

Modifiche non sostanziali delle condizioni di scarico di acque reflue e potere di intervento delle autorità competenti a tutela del corpo recettore

T.A.R. Veneto, Sez. II 31 gennaio 2022, n. 193 - Pasi, pres.; Amorizzo, est. - Safas S.p.A. (avv.ti Calegari, Furlan, Bertoli) c. Comune di Altavilla Vicentina ed a. (avv.ti Balzani, Tranfaglia, Castegnaro, Bolzon) ed a.

Acque - Autorizzazione unica ambientale - Autorizzazione allo scarico di acque reflue - Modifiche non sostanziali delle condizioni di scarico - Potere di intervento delle autorità competenti a tutela del corpo recettore.

La disciplina statale dell'autorizzazione agli scarichi è prevista dall'art. 124, d.lgs. n. 152/06, che al comma 12, in relazione agli interventi di ampliamento di stabilimenti già autorizzati, stabilisce che, ove dall'ampliamento «derivi uno scarico avente caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente, deve essere richiesta una nuova autorizzazione allo scarico, ove quest'ultimo ne risulti soggetto. Nelle ipotesi in cui lo scarico non abbia caratteristiche qualitative o quantitative diverse, deve essere data comunicazione all'autorità competente, la quale, verificata la compatibilità dello scarico con il corpo recettore, adotta i provvedimenti che si rendano eventualmente necessari». Da tale norma - in coerenza con la quale devono essere interpretate anche le disposizioni di rango secondario che ne costituiscono attuazione - emerge che, anche in caso di modifiche non sostanziali delle condizioni di scarico è fatto salvo un potere di intervento delle autorità competenti a tutela del corpo recettore.

(Omissis)

FATTO

La società ricorrente ha costruito, accanto alla preesistente acciaieria, un nuovo capannone per installarvi alcuni impianti funzionali al ciclo produttivo dell'azienda. I lavori sono stati assentiti dal Comune di Altavilla Vicentina - che ha rilasciato apposito permesso di costruire - e realizzati. Per l'avvio dell'attività industriale nel nuovo capannone, la società ha chiesto la modifica della propria AUA, ai sensi dell'art. 6 D.P.R. 59/2013.

A seguito di un'istruttoria che ha visto coinvolto anche il gestore del servizio idrico integrato Viacqua s.p.a., il procedimento si è concluso con il rilascio dell'AUA (n. 5/2020 del 6 febbraio 2020).

Il provvedimento è ritenuto lesivo dalla ricorrente, poiché, a causa del parere negativo del gestore del servizio idrico, i limiti quantitativi dell'originaria autorizzazione allo scarico delle acque meteoriche nella pubblica fognatura sono stati mantenuti invariati, nonostante sia incontestatamente aumentata la superficie impermeabilizzata e, dunque, anche la quantità complessiva di acqua da scaricare.

Con il ricorso introduttivo la ricorrente ha impugnato l'AUA n. 5/2020 formulando otto motivi di ricorso e proponendo domanda di risarcimento dei danni derivanti dalla limitazione allo scarico imposta e, in via incidentale, la sospensione interinale del limite stesso.

Si sono costituite la Provincia di Vicenza e Viacqua s.p.a.

Viacqua ha eccepito, preliminarmente, il difetto di interesse a ricorrere rappresentando che il rilascio della nuova AUA a condizioni invariate rispetto alla precedente autorizzazione allo scarico delle acque meteoriche è stato disposto proprio al fine di venire incontro all'esigenza della ditta di avviare quanto prima l'attività nel nuovo capannone. Le esigenze di tutela della rete fognaria avanzate dal gestore, infatti, sono state fatte oggetto di un nuovo procedimento, avviato d'ufficio, volto al rinvenimento di una soluzione idonea a contemperare tutte le esigenze in campo.

Entrambe le resistenti hanno insistito, comunque, per il rigetto del ricorso nel merito, perché infondato.

La domanda cautelare è stata accolta con ordinanza n. 245/2020 del 29 aprile 2020 ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a. Con ricorso per motivi aggiunti la società ha impugnato il parere di Viacqua prot. n. 16438 del 16 dicembre 2020 con cui il gestore si è nuovamente espresso negativamente sull'aumento delle acque da conferire nella rete e la nota del 19 gennaio 2021, con cui, in conseguenza del parere di Viacqua, la Provincia di Vicenza ha chiesto documentazione integrativa per individuare differenti recapiti delle acque meteoriche.

Con separato atto, la ricorrente ha proposto istanza istruttoria, chiedendo disporsi una verifica o una consulenza tecnica per verificare se e in che misura la fognatura mista non sia in grado di ricevere e trattare le acque meteoriche, da cosa dipenda un'eventuale siffatta impossibilità, se tale impossibilità sia stata opposta nella stessa misura a tutti gli utenti della rete, in che misura osti alla risoluzione della suddetta impossibilità l'invarianza idraulica assicurata dalla ricorrente. Viacqua ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti, poiché proposto avverso atti endoprocedimentali privi di autonoma efficacia lesiva e non integranti alcun arresto procedimentale. Ha resistito nel merito.

Si è costituita la Regione Veneto contestando la fondatezza del motivo con cui si contesta la legittimità dell'art. 20, comma 8, delle N.T.A. del Piano di Tutela delle Acque.

La Provincia ha contestato la fondatezza delle censure.

In data 9 febbraio 2021 la ricorrente ha impugnato, altresì, con istanza ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm. il provvedimento prot. 1017 del 22 gennaio 2021 con cui Viacqua s.p.a. ha respinto l'istanza di accesso ai documenti amministrativi presentata da Safas in data 5 gennaio 2021.

L'istanza è stata in parte accolta, in parte dichiarata improcedibile con ordinanza n. 462 del 8 aprile 2021.

In vista dell'udienza di merito, originariamente fissata per il 13 maggio 2021, la ricorrente, con memoria del 12 aprile 2021, ha chiesto emettersi sentenza parziale sul ricorso introduttivo del giudizio, riservando la decisione sui motivi aggiunti ad un momento successivo in cui il gestore avesse soddisfatto l'istanza di accesso agli atti, necessaria ai fini dello scrutinio del sesto motivo del ricorso per motivi aggiunti (disparità di trattamento). Ha, inoltre, graduato i motivi di ricorso chiedendo che fosse prioritamente deciso il terzo motivo del ricorso introduttivo ed il secondo motivo del ricorso per motivi aggiunti.

All'udienza del 13 maggio 2021 la Provincia ha dichiarato, che con provvedimento n. 104 del 20 aprile 2021, il procedimento era stato archiviato, poiché Safas si è rifiutata di effettuare gli approfondimenti richiesti dalla Provincia per il recapito delle acque ad altre destinazioni.

Con ordinanza collegiale n. 648 del 14 maggio 2021, stante la riserva di eventuale proposizione di motivi aggiunti avverso il provvedimento di archiviazione, la decisione sulla causa è stata rinviata all'udienza pubblica del 11 novembre 2021, considerati i termini per l'eventuale impugnativa del nuovo provvedimento e quelli per la fissazione della relativa udienza pubblica.

Successivamente, con ordinanza n. 901 del 23 giugno 2021 è stata dichiarata inammissibile l'istanza ex art. 112, comma 5, cod. proc. amm. proposta per ottenere chiarimenti sull'esatta esecuzione dell'ordinanza n. 462.

Con un secondo ricorso per motivi aggiunti Safas ha impugnato anche il provvedimento n. 104/2021 proponendo le seguenti censure:

1. Sulla tardività del parere espresso da Viacqua nell'ambito del procedimento di riesame avviato d'ufficio dalla Provincia in data 21 febbraio 2020, con conseguente formazione ope legis del silenzio assenso. Violazione dell'art. 14-bis, l. 241/1990. Violazione del comma 8-bis dell'art. 2, l. 241/1990. Violazione dell'art. 21-nonies, l. 241/1990.
2. Violazione dell'art. 39 del vigente "Regolamento di fognatura e depurazione".
3. Violazione della convenzione stipulata da Viacqua s.p.a. col Consiglio di bacino Bacchiglione per l'affidamento del servizio idrico integrato. Violazione dell'art. 2 del Regolamento di fognatura e depurazione. Violazione dell'art. 2 della Carta del servizio idrico integrato. Violazione degli artt. 74 e 141, d.lgs. 152/2006. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta.
4. Violazione dell'art. 100, d.lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 20 delle norme tecniche di attuazione del Piano di tutela delle acque. Violazione dell'art. 27 del Regolamento di fognatura e depurazione. Eccesso di potere per sviamento e slealtà. Eccesso di potere per difetto di motivazione.
5. Violazione del comma 1 dell'art. 19, d.P.R. 380/2001. Eccesso di potere per sviamento e ingiustizia manifesta.
6. Eccesso di potere per disparità di trattamento.
7. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e per contraddittorietà tra atti. Sugli asseriti problemi alla rete e al depuratore e sull'asserito rapporto tra tali problemi e le ulteriori acque meteoriche che Safas intende scaricare.
8. Violazione del punto 7 dell'art. 39 del Piano di tutela delle acque. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta.
9. Violazione del punto 15 dell'art. 6 del regolamento di fognatura e depurazione dell'ambito territoriale ottimale. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per insufficienza della motivazione. Violazione dell'art. 3, l. 241/1990. Violazione del principio di proporzionalità.
10. Violazione del punto 15 dell'art. 6 del regolamento di fognatura e depurazione dell'ambito territoriale ottimale. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per insufficienza della motivazione. Violazione dell'art. 3, l. 241/1990. Violazione del principio di proporzionalità.
11. Sul bilancio idrico di Safas. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità e ingiustizia manifesta.
12. Sull'impugnazione in parte qua del Regolamento di fognatura e depurazione e delle norme tecniche attuative del Piano di tutela delle acque.

La ricorrente ha, inoltre, reiterato la domanda risarcitoria già formulata con il ricorso introduttivo, estendendola ai danni derivanti dal prolungarsi del procedimento che chiede siano liquidati in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c.

Con memoria depositata in data 11 ottobre 2021 ha graduato i motivi di ricorso chiedendo che siano prioritariamente esaminati il terzo motivo del ricorso introduttivo ed il secondo motivo del primo e del secondo ricorso per motivi aggiunti. Ha, altresì, chiesto, ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., l'esame nel merito del ricorso introduttivo sia ai fini risarcitori che per prevenire eventuali contestazioni (con conseguente eventuale avvio di procedimenti sanzionatori) sui quantitativi di acqua scaricati nel periodo di efficacia della limitazione imposta con gli atti impugnati col ricorso introduttivo.

Le altre parti resistenti hanno insistito per l'inammissibilità del ricorso introduttivo, ovvero la sua improcedibilità e, comunque, per il rigetto nel merito.

All'udienza del 11 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo non è fondata. Il provvedimento in sé considerato, nella parte in cui lascia invariato il volume di acque meteoriche conferibili nella fognatura gestita da Viacqua, espone la ricorrente al rischio di sanzioni per il mancato rispetto dell'autorizzazione, essendo incontestato tra le parti che l'aumento della superficie impermeabilizzata determina un incremento del volume complessivo delle acque meteoriche di dilavamento.

2. Il ricorso introduttivo, tuttavia, è divenuto improcedibile a seguito dell'adozione del provvedimento n. 104/2021 di archiviazione del procedimento di riesame dell'AUA n. 5/2020, avviato d'ufficio dall'amministrazione procedente al fine di rinvenire una soluzione alle problematiche sollevate da Viacqua. Il provvedimento, pur confermando la precedente autorizzazione, fa seguito ad una nuova istruttoria appositamente espletata ed è, pertanto, autonomamente lesivo. Benché l'eccezione non sia stata espressamente formulata come tale dalle parti resistenti, l'improcedibilità del ricorso introduttivo è postulata dalla stessa parte ricorrente, la quale ha insistito per una pronuncia di accertamento dell'illegittimità dell'AUA n. 5/2020 con esso impugnata, ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm. Su tale questione tutte le parti hanno potuto interloquire, così come in effetti hanno fatto negli scritti successivi, dando per presupposta la improcedibilità del mezzo introduttivo.

3. E' fondata l'eccezione di inammissibilità del primo ricorso per motivi aggiunti perché ha ad oggetto atti endoprocedimentali insuscettibili di arrecare un'immediata lesione alla sfera giuridica della ricorrente.

4. Si può, dunque passare all'esame nel merito del secondo ricorso per motivi aggiunti.

5. Avendo la parte ricorrente espressamente graduato l'ordine d'esame delle censure, occorre principiare la disamina dal secondo motivo del secondo ricorso per motivi aggiunti.

Il motivo, nei termini in cui è formulato, è infondato. La ricorrente afferma che, in base all'art. 39 del Regolamento di fognatura, essendo già titolare di un'autorizzazione allo scarico ed avendo realizzato un intervento di ampliamento del proprio ciclo produttivo, avrebbe diritto a scaricare nella fognatura senza nuova autorizzazione un maggior quantitativo di acque meteoriche corrispondenti al 20% della portata giornaliera autorizzata in precedenza (l'art. 39 Regolamento di fognatura così recita: "*1. I responsabili degli insediamenti industriali che, dopo aver ottenuto l'autorizzazione allo scarico di cui all'art.32 del presente Regolamento, intendono effettuare ristrutturazioni, ampliamenti o modifiche dei loro cicli produttivi tali da determinare modificazioni delle caratteristiche qualitative o quantitative delle proprie acque come indicato al punto successivo, debbono darne preventiva comunicazione al Gestore richiedendo una nuova autorizzazione allo scarico. 2. Tale disposizione si applica quando: a. la portata scaricata giornalmente superi di oltre il 20% quella originaria;*"). Poiché per effetto dell'ampliamento realizzato, la maggiore portata giornaliera dello scarico non sarebbe superiore al 3% di quella precedentemente autorizzata, il gestore della rete dovrebbe consentire lo scarico e non avrebbe il potere di imporre ulteriori limiti allo scarico.

L'interpretazione che il ricorrente dà alla disposizione non è condivisibile.

Dall'art. 39 del regolamento di fognatura non può desumersi la spettanza in capo ai responsabili di insediamenti industriali di un "diritto" incondizionato al maggiore scarico in fognatura e l'insussistenza di un potere in capo al gestore della rete di adottare prescrizioni volte alla riduzione delle quantità di acque meteoriche conferibili nella fognatura.

La previsione, infatti, s'inserisce all'interno di un quadro normativo nel quale le esigenze di controllo della qualità delle acque e di salvaguardia dell'integrità e del funzionamento della rete fognaria restano garantite da un immanente potere di controllo delle autorità competenti.

La disciplina statale dell'autorizzazione agli scarichi è prevista dall'art. 124 D.Lgs. 152/06, che al comma 12, in relazione agli interventi di ampliamento di stabilimenti già autorizzati, stabilisce che, ove dall'ampliamento "*derivi uno scarico avente caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente, deve essere richiesta una nuova autorizzazione allo scarico, ove quest'ultimo ne risulti soggetto. Nelle ipotesi in cui lo scarico non abbia caratteristiche qualitative o quantitative diverse, deve essere data comunicazione all'autorità competente, la quale, verificata la compatibilità dello scarico con il corpo recettore, adotta i provvedimenti che si rendano eventualmente necessari.*".

Da tale norma – in coerenza con la quale devono essere interpretate anche le disposizioni di rango secondario che ne costituiscono attuazione – emerge che, anche in caso di modifiche non sostanziali delle condizioni di scarico è fatto salvo un potere di intervento delle autorità competenti a tutela del corpo recettore. Il regolamento di fognatura, in coerenza con la suddetta disposizione, declina il potere di intervento del gestore in varie disposizioni, che gli consentono di imporre limitazioni quantitative o altre prescrizioni a tutela dell'integrità del corpo idrico recettore e della rete fognaria (cfr. art. 4 comma 7 regolamento di fognatura "*7. Per tutti gli scarichi industriali, l'autorizzazione allo scarico resta subordinata alla verifica da parte del Gestore della compatibilità degli scarichi con la potenzialità dei sistemi di convogliamento e depurazione disponibili, dello stato delle opere di fognatura e dell'impianto di depurazione, del recapito finale della fognatura, nonché di altri fattori che il Gestore riterrà necessario considerare.*"; art. 6, comma 15 "*15. Per esigenze tecniche legate al buon funzionamento della rete fognaria nonché dell'impianto di depurazione terminale, il Gestore può imporre limitazioni volumetriche agli scarichi di acque reflue in reti fognarie. Per le stesse esigenze tecniche possono*

essere imposti tempi ed orari di immissione tali da facilitare il funzionamento del sistema fognatura-depuratore.”; art.11, comma 3: “3. L'autorizzazione allo scarico può in qualsiasi epoca essere soggetta alla imposizione di prescrizioni speciali da parte del Gestore ad integrazione di quelle contenute nel presente Regolamento, qualora dallo scarico possa derivare danno alle persone o alle cose, pregiudizio all'igiene pubblica o all'ambiente, serio aggravio degli oneri manutentori e di gestione delle canalizzazioni di fognature interessate o all'impianto di trattamento”). Inoltre, con specifico riguardo alle acque meteoriche provenienti da insediamenti industriali, l'art. 28, comma 2 prevede che esse “dovranno essere scaricate, in linea di principio, in recapiti diversi dalla rete fognaria. Tale scarico resta comunque subordinato alla preventiva autorizzazione da parte dell'Ente preposto che ne prescrive le modalità, così da assicurare comunque la possibilità di controllo”.

Pertanto, anche indipendentemente dalla verifica dell'obbligo per la società, nel caso di specie, di munirsi di un nuovo titolo autorizzatorio (circostanza che, peraltro, non è contestata dalla società che, difatti, tale titolo ha richiesto), sussiste il potere dell'autorità di imporre le prescrizioni necessarie a preservare il corpo recettore non può essere negato. Che tra tali prescrizioni possano rientrare anche misure di riduzione della quantità di acque da conferire in fognatura emerge chiaramente dall'art. 28, comma 2, del regolamento di fognatura sopra citato, dall'art. 20, comma 8, NTA del PTA che prevede la progressiva eliminazione dell'immissione di acque non inquinate o che rispettano i limiti di emissione per lo scarico in corpo recettore diverso dalla pubblica fognatura per le reti miste ed, infine, dall'art. 6, comma 15, del regolamento di fognatura che prevede: “15. Per esigenze tecniche legate al buon funzionamento della rete fognaria nonché dell'impianto di depurazione terminale, il Gestore può imporre limitazioni volumetriche agli scarichi di acque reflue in reti fognarie. Per le stesse esigenze tecniche possono essere imposti tempi ed orari di immissione tali da facilitare il funzionamento del sistema fognatura-depuratore.”.

Il motivo è, quindi, infondato. Occorre, dunque, esaminare anche le residue censure.

6. Con il primo motivo del ricorso per motivi aggiunti, Safas lamenta che, anche nel corso del procedimento di riesame, Viacqua avrebbe espresso il proprio parere tardivamente. Ne deriverebbe l'illegittimità del provvedimento finale poiché, allo scadere del termine imposto, la Provincia avrebbe dovuto ritenere acquisito l'assenso del gestore della rete, ai sensi dell'art. 14-bis, comma 4, L. 241/90.

Il motivo non è fondato. La conferenza dei servizi svoltasi in seno al procedimento di riesame dell'AUA, come emerge dalla nota di convocazione del 21.2.2020, ha operato in modalità simultanea, secondo il modulo procedimentale previsto dall'art. 14-ter L. 241/90. Non trova applicazione, pertanto, il meccanismo di silenzio-assenso previsto dall'art. 14-bis, comma 4, L. 241/90. Le ipotesi nelle quali è da ritenersi acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni interessate sono previste dal comma 7 dell'art. 21-ter e riguardano ipotesi diverse da quelle oggetto della censura proposta (“7. All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.”). Neppure rileva il disposto dell'art. 2, comma 8-bis L.241/90 che sancisce l'inefficacia dei pareri, nulla-osta, atti di assenso resi “successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7”. Neanche tale previsione risulta violata. Nel procedimento in esame, pertanto, trova applicazione il generale principio secondo il quale: “Il termine di conclusione del procedimento amministrativo, previsto dall'articolo 2 della legge n. 241/1990, non ha natura perentoria ed il suo mancato rispetto, pur dando luogo alle conseguenze previste dal medesimo articolo 2 e dal successivo articolo 2-bis della medesima legge n. 241/1990, non incide di per sé sulla validità del provvedimento successivamente adottato.” (Cons. Stato Sez. IV, 13/09/2021, n. 6255).

7. Il terzo motivo mira a confutare l'affermazione contenuta nel parere del dicembre 2020 di Viacqua secondo cui il Servizio idrico integrato non comprenderebbe le attività concernenti la gestione della fognatura e della depurazione delle acque meteoriche. Il motivo, benché fondato, non è idoneo a consentire l'annullamento del provvedimento, poiché non costituisce l'unica ragione (e in realtà appare essere un *obiter dictum*) posta a fondamento del diniego.

8. Con il quarto ed il quinto motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 100, d.lgs. 152/2006, dell'art. 20 delle norme tecniche di attuazione del Piano di tutela delle acque, dell'art. 27 del Regolamento di fognatura e depurazione ed i vizi di eccesso di potere per sviamento e slealtà e difetto di motivazione in relazione all'affermazione contenuta nel parere secondo cui il limite volumetrico sarebbe dettato dall'obbligo di progressiva riduzione del conferimento di acque non inquinate nella rete fognaria mista previsto dall'art. 20, comma 8, NTA del PTA (“per le reti esistenti che non sia possibile separare deve essere prevista la progressiva eliminazione dell'immissione di acque non inquinate o che rispettano i limiti di emissione per lo scarico in corpo recettore diverso dalla pubblica fognatura”). Afferma la ricorrente che una siffatta limitazione sarebbe viziata da sviamento poiché con essa Viacqua intenderebbe rimediare al proprio inadempimento all'obbligo di separazione delle reti fognarie. Il medesimo vizio la ricorrente deduce anche nell'ipotesi in cui l'inefficienza di Viacqua e del Consiglio di bacino sia addebitabile al Comune che ha incamerato il contributo di costruzione comprensivo del contributo ambientale e non ha sollecitato Viacqua e il Consiglio di Bacino all'esecuzione

delle opere necessarie alla separazione della rete.

Il motivo non è fondato perché non adeguatamente provato. Emerge dallo stesso art. 20, comma 6, NTA del PTA che la separazione delle reti deve essere effettuata progressivamente *“secondo le pianificazioni redatte dai Consigli di Bacino, fatte salve situazioni particolari ove non vi sia la possibilità tecnica di separazione a costi sostenibili e nel rispetto delle condizioni di sicurezza”*. Non essendo contestato che gli interventi di separazione della rete non sono stati ancora pianificati dal Consiglio di Bacino, non può ritenersi provato che il gestore della rete fognaria intenda – con il diniego opposto – sovvenire ad una propria inadempienza, piuttosto che perseguire le finalità di corretta gestione della fognatura mista esistente, limitando l’afflusso di acque non inquinate. Dall’insieme delle disposizioni del regolamento concernenti lo scarico delle acque meteoriche (artt. 28, comma 2, 6, comma 17, regolamento di fognatura) e dallo stesso art. 20, comma 8 NTA del PTA emerge il disfavore per il convogliamento delle stesse nelle fognature destinate agli scarichi industriali e l’obbligo di progressiva riduzione dei quantitativi scaricati. La limitazione, pertanto, non risulta viziata da eccesso di potere sotto i profili evidenziati nella censura. Né vale ad inficiare la legittimità del provvedimento la corresponsione dell’onere ecologico nell’ambito degli oneri di urbanizzazione che, per costante insegnamento giurisprudenziale costituiscono un’obbligazione pubblica non correlata all’esecuzione delle opere di urbanizzazione da un vincolo sinallagmatico (*ex multis*, cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 28/11/2017, n.5571).

9. Non risulta provata la dedotta disparità di trattamento fatta oggetto del sesto motivo del secondo ricorso per motivi aggiunti. La ricorrente afferma che dalla documentazione ostesa risulta che Viacqua abbia rilasciato autorizzazioni agli scarichi sulla base del criterio dell’invarianza di portata senza limitazioni quantitative (docc. 5, 7 e 8 relativi alla ditta n. 2 Agrifutura s.r.l., doc. 46 relativo alla ditta n. 10 Ferro Berica s.r.l.; e doc. 53 relativo alla ditta n. 12 Società Vicentina Trasporti s.r.l.; doc. 56 relativo alla ditta n. 13 Fercam s.p.a.). I pareri negativi, invece, non dimostrano che Viacqua abbia utilizzato i medesimi criteri seguiti per Safas perché in un caso il diniego è stato motivato dalla possibilità di recapiti alternativi in corpi d’acqua vicini all’impianto (doc. 3 relativo alla ditta n. 1 ICM Maltauro s.p.a.; doc. 25 relativo alla ditta n. 6 Incos Italia s.p.a.; doc. 35 relativo alla ditta n. 8 Vibeton s.p.a.), ovvero riguardavano acque industriali (docc. 11 e 13 relativi alla ditta n. 3 Morato Pane s.p.a.), ovvero per l’assoluta assenza di una fognatura (15 relativo alla ditta n. 4 Auchan s.p.a.).

Com’è noto il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento è configurabile soltanto nel caso di assoluta identità di situazioni di fatto e di conseguente assoluta irragionevole diversità di trattamento riservato alle stesse (così, *ex multis*, Cons. giust. amm. Sicilia, 14 marzo 2014, n. 133). Occorre, pertanto, che emerga in modo sufficientemente chiaro l’identità di situazioni comparate, in termini di entità dell’incremento di volumi d’acqua da conferire, di collocazione dell’impianto rispetto alla fognatura e ad altri possibili recapiti che non sono state dimostrate. Dalla documentazione in atti risulta, invece, che Viacqua abbia condotto le istruttorie dei procedimenti di autorizzazione allo scarico, chiedendo la verifica della possibilità di recapitare le acque bianche in altri recettori prima di rilasciare l’autorizzazione, ciò nel perseguimento della finalità di progressiva riduzione delle acque bianche dalla fognatura mista che è stata posta a fondamento anche dell’istruttoria condotta nel caso in esame (cfr. doc. 3, 15, 20, 25, 29, 35 del deposito documentale di Viacqua del 1/6/2021). Tale verifica Safas ha rifiutato di effettuare ritenendo di aver diritto a scaricare in fognatura in ragione del limitato aumento della portata di scarico. Tale pretesa non è condivisibile per le ragioni esposte al capo 4 della presente sentenza.

10. Anche le censure formulate nel settimo motivo non sono convincenti. Le problematiche relative al maggior afflusso di acque bianche in una fognatura mista riportate nel parere (specie per quanto concerne la capacità di garantire rendimenti depurativi adeguati), oltre a non essere contestate se non genericamente, trovano conferma nelle previsioni del regolamento di fognatura sopra richiamate (specialmente all’art. 28, il cui comma 2 prevede che esse *“dovranno essere scaricate, in linea di principio, in recapiti diversi dalla rete fognaria”*) e nello stesso art. 20, comma 8, delle NTA del PTA che prevede che le nuove reti fognarie devono essere separate e la progressiva riduzione delle acque non inquinate immesse nelle fognature miste, sull’evidente presupposto che la suddetta commistione rappresenti un sistema non ottimale di gestione dei reflui. Pertanto il criterio di fondo cui si ispira il parere di Viacqua si palesa conforme al suddetto criterio, dovendo, tuttavia, la scelta delle misure attuabili per perseguire la suddetta finalità nel singolo caso concreto, ispirarsi ai principi di ragionevolezza e proporzionalità che presuppongono, comunque, una ineliminabile cooperazione del privato nella ricerca delle soluzioni possibili.

11. Con l’ottavo motivo del secondo ricorso per motivi aggiunti la ricorrente lamenta la violazione del punto 7 dell’art. 39 del Piano di tutela delle acque e del principio di proporzionalità. La ricorrente afferma che la suddetta disposizione prevede che, nel caso in cui il corpo recettore non sia in condizione di drenare efficacemente i volumi in arrivo, il rimedio non sarebbe il diniego dell’autorizzazione allo scarico ma la realizzazione di sistemi di stoccaggio idonei a contenere la portata dello scarico (*“per tutte le acque di pioggia collettate, quando i corpi recettori sono nell’incapacità di drenare efficacemente i volumi in arrivo, è necessaria la realizzazione di sistemi di stoccaggio, atti a trattenerle per il tempo sufficiente affinché non siano scaricate nel momento di massimo afflusso nel corpo idrico”*). La diversa soluzione adottata da Viacqua sarebbe in contrasto con tale disposizione e con il principio di proporzionalità. Anche questo motivo non è fondato. L’art. 39, comma 7, PTA non considera la problematica relativa alla capacità di drenaggio delle acque meteoriche nel corpo recettore e non affronta quella dell’impatto del maggior volume di acqua non inquinata nel depuratore. Pertanto

essa non può essere invocata per escludere il più generale potere dell'ente gestore di dettare prescrizioni a tutela dell'impianto di depurazione (art. 6, comma 15: *"15. Per esigenze tecniche legate al buon funzionamento della rete fognaria nonché dell'impianto di depurazione terminale, il Gestore può imporre limitazioni volumetriche agli scarichi di acque reflue in reti fognarie"*).

12. Né è fondata la successiva censura (nono motivo) che lamenta la violazione dell'art. 6, comma 15, del regolamento di fognatura per difetto dei presupposti (ossia la sussistenza di esigenze tecniche legate al buon funzionamento della rete fognaria o dell'impianto di depurazione terminale). Si tratta di un assunto indimostrato a fronte del disfavore emergente dalle disposizioni più volte richiamate del regolamento di fognatura per il collettamento delle acque non inquinate nelle reti fognarie miste. E' ben vero, peraltro, che la scelta del gestore deve ispirarsi ai principi di proporzionalità e ragionevolezza, specie in casi come quello in esame, in cui le criticità della rete non sono addebitabili ai privati che del servizio idrico usufruiscono e di cui sono chiamati – così come la popolazione tutta – a sostenere gli oneri, tuttavia, nella specie, la violazione del principio di proporzionalità non risulta dimostrata. Dopo la conclusione del procedimento di modifica dell'AUA (con cui sostanzialmente si è consentito all'impresa l'avvio dell'attività) la stessa amministrazione provinciale ha riavviato d'ufficio il procedimento, al fine di risolvere le problematiche poste dal gestore della rete e, nonostante la stessa Provincia si sia attivata per rinvenire talune soluzioni alternative per ridurre l'apporto delle acque meteoriche, Safas ha smesso di cooperare dichiarando nella prot. 14709 del 08/04/2021 che la sua unica richiesta è lo scarico in fognatura pubblica. Non è dimostrato, quindi, che la decisione assunta da ultimo dalla Provincia di archiviare il procedimento non modificando l'originaria autorizzazione possa ritenersi sproporzionata, poiché non è dimostrata l'impraticabilità o la eccessiva gravosità delle misure alternative proposte dalla stessa Amministrazione procedente.

13. Neppure è fondato il decimo motivo, con il quale Safas lamenta l'omessa motivazione della Provincia sulle osservazioni presentate dalla società in data 7 aprile 2021, che evidenziavano, da un lato, la compensazione del maggior volume di acque meteoriche da conferire in fognatura con il minor volume complessivo di acque di processo scaricate, dall'altro, la mancanza di prova che il maggior volume d'acqua conferito da Safas per effetto dell'ampliamento comprometterebbe il funzionamento della fognatura e del depuratore. La Provincia ha archiviato il procedimento richiamando le motivazioni addotte nel parere di Viacqua del dicembre 2020, nel quale si affronta espressamente la questione relativa alla compensazione nei seguenti termini: *"la riduzione dei consumi (acque di processo) parzialmente già attuata, è parte di un progetto finalizzato alla riduzione dei costi, che nulla ha a che fare con la riduzione delle acque di dilavamento. Quindi la riduzione attuata non può in nessuna maniera compensare un apporto idrico durante gli eventi piovosi appunto perché trattasi di apporti idrici in fognatura in momenti diversi"*. Sotto altro profilo, la compromissione della rete fognaria e del depuratore è evidentemente un effetto che non può derivare dal singolo scarico, ma dalla sommatoria di tutti quelli che sono e saranno autorizzati. Pertanto, una motivazione specifica su tale punto appare superflua.

14. Neppure ha pregio l'undicesimo motivo con il quale il ricorrente deduce i vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità e ingiustizia manifesta in ordine alla valutazione relativa al bilancio idrico di Safas. Il motivo è inammissibile perché non propone censure rivolte al contenuto concreto delle ragioni espresse da Viacqua e sovrappone la valutazione tecnica della società a quella dell'amministrazione senza evidenziarne profili di irragionevolezza manifesta.

15. Con il dodicesimo motivo la ricorrente impugna anche l'art. 15, comma 6 del regolamento di fognatura, ove la limitazione volumetrica alla quale abilita il gestore del servizio idrico integrato dovesse intendersi come riferita non alla portata, ma alla quantità complessiva d'acqua conferibile; un tanto per violazione del punto 7 dell'art. 39 del Piano di tutela delle acque, che individua, come rimedio in caso di impossibilità per il corpo recettore di drenare le acque, la limitazione di portata e non di volume complessivo di conferimento. Si deducono, altresì, i vizi di violazione del principio di proporzionalità, per indeterminatezza dei presupposti e per ingiustizia manifesta laddove la limitazione fosse ammessa per rimediare all'inefficienza della gestione e alla carenza delle reti. Il motivo non è fondato. La disposizione descrive i presupposti in presenza dei quali è consentita la limitazione volumetrica delle acque conferibili laddove fa riferimento ad *"esigenze tecniche legate al buon funzionamento della rete, nonché dell'impianto di depurazione terminale"*. La disposizione è sufficientemente determinata poiché rinvia a regole tecnico-scientifiche la cui concreta applicazione può essere oggetto di sindacato giurisdizionale. Non è configurabile una violazione dell'art. 39, comma 7, delle NTA del PTA perché tale norma, come si è già evidenziato in precedenza, disciplina una specifica evenienza, ossia l'impossibilità per il corpo recettore di drenare i volumi d'acqua e non la diversa ipotesi in cui la composizione delle acque possa incidere sul funzionamento del depuratore. È nel concreto atteggiarsi delle scelte che dovranno, quindi, essere osservati i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, con conseguente illegittimità di scelte che risultino ingiustificatamente gravose per il privato, laddove, comunque, non sia possibile un diverso recapito delle acque meteoriche che, come si è detto, in linea di principio dovrebbero essere tenute separate dagli scarichi industriali.

16. In definitiva, il ricorso per motivi aggiunti è infondato. Ne consegue anche l'infondatezza della domanda risarcitoria con esso proposta, difettando il requisito dell'antigiuridicità del danno, peraltro, solo genericamente prospettato.

17. E', altresì, infondata la domanda risarcitoria formulata con il ricorso introduttivo per difetto di sufficiente allegazione e prova del danno subito. Il rilascio dell'AUA n. 5/2020, benché in assenza di modifiche all'autorizzazione allo scarico, consentiva l'avvio dell'attività produttiva nel capannone sia pure nel rispetto dei limiti complessivi di scarico. L'impresa

ha prospettato solo genericamente di aver subito un pregiudizio per effetto dell'omesso aggiornamento dell'autorizzazione allo scarico in seno all'AUA n. 5/2020, ma non ne ha fornito, com'era suo onere, alcuna prova, neppure in termini di rallentamento della produzione, o ritardo nell'attuazione di investimenti programmati. Né può giovare, al fine di sanare un difetto di allegazione del danno, il ricorso al criterio di quantificazione equitativa previsto dall'art. 1226 c.c. perché esso presuppone l'impossibilità di provare il *quantum* della pretesa risarcitoria, ma non esonera il ricorrente dal fornire la prova del verificarsi di un pregiudizio.

17. La domanda di accertamento dell'illegittimità dell'AUA n. 5/2020 proposta ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm. non è accoglibile, non essendo configurabile un interesse giuridicamente apprezzabile al suo esame. Il ricorrente riconduce il suddetto interesse, da un lato, all'esame della domanda risarcitoria formulata nel ricorso introduttivo, dall'altro, all'esigenza di prevenire ogni contestazione (con conseguente eventuale avvio di procedimenti sanzionatori) sui quantitativi di acqua scaricati nel periodo di efficacia della limitazione imposta con gli atti impugnati col ricorso introduttivo.

Sotto il primo profilo, osta alla configurabilità dell'interesse all'esame nel merito dei motivi del ricorso introduttivo l'infondatezza della domanda risarcitoria per le ragioni esposte al capo 16.

L'ulteriore profilo dedotto non può condurre ad una pronuncia di accertamento dell'illegittimità del provvedimento impugnato ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., poiché la disposizione consente tale accertamento "se sussiste l'interesse ai fini risarcitori".

19. La complessità delle questioni esaminate e la non univocità del dato normativo consentono la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, e sui successivi due ricorsi per motivi aggiunti così dispone:

- dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;
- dichiara inammissibile il primo ricorso per motivi aggiunti;
- respinge il secondo ricorso per motivi aggiunti;
- dichiara inammissibile la domanda di accertamento della fondatezza del ricorso introduttivo;
- respinge le domande di risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

(Omissis)