

INSEDIAMENTI PRODUTTIVI E COMPATIBILITÀ CON LA CAPACITÀ DEL DEPURATORE DI CONFLUENZA

DI CHIARA MARIA LORENZIN

Consiglio di Stato, Sezione Quinta – 23 giugno 2022, n. 5173 - Pres. F. Caringella, Est. G. L. Barreca – T. S.p.A. (con l'avv.ta B. A. Pasqualone) c. Acquedotto P. S.p.A. (con l'avv.to C. Guaglianone)

-massime non ufficiali-

Laddove si ravvisino profili di incertezza insiti nella variabilità dei fattori di utilizzazione dell'impianto di depurazione, risulta coerente con il principio di precauzione, di origine comunitaria, nonché ragionevole e non sindacabile in sede giurisdizionale l'atteggiamento prudente dell'amministrazione che abbia deciso di non autorizzare uno scarico di acque reflue industriali nelle pubbliche fognature.

È legittimo il diniego di scarico di acque reflue industriali prive di sostanze pericolose anche sotto il profilo della proporzionalità nel caso in cui sia altamente probabile il superamento del carico idraulico sostenibile, limitando la possibilità di allaccio delle utenze domestiche ovvero compromettendo il processo di trattamento.

Non sussiste il vizio di ultra-petizione o di violazione dell'art. 34 c.p.a. ove il giudice di primo grado abbia fatto riferimento al principio di precauzione poiché siffatto riferimento non costituisce argomentazione a sostegno del provvedimento impugnato che ne altera o ne integra l'impianto motivazionale, trattandosi invece di un richiamo di un principio già sovranazionale, trasfuso in ambito europeo nell'art. 191, par. 2, co. 1, del TFUE ed in ambito interno nel d.lgs. n. 152 del 2006, che vale ad integrare il quadro normativo di regolazione della fattispecie oggetto del provvedimento amministrativo impugnato e che assume rilievo, di per sé, nell'ambito del procedimento amministrativo senza necessità di esplicito apposito richiamo.

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato conferma la decisione del T.A.R. per la Puglia che, all'esito della disposta verifica, ha ritenuto legittimo il diniego di scarico nelle pubbliche fognature di acque reflue industriali non contenenti sostanze pericolose provenienti dall'impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti gestito dalla società ricorrente anche alla luce del principio di

“precauzione” di origine comunitaria in rapporto al rischio per la sanità pubblica, la sicurezza e l’ambiente.

Le censure sollevate in sede di appello hanno riguardato sia il rigetto dell’eccezione di nullità della verifica (sollevata in primo grado per assenza di contraddittorio), sia l’operato del verificatore sotto molteplici profili.

Il Consiglio di Stato ha anzitutto ritenuto che la lamentata lacuna partecipativa, riferita ad un approfondimento istruttorio disposto dal Tribunale anche per consentire al verificatore di rispondere alle osservazioni mosse dal tecnico di parte, non possa ritenersi fondata poiché l’attività suppletiva ha richiesto *“l’invio di dati ulteriori da parte della struttura organizzativa competente ... riguardanti la portata media immessa in rete”*, dati che sono stati *“utilizzati al solo fine di riscontrare uno dei quattro approcci metodologici proposti dal tecnico di parte nelle controdeduzioni svolte alla prima relazione di verifica”*. In altri termini, l’attività del verificatore *“ha riguardato ... tali approcci”* e *“sull’oggetto di essi si era già dispiegato il contraddittorio tecnico”* e successivamente era stata depositata ulteriore relazione del tecnico di parte. Ribadisce dunque il Consiglio di Stato come non sia previsto per la verifica un contraddittorio *in itinere* che invece potrà esplicarsi *ex post* sugli esiti della verifica con le memorie disciplinate *ex art. 73 c.p.a.*- In punto di verifica, la sentenza in commento risolve infine una delicata questione connessa alla raccolta dei dati poi utilizzati dai tecnici in rapporto ai principi in forza dei quali il verificatore è un ausiliario del giudice e che, contrariamente a quanto poteva accadere in forza dell’art. 44 t.u. Cons. Stato previgente, deve essere estraneo alle parti in causa e munito di specifiche competenze tecniche (cfr. artt. 66 e 19 c.p.a.) e non è prevista la nomina di un verificatore di parte. Nel caso di specie è stata ritenuta compatibile con tali principi la circostanza che i dati provenissero da una delle parti in causa, eventualità che, secondo il Consiglio di Stato, non rende di per sé inattendibili i dati medesimi dal momento che *“si tratta dell’unico soggetto che ne aveva l’integrale disponibilità e che non sono stati adottati ... seri elementi di confutazione dei volumi comunicati come immessi in rete ...”* e considerato che *“l’acquisizione di informazioni ulteriori da parte del verificatore non ha dato luogo ad un contraddittorio unilaterale, poiché essa è consistita nella richiesta e nella mera trasmissione dei dati contenuti in un’email inviata dal competente ufficio ... senza alcun commento e senza essere stata seguita o preceduta da altra interlocuzione tra il verificatore e l’ufficio”*.

Quanto ai motivi successivi al primo e in particolare al principio di precauzione, la sentenza in commento chiarisce che *“il rilascio dell’autorizzazione allo scarico presuppone esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell’ente preposto ai fini della valutazione della compatibilità della capacità ricettiva residua dell’impianto con la portata quantitativa (e qualitativa) dello scarico delle acque reflue prodotte dall’impianto”* del privato e l’*“accertamento tecnico condotto in giudizio ha smentito l’assunto della ricorrente secondo cui il diniego di autorizzazione allo scarico sarebbe stato opposto travisando macroscopicamente i presupposti di fatto e trascurando accertamenti istruttori invece necessari”*.

Né è stato ritenuto *“sussistente il vizio di ultra-petizione o di violazione dell’art. 34 c.p.a. per avere il giudice di primo grado fatto riferimento al principio di precauzione”* stante che il riferimento a tale principio *“non costituisce una ragione del diniego che si verrebbe a sostituire o anche soltanto ad aggiungere alle ragioni addotte ... per negare l’autorizzazione allo scarico. “Piuttosto si tratta del richiamo di un principio già sovranazionale, trasfuso in ambito europeo nell’art. 191, par. 2, co. 1, del TFUE ed in ambito interno nel D.Lgs. n. 152 del 2006, che vale ad integrare il quadro normativo di regolazione della fattispecie oggetto del provvedimento amministrativo impugnato e che assume rilievo, di per sé, ... senza necessità di esplicito apposito richiamo. Esso trova applicazione nell’esercizio dell’attività discrezionale dell’amministrazione ogniqualvolta si debba operare un*

bilanciamento degli interessi in gioco (tra il diritto alla libertà economica ed imprenditoriale, da un lato, e il diritto alla salute e all'ambiente, dall'altro), contribuendo a far individuare il punto di equilibrio in ordine all'accettabilità dei rischi derivanti da un'attività produttiva” (in tal senso cfr. anche Consiglio di Stato, Sezione Quarta - 1 giugno 2021, n. 4199 in RGA online n. 23 luglio-agosto 2021).

E, nel caso in esame, il principio di precauzioneⁱ è stato ritenuto rilevante per la sussistenza di “*profili di incertezza insiti nella variabilità dei fattori di utilizzazione dell'impianto di depurazione*”, profili in relazione ai quali risulta “*ragionevole e non sindacabile in sede giurisdizionale l'atteggiamento prudente dell'amministrazione*” considerando tra l'altro che “*anche a voler escludere la certezza del superamento del carico idraulico sostenibile, l'autorizzazione allo scarico delle acque reflue dell'impianto di ..., per un verso avrebbe reso tale superamento altamente probabile, per altro verso avrebbe potuto incidere sulla futura utilizzazione dell'impianto di depurazione, limitando ... la possibilità di allaccio delle utenze domestiche ovvero compromettendo il processo di trattamento*” visto e considerato che sussiste “*l'obbligatorietà degli allacciamenti degli scarichi provenienti dagli insediamenti civili e la necessità che gli scarichi provenienti dagli insediamenti produttivi siano autorizzabili solo quando compatibili con la capacità quantitativa (e qualitativa) del depuratore di confluenza*”.

ⁱ In merito al principio di precauzione, quale principio generale del diritto comunitario si segnalano anche T.A.R. PUGLIA, Bari, Sez. II – 13 marzo 2021, n. 462 in R.G.A. on line n. 22-2021, T.A.R. Lombardia. Brescia, Sez. I - 22 ottobre 2020, n. 718, in R.G.A. n. 17-2021, T.A.R. LAZIO, Sez. II bis, 27 marzo 2019, n. 5892 in RGA online luglio-agosto 2019.