo al solo scarico della Cartiere Modesto Cardella S.p.a., e non tengono conto che anche altre industrie del settore immettono i propri reflui industriali (con presenza di boro) nel medesimo condotto.

2. In conclusione il ricorso, siccome *in toto* destituito di fondamento, deve essere respinto.

3. Le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti, in considerazione della notevole complessità della vicenda fattuale e delle questioni giuridiche che hanno formato oggetto di causa.

(*Omissis*)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it