

Scarico di un impianto di depurazione ed interventi di adeguamento per poter garantire l'osservanza dei parametri depurativi fissati dalla disciplina dell'Unione europea

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 19 aprile 2021, n. 332 - De Nictolis, pres.; Molinaro, est. - Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti (Avv. distr. Stato) c. Comune di Santa Maria di Licodia (avv. Ardizzone) ed a.

Acque - Scarico di un impianto di depurazione che necessita di alcuni interventi di adeguamento per poter garantire l'osservanza dei parametri depurativi fissati dalla disciplina dell'Unione europea.

(Omissis)

FATTO

1. La controversia riguarda lo scarico dell'impianto di depurazione sito in C.da Serra Orto del Comune di Santa Maria di Licodia, che necessita di alcuni interventi di adeguamento per poter garantire l'osservanza dei parametri depurativi fissati dalla disciplina dell'Unione europea.
2. Il Comune di Santa Maria di Licodia, con istanza 20.2.2015, ha chiesto all'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità il rilascio dell'autorizzazione allo scarico.
Con decreto 12.12.2016 n. 2064 il Dipartimento regionale delle acque e dei rifiuti dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ha respinto l'istanza presentata dal Comune di Santa Maria di Licodia per l'ottenimento dell'autorizzazione allo scarico dell'impianto di depurazione sito in C.da Serra Orto nel territorio dello stesso Comune. Preliminarmente l'Assessorato ha adottato il preavviso di rigetto con nota 18.11.2016 n. 48837 e il rapporto istruttorio 2.12.2016 n. 51310.
Con nota 14.12.2016 n. 52760 il Dipartimento regionale delle acque e dei rifiuti ha notificato il decreto n. 2064 invitando nel contempo il Sindaco del Comune ricorrente ad attivare ogni utile iniziativa affinché le motivazioni che hanno comportato l'emissione del D.D.G. n. 2064/2016 fossero rimosse nel più breve tempo possibile, anche attraverso la predisposizione del progetto di adeguamento dell'impianto di Contrada Serra Orto.
Con nota 21.12.2016 il Comune di Santa Maria di Licodia ha chiesto direttive urgenti all'Assessorato nonché di essere eventualmente autorizzato allo scarico solo in via provvisoria.
Con nota 10.1.2017 n. 958 il Dipartimento regionale delle acque e dei rifiuti ha comunicato al Comune di Santa Maria di Licodia di non poter rilasciare alcun provvedimento di autorizzazione provvisoria allo scarico ai sensi dell'art. 124 comma 6 del d. lgs. n. 152/06 in mancanza di specifica norma regionale.
3. I suddetti atti sono stati impugnati dal Comune di Santa Maria di Licodia con ricorso al Tar Sicilia – Catania, con annessa istanza cautelare, accolta con ordinanza 23.03.2017 n. 212.
4. In ragione di detta ordinanza il Comune di Santa Maria di Licodia con istanza del 20.4.2017 ha chiesto all'Assessorato di dare attuazione alla misura cautelare autorizzando provvisoriamente lo scarico dell'impianto di depurazione.
Con nota 25.05.2017 n. 23624 l'Assessorato ha respinto la suddetta istanza.
5. Con motivi aggiunti il Comune ha gravato il suddetto provvedimento.
6. Il Tar ha accolto parzialmente il ricorso con sentenza 24.7.2018 n. 1570, annullando la nota dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità 10.01.2017 n. 958 e la nota 25.05.2017 n. 23624.
7. Con ricorso n. 20 del 2019 l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ha appellato la sentenza davanti a questo CGARS.
- 7.1. Nel giudizio di appello si è costituito il Comune di Santa Maria di Licodia.
8. Con ordinanze collegiali nn. 1045/2019 e 358/2020 (i termini fissati da quest'ultima sono stati prorogati con successiva ordinanza n. 1169/2020) sono stati disposti incompetenti istruttori di cui sono state onerate l'Amministrazione regionale appellante e la sede territoriale dell'ARPA di Catania, le quali hanno riscontrato le medesime rispettivamente in data 27.01.2020 e 1.02.2021.
9. All'udienza del 14 aprile 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. L'appello non è meritevole di accoglimento.
11. Con il primo motivo d'appello l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto che l'art. 124 comma 6 d. lgs. n. 152/2006 intesti all'Amministrazione regionale il potere di adottare autorizzazioni provvisorie (anche in difetto di un intervento di



attuazione ad opera del legislatore regionale), annullando, anche per tale motivo, il diniego di autorizzazione provvisoria di cui alle note 10.1.2017 n. 958 (impugnato con il ricorso principale).

11.1. Ai sensi dell'art. 124 del d. lgs. n. 152/2006 tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati.

Il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, servite o meno da impianti di depurazione delle acque reflue urbane, è definito dalle Regioni nell'ambito della disciplina di cui all'art. 101 del d. lgs. n. 52/2006.

In tale contesto è previsto, in termini generali, e salvo diversa disciplina regionale, che la domanda di autorizzazione sia presentata alla Provincia ovvero all'Ente di governo dell'ambito se lo scarico è in pubblica fognatura e che l'autorità competente provvede entro novanta giorni dalla ricezione della domanda (comma 7). Si aggiunge che l'autorizzazione è valida per quattro anni dal momento del rilascio e che un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo, con la precisazione che lo scarico può essere provvisoriamente mantenuto in funzione, nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione di un nuovo provvedimento, se la domanda di rinnovo è stata tempestivamente presentata (comma 8).

Nell'ambito di detta disciplina si innesta il tema dell'autorizzazione provvisoria, oggetto del presente (grado di) giudizio, laddove non rientrano invece nel potere cognitorio di questo CGARS gli altri provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo, e non annullati dal Tar, e le situazioni sostanziali ad essi sottese.

Si premette infatti che non è stata impugnata la statuizione del Tar circa l'infondatezza delle censure indirizzate con il ricorso introduttivo avverso il decreto del 12.12.2016 n. 2064, qualificato come *"diniego all'autorizzazione definitiva"* dal giudice di primo grado, con cui il Dipartimento regionale delle acque e dei rifiuti ha respinto l'istanza 20.02.2015 presentata dal Comune di Santa Maria di Licodia per *"l'ottenimento dell'autorizzazione allo scarico dell'impianto di depurazione sito in C.da Serra Orto nel territorio dello stesso Comune"*. Il Tar ha ritenuto che le argomentazioni di parte ricorrente non *"valgono ad inficiare la legittimità delle contestazioni su cui si basa il provvedimento di diniego dell'autorizzazione definitiva che pertanto resiste alla censura all'esame"*.

La circostanza quindi che l'impianto di depurazione sito in C.da Serra Orto del Comune di Santa Maria di Licodia sia stato coinvolto nella procedura di infrazione di cui al ricorso 15 luglio 2019, presentato ai sensi dell'art. 258 TFUE e iscritto con il numero C-668/19, avverso la Repubblica italiana per mancata conformità agli artt. 3 (sistemi fognari), 4 (depurazione – trattamento secondario), 5 (depurazione – trattamento rimozione azoto e/o fosforo) e 10 (trattamento non sufficiente del carico) della direttiva 91/271/CEE, non rientra in via diretta nello scrutinio degli atti qui impugnati, costituendo piuttosto evidenza del contesto nel quale si collocano i provvedimenti gravati.

Quanto alla diversa (e qui esaminata) fattispecie dell'autorizzazione provvisoria, la previsione di cui all'art. 124 comma 6 del d. lgs. n. 152/2006 (così come modificato dall'art. 7, comma 1, lett. 1), d.l. 12.9.2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11.11.2014, n. 164) demanda alle Regioni l'adozione della relativa disciplina procedimentale. In particolare *"le regioni disciplinano le fasi di autorizzazione provvisoria agli scarichi degli impianti di depurazione delle acque reflue per il tempo necessario al loro avvio oppure, se già in esercizio, allo svolgimento di interventi, sugli impianti o sulle infrastrutture ad essi connesse, finalizzati all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ovvero al potenziamento funzionale, alla ristrutturazione o alla dismissione"*.

All'epoca dell'adozione dei provvedimenti annullati dal Tar, e oggetto del ricorso in appello, la Regione Sicilia non aveva ancora adottato la disciplina delle fasi del procedimento *de quo*.

Il Collegio ritiene che tale circostanza non possa essere utilizzata in funzione impeditiva rispetto all'attuazione dell'istituto dell'autorizzazione provvisoria.

L'istituto dell'autorizzazione provvisoria è strumentale infatti, per quanto interessa il caso di specie, a regolamentare gli scarichi nel periodo di tempo occorrente per realizzare gli interventi necessari all'adeguamento dei medesimi agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Esso quindi è destinato a interessare situazioni nelle quali non è ancora assicurata la conformità alla normativa UE, nella consapevolezza che l'adeguamento prescritto non è istantaneo e che i danni di natura ambientale, igienica e sanitaria provocati da un impianto in condizioni di non esercizio potrebbero essere superiori rispetto a quelli derivanti da un impianto che, seppur non conforme ai parametri richiesti dalla normativa comunitaria, garantisce un trattamento depurativo.

Il legislatore statale, nell'ambito della materia *"ambiente"*, devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., individua esso stesso lo strumento per amministrare la transizione da un impianto di depurazione non conforme agli obblighi UE a un impianto conforme, demandando alle Regioni la sola disciplina amministrativa delle fasi del procedimento (art. 124 comma 6 del d. lgs. n. 52/2016).

La Regione Siciliana è intervenuta in tal senso con un atto di natura non legislativa, che riveste la forma di decreto dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, datato 8 febbraio 2019.

Non può però ritenersi che, nella fase precedente all'adozione di detto decreto, alla Regione Siciliana fosse impedito rilasciare l'autorizzazione provvisoria.

Il potere intestato alle Regioni dal legislatore statale nell'art. 124 del d. lgs. n. 52/2016 contiene uno spazio di discrezionalità quanto al *quomodo* della procedura di autorizzazione, non all'*an* della medesima.

A tale norma non può essere attribuito, come sostiene l'appellante, valore esclusivamente programmatico, posto che l'intestazione di un potere presenta connotati di doverosità quanto all'esercizio del medesimo, nel senso che l'interesse pubblico cui è funzionalizzato necessita di essere perseguito. Né possono essere accolte le argomentazioni circa il carattere non doveroso dell'attività legislativa, atteso che i poteri che vengono in evidenza nella presente controversia, il potere di adottare la disciplina attuativa e il potere di decidere sull'autorizzazione provvisoria, non richiedono l'intervento del legislatore regionale, come reso evidente dal fatto che detta disciplina è stata adottata con decreto dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità.

Con la modifica del Titolo V della Costituzione, infatti, nella materia della tutela dell'ambiente "*le Regioni possono esercitare soltanto funzioni amministrative di tutela se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, primo comma, Costituzione*" e in tale ambito esse "*sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la tutela, prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni*" (Corte cost., 4 giugno 2010, n. 193)

Il potere pubblico esercitato con le note qui impugnate è quello al rilascio dell'autorizzazione provvisoria di cui all'art. 124 comma 6 d. lgs. n. 152/2006 (in presenza dei presupposti), laddove il potere-dovere di disciplinarne le fasi della procedura riveste un ruolo strumentale, funzionale a rendere esercitabile l'attività di assenso provvisorio, non a impedirne l'attuazione.

In una situazione nella quale la provvisorietà dell'autorizzazione è ancorata alla transitorietà della medesima (per il tempo strettamente necessario a rendere l'impianto di depurazione conforme alla normativa UE) la mancata adozione della disciplina procedurale da parte della Regione non può essere utilizzata in funzione impeditiva, per due ordini di ragioni. Innanzitutto, dato che l'adeguamento alla normativa UE non possa avvenire in modo istantaneo rende necessario disporre di uno strumento provvisorio di "traghetamento" all'obiettivo finale, perché i danni di natura ambientale, igienica e sanitaria provocati da un impianto in condizioni di non esercizio potrebbero essere superiori rispetto a quelli derivanti da un impianto che, seppur non conforme ai parametri richiesti dalla normativa comunitaria, garantisce un trattamento depurativo (CGARS, parere 25.2.2016, n. 178).

In secondo luogo, una lettura non impeditiva della disposizione di cui all'art. 124 comma 6 del d. lgs. n. 152/2006 è dettata anche dall'urgenza imposta dalla procedura di infrazione per il superamento delle problematiche dell'impianto, che quindi impongono di rendere fruibile nell'immediato l'autorizzazione provvisoria. Anzi, la finalizzazione di quest'ultima alla definitiva conformità dell'impianto alla normativa UE, finalizzazione che può ricevere adeguata attuazione da parte delle Regioni in fase di disciplina della procedura, impedisce di rendere accoglibile una prospettazione della norma contenuta nel comma 6 dell'art. 124 del d. lgs. n. 152/2006 nel senso che facoltizzi l'ente territoriale a posticipare nel tempo l'uso dell'istituto provvisorio non adottando la disciplina procedurale.

Quanto sopra è reso ancor più evidente dal fatto che è lo stesso Ente, la Regione Siciliana, e addirittura la stessa articolazione interna, l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, ad essere intestatario del potere di adottare la disciplina procedimentale e nel contempo di rilasciare l'autorizzazione provvisoria.

Ciò significa che, se si riconoscesse ad esso il potere di respingere l'istanza di autorizzazione provvisoria a causa della mancata adozione della disciplina del relativo procedimento, si consentirebbe a un soggetto (pubblico) di non compiere un'attività non in quanto impossibilitato da una circostanza esterna ma in quanto non ha compiuto un'altra azione che esso stesso dovrebbe compiere, con conseguente vanificazione del connotato di doverosità che informa l'agire del potere pubblico (potendosi al più ritenere che, nella fase, ormai superata, di mancanza della disciplina regionale attuativa, l'adozione dell'autorizzazione provvisoria potesse vedere coinvolto lo stesso organo competente all'adozione del decreto di regolamentazione delle fasi della procedura, così superando l'argomentazione di cui al parere CGARS 4.5.2018, n. 182).

11.2. Ne deriva che il diniego di autorizzazione provvisoria contenuto nella nota 10.1.2017 è illegittimo in quanto la motivazione ivi contenuta è basata sulla considerazione per cui, in mancanza di disciplina regionale, l'ente territoriale non ha il potere di determinare l'autorizzazione provvisoria di cui all'art. 124 comma 6 del d. lgs. n. 152/2006.

12. Con nota 25.5.2017 n. 23624 (impugnata in primo grado con motivi aggiunti) l'Assessorato, nel respingere l'istanza del 20.4.2017 (con la quale era stata chiesta l'autorizzazione provvisoria a seguito dell'ordinanza Cautelare del Tar n. 212/2017), ha giustificato la propria determinazione negativa anche in ragione di altri motivi, in particolare della carenza di un progetto definitivo e/o esecutivo redatto ai sensi del d. lgs. n. 50 del 2016 (mentre il rilievo contenuto nella nota 25.5.2017 sulla restante documentazione appare recessivo rispetto alla portata decisiva della mancanza del progetto esecutivo).

12.1. Il Tar ha annullato il presente atto per difetto di istruttoria e di motivazione, riguardanti i rilievi formulati dall'Amministrazione nella nota 25.5.2017 sulla documentazione prodotta dall'appellante.

12.2. Con ricorso in appello l'Assessorato ha dedotto come l'evidenziazione di carenze documentali fosse funzionale a compulsare l'adeguamento definitivo dell'impianto alla normativa UE, mentre le altre irregolarità documentali sono state esposte nel provvedimento impugnato, secondo l'appellante, al fine di "*parzializzare lo scarico ed i relativi limiti senza interruzione dell'attività di depurazione*".

Nella prospettiva illustrata dall'appellante la motivazione in esame è illegittima per le stesse ragioni, illustrate sopra, volte a evidenziare la funzione dell'istituto dell'autorizzazione provvisoria, attesa la sostanziale irrilevanza, nell'economia del provvedimento, del rilievo sull'irregolarità della restante documentazione.

Detto ciò, nondimeno si rileva che sussiste l'obbligo del Comune di adeguarsi agli standard del diritto UE e il poterdovere dell'Amministrazione regionale di compulsare l'Ente locale, in modo diretto e indiretto, all'ottenimento della conformità dell'impianto, atteso che entrambi i soggetti pubblici sono tenuti a garantire il rispetto dell'interesse pubblico ambientale e a evitare il protrarsi della procedura di infrazione in particolare.

A entrambi gli Enti, infatti, è chiesto di contribuire al raggiungimento del risultato (conformità dell'impianto alla normativa UE) nell'esercizio di poteri e incombenze che si connotano in termini di obbligatorietà in relazione al risultato (al quale non è estraneo il profilo temporale) e di leale collaborazione in punto di rapporti fra amministrazioni. L'adozione del decreto 8.2.2019 si pone infatti in questa prospettiva (che necessita comunque di essere portata a compimento).

12.3. Ne deriva l'infondatezza dell'appello anche per quanto riguarda la nota 25.5.2017 n. 23624, con conseguente conferma sul punto della sentenza di primo grado.

13. Da ultimo merita conferma anche la statuizione del Tar sull'obbligo inadempito di trasmettere il preavviso di diniego, atteso che la relativa impugnazione è motivata in ragione del fatto che l'esito della procedura non avrebbe potuto essere diverso, specie, nella prospettazione dell'appellante, con riferimento alla prima nota di diniego, datata 10.1.2017.

Essendosi illustrato sopra l'infondatezza della motivazione di diniego (e quindi la necessaria possibilità che il provvedimento avesse un diverso contenuto) non può che ritenersi infondata anche la presente censura.

14. La reiezione dell'appello esime il Collegio dal valutare i motivi assorbiti in primo grado e riproposti in appello.

15. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

Sono fatti salvi gli ulteriori accertamenti e provvedimenti che l'Amministrazione assumerà per regolamentare la situazione nel rispetto della normativa vigente.

La novità delle questioni giuridiche giustifica la compensazione delle spese nel presente grado di giudizio.

(Omissis)