

Diniego dell'autorizzazione allo scarico nella pubblica fognatura delle acque reflue industriali non contenenti sostanze pericolose provenienti da un impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti

Cons. Stato, Sez. V 23 giugno 2022, n. 5173 - Francesco Caringella, pres.; Barreca, est. - Teorema S.p.A. (avv. Pasqualone) c. Acquedotto Pugliese S.p.A. (avv. Guaglianone).

Acque - Impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti - Autorizzazione allo scarico nella pubblica fognatura delle acque reflue industriali non contenenti sostanze pericolose - Diniego.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha respinto il ricorso proposto dalla Teorema s.p.a. contro l'Acquedotto Pugliese s.p.a. (d'ora innanzi anche AQP) per l'annullamento del provvedimento prot. n. 5987 del 18 gennaio 2011, con il quale è stata negata alla società ricorrente l'autorizzazione allo scarico nella pubblica fognatura del Comune di Acquaviva delle Fonti delle acque reflue industriali non contenenti sostanze pericolose provenienti dall'impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti gestito dalla società ricorrente.

1.1. Il provvedimento gravato reca la seguente motivazione:

«... allo stato attuale, l'impianto di depurazione di Acquaviva delle Fonti non presenta capacità residua tale da consentire il trattamento dei rifiuti liquidi che codesta Ditta intende immettere in rete fognaria (una portata pari a 200 mc/die con un incremento fino a ca 215,5 mc/d in occasione di eventi meteorici).

Infatti, secondo i dati forniti dalla Società Pura DEP s.r.l., gruppo Acquedotto Pugliese s.p.a., società che gestisce il presidio depurativo in questione, l'impianto ha una potenzialità pari a 30.500 AE ed è dimensionato per il trattamento delle sole acque reflue provenienti dall'abitato di Acquaviva delle Fonti, il cui carico generato è pari a 31.012 AE.

Tale dato, rilevabile dal Piano di Tutela delle Acque (delib. Cons. Regionale n.230 del 20.10.2009) è comprensivo delle attività manifatturiere micro e, per espressa previsione dello strumento di pianificazione (All. 4.1. del PTA), le attività manifatturiere medie e grandi non sono state considerate nel dimensionamento del carico generato dall'agglomerato.

A tanto si aggiunge che dalla documentazione in atti pare che l'impianto chimico - fisico - biologico, per il quale è in corso la richiesta autorizzazione AIA (insieme ad altri distinti trattamenti) da parte di Codesta ditta è classificato come operazione D9 dell'Allegato B, alla Parte IV, del D.Lgs 152/2006; l'operazione D9 prevede testualmente "Trattamento fisico-chimico non specificato altrove nel presente allegato, che dia origine a composti o a miscugli eliminati secondo uno dei procedimenti elencati nei punti da D1 a D12 (ad esempio evaporazione, essiccazione, calcinazione, ecc.)".

Nessuna delle operazioni di smaltimento indicate nell'allegato B alla parte quarta del D.Lgs 152/2006 prevede il recapito in pubblica fognatura.».

1.2. Nel corso del giudizio di primo grado - constatato che le censure della ricorrente riguardavano le valutazioni tecniche espresse da AQP - è stata disposta verifica, incaricando il Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Puglia e la Basilicata (che, a sua volta, ha designato l'ing. Maurizio Vincenzo Nuzzo), al fine di accertare:

«... a) se il trattamento eseguito nell'impianto chimico - fisico - biologico per il quale è stata chiesta autorizzazione da parte di Teorema s.p.a. sia da classificarsi quale operazione D9 di cui all'allegato B alla parte IV "Norme in materia di gestione dei rifiuti" del D. L.gs. 152/2006;

b) se l'oggetto dell'autorizzazione allo scarico nella pubblica fognatura del Comune di Acquaviva delle Fonti di cui alla richiesta del 17 settembre 2009 avanzata dalla Teorema s.p.a., odierna ricorrente, sia da qualificarsi come "acqua reflua industriale";

c) quale sia l'attuale potenzialità ricettiva residua dell'impianto di depurazione comunale di Acquaviva delle Fonti, riferita ai "reflui industriali", e se tale potenzialità sia compatibile o meno con gli scarichi che verrebbero immessi da Teorema s.p.a. nel caso di accoglimento della suddetta istanza; ...».

La relazione è stata depositata il 19 novembre 2012.

Con ordinanza collegiale n. 1027/2013 è stato disposto un supplemento istruttorio al fine di chiarire "... quale sia il carico attualmente in concreto gravante sul depuratore in questione e, in conseguenza, se detto impianto abbia di fatto una potenzialità ricettiva residua tale da consentire di immettervi i reflui di cui si tratta; ...", tenendo conto, altresì, dei rilievi sollevati in merito dal perito di parte, ing. Giancarlo Chiaia, nella relazione depositata in giudizio il 24 gennaio 2013 e delle conclusioni ivi raggiunte.

Il verificatore ha provveduto con relazione depositata in data 28 novembre 2013.

1.3. Il tribunale - disattesa l'eccezione, formulata dalla società ricorrente, di omessa garanzia del contraddittorio da parte



del verificatore nello svolgimento del supplemento istruttorio – ha dato conto delle conclusioni del verificatore, ritenute “non inficiate da vizi logici o motivazionali”, secondo cui l’impianto di depurazione comunale di Acquaviva delle Fonti, non presenta “capacità residua” per il trattamento delle acque reflue di cui viene chiesta l’autorizzazione.

Ha perciò reputato non sindacabile in sede giurisdizionale, “in quanto avente chiara caratterizzazione di discrezionalità tecnica e non risultando inficiata da vizi macroscopici”, la valutazione espressa dalla società resistente nella motivazione del provvedimento gravato, secondo cui “... l’impianto di depurazione di Acquaviva delle Fonti non presenta capacità residua tale da consentire il trattamento dei rifiuti liquidi che codesta Ditta intende immettere in rete fognaria (una portata pari a 200 mc/die con un incremento fino a ca 215,5 mc/d in occasione di eventi meteorici). ...”.

1.4. Richiamato quindi il principio di “precauzione”, di derivazione comunitaria, operante in materia ambientale, il tribunale, sulla scorta delle applicazioni fattene dalla giurisprudenza amministrativa (pure richiamata in sentenza), ha affermato di aderire alla seguente conclusione: <<anche soltanto la mera teorica possibilità del superamento della capacità ricettiva residua dell’impianto di Acquaviva delle Fonti derivante dallo scarico per cui viene chiesta l’autorizzazione dalla società Teorema comporterebbe un rischio per la sanità pubblica, la sicurezza e l’ambiente non accettabile e non tollerabile alla luce del menzionato principio di precauzione.>>.

1.5. Il tribunale ha quindi ritenuto che almeno una delle due ragioni giustificatrici del diniego valesse a fondarne la legittimità, con consequenziale “assorbimento” delle censure non esaminate.

1.5.1. Respinto il ricorso, le spese processuali sono state compensate per gravi ed eccezionali ragioni di equità.

2. Avverso la sentenza la società Teorema ha proposto appello con cinque motivi.

2.1. Acquedotto Pugliese si è costituita per resistere all’appello.

2.2. All’udienza pubblica del 26 maggio 2022 la causa è stata discussa e assegnata a sentenza, previo deposito di memoria dell’appellante e di replica dell’appellata.

3. Col primo motivo si censura la sentenza nella parte in cui ha respinto l’eccezione di nullità della verifica sollevata dalla difesa della società ricorrente per assenza di contraddittorio in occasione del supplemento istruttorio disposto con ordinanza n. 1027/2013.

3.1. L’appellante sostiene che - contrariamente a quanto ritenuto in sentenza, secondo cui non sarebbe stato necessario il contraddittorio perché si trattava di una mera integrazione della verifica - con la prima relazione, in realtà, il verificatore non avrebbe dato risposta al terzo quesito a lui sottoposto; pertanto, l’integrazione della verifica sarebbe “parte sostanziale della stessa” ed avrebbe richiesto la presenza del tecnico di parte della Teorema nello svolgimento delle operazioni di verifica supplementari.

3.1.1. Con un secondo ordine di censure l’appellante critica il merito dell’accertamento del verificatore, sostenendo che, non avendo effettuato alcun sopralluogo presso il depuratore al fine di acquisire personalmente i dati del misuratore di portata in ingresso presente sull’impianto stesso, e mancando i dati storici di monitoraggio e conduzione dell’impianto (per come affermato nella relazione), il verificatore è giunto alle proprie conclusioni basandosi su “mere ipotesi estimative”.

Per di più, ad avviso dell’appellante, la valutazione di stima, oltre a violare i limiti dell’accertamento consentito al verificatore dall’art. 66 c.p.a., sarebbe erronea perché ipotizza una capacità di depurazione dell’impianto del 97% invece che del 100%, come richiesto perché un impianto di depurazione garantisca il rispetto dei limiti tabellari fissati dal d.lgs. n. 152 del 2006.

3.1.2. In conclusione, secondo l’appellante, il T.a.r. avrebbe dovuto disattendere le risultanze dell’integrazione istruttoria in quanto supportata da fattori ipotetici e non concretamente verificati.

3.2. Il motivo è infondato sotto entrambi i profili.

3.2.1. Quanto alla prima doglianza, è incontestato che la lacuna partecipativa è riferita ad un approfondimento istruttorio disposto dal tribunale anche per consentire al verificatore di rispondere alle osservazioni mosse dal tecnico di parte Teorema con relazione di parte in data 18 gennaio 2013.

Sebbene per addivenire alla risposta il verificatore abbia richiesto l’invio di dati ulteriori da parte della struttura organizzativa competente dell’AQP (allegati 1 e 2 della relazione suppletiva), riguardanti la portata media immessa in rete negli anni 2011/2012 e la portata media immessa letturata nello stesso periodo (oltre che la stima delle perdite, in rete e nell’adduzione), essi 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.

L’attività di verifica suppletiva, quindi, ha riguardato giustappunto tali approcci, approfondendone poi quello ritenuto preferibile; sull’oggetto di essi si era già dispiegato il contraddittorio tecnico e, come detto in sentenza, la garanzia era stata “pienamente rispettata dal verificatore” nella prima fase. In definitiva, la partecipazione del consulente di parte assicurata sin dall’inizio delle operazioni di verifica ha reso possibile il deposito della relazione dello stesso consulente del 18 gennaio 2013, sulla base della quale il verificatore è stato chiamato a chiarire, con relazione integrativa, la risposta fornita al terzo quesito.

Le contestazioni dell’appellante (e del suo tecnico di parte, ing. Giancarlo Chiaia, queste ultime confluite nell’ulteriore relazione tecnica datata 29 aprile 2014, depositata in primo grado) concernono i dati sulla portata media immessa in rete acquisiti in via autonoma dal verificatore, ma non attengono né alla loro oggettiva consistenza né propriamente



all'acquisizione in via autonoma, in sé considerata. Giova precisare 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 dell'AQP senza alcun commento e senza essere stata seguita o preceduta da altra interlocuzione tra il verificatore e l'ufficio.

L'attendibilità dei dati, d'altronde, è messa in discussione dalla società ricorrente solo perché provenienti da una delle parti in causa. Tuttavia, non si può non rilevare che si tratta dell'unico soggetto che ne aveva l'integrale disponibilità e che non sono stati addotti, con l'atto di appello e le memorie giudiziali, seri elementi di confutazione dei volumi comunicati come immessi in rete negli anni 2011 e 2012.

Invece è contestata la significatività, dal punto di vista tecnico, della *portata media immessa in rete* in luogo della *portata misurata all'ingresso dell'impianto*.

All'evidenza si tratta di questione che riguarda il merito dell'accertamento effettuato dal verificatore, e validato dal tribunale, piuttosto che la lesione delle garanzie partecipative.

3.2.2. Nel merito, infatti, la principale contestazione mossa nell'atto di appello attiene all'aver il verificatore effettuato l'accertamento sulla base dei dati riguardanti l'afflusso medio in rete piuttosto che sulla base della misurazione diretta della portata effettiva all'ingresso dell'impianto, da compiersi personalmente mediante sopralluogo.

Tuttavia si tratta di una contestazione che non tiene nel debito conto la precisazione ripetutamente formulata al riguardo nella relazione suppletiva di verifica, vale a dire che *"i dati di monitoraggio del complesso sistema depurativo, alla stregua del dato relativo alla portata all'ingresso, per essere coerenti e credibili occorre che siano riferiti ad un periodo di tempo pari, come si è detto, ad almeno due anni e, pertanto, se non rilevati e forniti dal gestore, come purtroppo è accaduto per il depuratore di Acquaviva delle Fonti, non possono essere ricavati con limitate misure sul campo"* (così a pag.9 della relazione).

Si tratta di un'affermazione plausibile dal punto di vista logico prima che tecnico e che, oltre a non essere in alcun modo smentita negli scritti difensivi, è solo genericamente contestata nella relazione tecnica di parte Teorema del 29 aprile 2014, che manca soprattutto di prendere posizione (cfr. in particolare pag. 10) sull'inutilità - chiaramente rappresentata dal verificatore - di un riscontro limitato ad un unico sopralluogo, necessitando un monitoraggio di più lunga durata, che la società che gestisce l'impianto non è stata in grado di fornire.

Anche per le ragioni sopra dette non sarebbe di alcuna utilità la rinnovazione della verifica, richiesta dall'appellante, per effettuare, tra l'altro, *"un sopralluogo sull'impianto di depurazione in occasione del quale verificare de visu i valori del flusso idrico rilevato dal misuratore elettromagnetico e degli altri strumenti ivi presenti"* (come sollecitato, da ultimo, con la memoria ex art. 73 c.p.a).

3.3. L'altro presupposto dell'accertamento tecnico sul quale si sono appuntate le critiche dell'appellante consiste nell'aver il verificatore ipotizzato un'efficienza depurativa del 97%.

3.3.1. In proposito va premesso quanto segue.

Le ragioni per le quali il verificatore non ha ritenuto utili tre degli approcci metodologici proposti dal consulente di parte Teorema per stimare la capacità di depurazione residua dell'impianto sono spiegate nella relazione suppletiva (pagg. 7-9) e non hanno formato oggetto di censura in appello, né nell'illustrazione di ciascuno dei motivi di gravame.

Pertanto, dei quattro approcci metodologici proposti dal consulente di parte, va tenuto in considerazione quello preferito dal verificatore, che individua il carico in termini di *abitanti equivalenti* affluente al depuratore utilizzando la portata all'ingresso del depuratore e la concentrazione di BOD5.

Mentre su questo secondo dato vi è stato accordo fra le parti e i loro tecnici (in quanto la concentrazione di BOD5, cioè dei liquami in ingresso, è stimata univocamente come pari a 349,20/350 mg/l, ricavata dall'esame dei rapporti di prova relativi ai dati di ingresso raccolti nel 2011 e 2012, acquisiti nella prima fase della verifica), il contrasto - per come emerge anche da quanto sopra - ha riguardato il carico idraulico in ingresso, che la società Pura Depurazioni, gestore dell'impianto, ha indicato in 5.500 mc/d (senza fornire riscontro documentale, ma tenendo conto delle ore di funzionamento delle pompe di sollevamento: cfr. pag. 3 della relazione di parte allegata alla prima relazione di verifica) ed il prof. Chiaia, tecnico di parte Teorema, ha individuato nel valore di 3.248 mc/d (sulla base dei fabbisogni idrici del Comune di Acquaviva delle Fonti desunti dall'ATO Puglia negli anni 1999-2000: cfr. pag. 10 della relazione di verifica suppletiva).

Il verificatore è pervenuto, a sua volta, al dato di 4.786 mc/d sulla base dei dati forniti con la email del 13 novembre 2013. Data l'impossibilità di procurarsi il dato sulla portata effettiva del carico all'ingresso del depuratore per la mancanza di monitoraggio e per la sostanziale inutilità di un sopralluogo *una tantum*, di cui si è detto sopra, l'elaborazione dei dati a sua disposizione effettuata dal verificatore (per la quale è sufficiente fare rinvio alle pagg. 10 e 11 della relazione suppletiva) non presenta profili di illogicità o di erroneità manifesta, né è di per sé specificamente contestata con gli scritti difensivi depositati da Teorema in grado di appello.

3.3.2. Tutto ciò premesso, la contestazione riguarda il detto coefficiente di efficienza, che attiene alla seconda parte dell'accertamento del verificatore. Quest'ultima consiste nei seguenti passaggi:

- l'elaborazione anzidetta ha condotto il verificatore ad individuare il numero di *abitanti equivalenti* attualmente serviti

dall'impianto (conformemente a quanto definito dall'art. 74, comma 1, punto a, del d.lgs. n. 152 del 2006) in 27.855 AE;
- la potenzialità di progetto dell'impianto è di 28.867 AE;
- residuerebbe una potenzialità pari alla differenza (1.012 AE);
- tuttavia il verificatore ipotizza che "il depuratore abbia una efficienza depurativa, in via cautelativa, pari al 97% del valore di progetto";

- quindi ottiene che "la potenzialità ricettiva residua è pari a $(0.97 \times 28.867 - 27.855) = 146 \text{ A.E.}$ ";

- con tale capacità ricettiva residua non è compatibile la portata dello scarico oggetto della richiesta di autorizzazione, in quanto questo scarico "determinerebbe il carico di 834 A.E.", dato, quest'ultimo, incontestato tra le parti (cfr. pagg. 11-12 della relazione integrativa).

3.3.4. L'appellante sostiene che il verificatore non avrebbe potuto applicare il coefficiente di riduzione del 97% sia perché si tratterebbe dell'effetto di un apprezzamento valutativo sottratto all'ambito di cognizione delineato dall'art. 66 c.p.a. sia perché l'impianto di depurazione dovrebbe garantire comunque un'efficienza del 100%.

La portata meramente teorica di tale seconda affermazione non tiene conto del dato di esperienza secondo cui l'efficienza depurativa non raggiunge di regola il 100%, tanto è vero che, come osserva la difesa di AQP, analoghi parametri di valutazione dell'efficienza dell'impianto sono stati utilizzati dal consulente di Teorema in due degli approcci metodologici seguiti.

Il verificatore si è quindi limitato a tenere conto, peraltro in termini estremamente contenuti e prudenziali, di un dato esperienziale, così che va respinta anche la censura di violazione dell'art. 66 c.p.a.

Giova precisare che tenere conto del dato effettivo dell'efficienza depurativa dell'impianto non significa legittimare <<un impianto "fuori legge", cioè che non rispetta i limiti tabellari prescritti dal d.lgs. n. 152/2006>> (come si legge nella memoria conclusiva dei Teorema), ma soltanto considerare che il rispetto di tali limiti è garantito ma con potenzialità ridotta in termini di A.E. rispetto alla potenzialità di progetto.

3.4. Il primo motivo di appello va quindi respinto.

4. Col secondo motivo si censura la sentenza, in sintesi, perché ha qualificato la questione della capacità "residua" dell'impianto come una questione di discrezionalità tecnica, trattandosi, invece, secondo l'appellante, di una questione di fatto a presupposto della legittimità dell'atto.

4.1. Col terzo motivo si censura, per vizio di *ultra petita* e violazione del principio di separazione dei poteri, la parte della sentenza nella quale sono richiamati il principio di precauzione e gli artt. 191, par. 2, comma 1, del TFUE e 3 del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché questi, sempre ad avviso dell'appellante, non costituiscono motivazione del provvedimento impugnato, né hanno costituito eccezione da parte della difesa di AQP nel corso del giudizio di primo grado.

4.2. Col quarto motivo si censura, nel merito, l'applicazione che il primo giudice ha fatto del principio di precauzione, sostenendo l'appellante che questo non sarebbe pertinente nel caso di specie e che la sentenza svolge argomentazioni meramente teoriche avulse dal caso concreto. In particolare, si avrebbe che: l'applicazione del principio di precauzione può giustificare prescrizioni più severe ma deve essere supportato da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di un'istruttoria ineccepibile, ed inoltre deve essere temperato col principio di proporzionalità, sempre all'esito di una puntuale analisi istruttoria e con motivazione; invece nel provvedimento di diniego impugnato non sono richiamati né il principio di precauzione né l'istruttoria e le indagini che AQP ha condotto per giungere al diniego; anzi, proprio la carenza istruttoria avrebbe reso necessaria la verifica in giudizio.

4.2.1. Quest'ultima, a sua volta, sarebbe inficiata dal *modus operandi* del verificatore denunciato col primo motivo, perché il risultato istruttorio è fondato su una presunzione di efficienza dell'impianto (al 97% piuttosto che al 100%) non corrispondente alla realtà.

5. I motivi, che vanno trattati congiuntamente per evidenti ragioni di connessione e di consequenzialità logico-giuridica, non meritano favorevole apprezzamento.

5.1. Non vi è dubbio che la capacità ricettiva dell'impianto di depurazione di Acquaviva delle Fonti sia il presupposto di fatto sulla base del quale è stata formulata una delle ragioni di diniego allo scarico.

Tuttavia, 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 di Teorema, tanto è vero che la parte ricorrente, col motivo di ricorso in oggetto, ha denunciato il vizio di eccesso di potere per erroneo ed omesso apprezzamento dei presupposti di fatto, travisamento e difetto di istruttoria.

L'esito dell'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.

Invero, avendo l'AQP utilizzato i dati forniti dalla società che gestisce l'impianto depurativo (pur se facente parte dello stesso Gruppo Acquedotto Pugliese s.p.a.) e quelli ricavabili dal Piano di Tutela delle Acque, è pervenuta ad una *valutazione di incompatibilità quantitativa* dello scarico da autorizzare con l'attuale capacità ricettiva dell'impianto di depurazione in ragione del fatto che l'impianto di depurazione è risultato già sotto pressione rispetto alle previsioni progettuali.

Tale valutazione ha ricevuto dalla relazione di verifica, come sottolineato in sentenza, un “*chiaro supporto tecnico – istruttorio*”, che ha consentito di escludere i vizi denunciati dalla società Teorema come sintomatici dell’eccesso di potere.

Va perciò confermata la sentenza di primo grado, laddove afferma che “*la valutazione espressa dalla società resistente nella motivazione del gravato provvedimento non appare sindacabile in sede giurisdizionale, in quanto avente chiara caratterizzazione di discrezionalità tecnica e non risultando inficiata da vizi macroscopici*”, laddove il riferimento alla discrezionalità tecnica attiene alla legittimità del diniego dell’autorizzazione, in quanto risultato non affetto dai vizi denunciati.

5.2. Non coglie nel segno nemmeno la censura formulata dall’appellante (ribadita negli scritti conclusivi) che la motivazione della sentenza sarebbe omessa od insufficiente, perché non si sarebbe occupata delle critiche tecniche mosse all’operato dell’amministrazione, prima, e del verificatore, poi.

In realtà queste critiche sono state tanto considerate nella fase istruttoria del processo da indurre il collegio a disporre dapprima la verifica, specificamente sulle questioni fattuali controverse, e quindi il supplemento istruttorio demandato allo stesso verificatore. Per il tramite di tale attività istruttoria il giudice di primo grado è pervenuto perciò a disattendere le censure tecniche della ricorrente, secondo quanto sopra esposto trattando del primo motivo di appello e secondo quanto motivato in sentenza *per relationem* agli esiti della verifica.

5.3. Nemmeno è da ritenere 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.

Questo non costituisce una ragione del diniego che, nella prospettazione della sentenza di primo grado, si verrebbe a sostituire o anche soltanto ad aggiungere alle ragioni addotte da AQP per negare l’autorizzazione allo scarico.

Non si tratta cioè di un’argomentazione a sostegno del provvedimento impugnato che ne altera o ne integra l’impianto motivazionale (nel quale caso soltanto si avrebbe la dedotta violazione del divieto di integrazione postuma della motivazione del provvedimento amministrativo stigmatizzata dalla giurisprudenza: cfr. Cons. Stato, V, 30 aprile 2020, n. 2762; id., VI, 6 settembre 2021, n. 6218, tra le altre).

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, nell’ambito del procedimento amministrativo concluso con tale provvedimento, 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.

Ciò detto in generale, va sottolineato come il principio di precauzione sia stato utilizzato dal primo giudice per corroborare il giudizio di legittimità del provvedimento di diniego impugnato.

In realtà, il caso di specie, nella prospettiva del carico idraulico sopportabile dall’impianto di depurazione, non presenta tanto profili di insufficienza delle informazioni scientifiche disponibili (che costituiscono il presupposto tipico del ricorso al principio di precauzione) quanto piuttosto profili di incertezza insiti nella variabilità dei fattori di utilizzazione dell’impianto di depurazione. Rispetto a tali profili risulta ragionevole e non sindacabile in sede giurisdizionale l’atteggiamento prudente dell’amministrazione.

L’insindacabilità del diniego, anche sotto il profilo della proporzionalità, si giustifica perché - come ben messo in evidenza dagli esiti della verifica ma anche dalla molteplicità e non univocità delle conclusioni tecniche prospettate dal perito di parte ricorrente - anche a voler escludere la certezza del superamento del carico idraulico sostenibile, l’autorizzazione allo scarico delle acque reflue dell’impianto di Teorema, per un verso avrebbe reso tale superamento altamente probabile, per altro verso avrebbe potuto incidere sulla futura utilizzazione dell’impianto di depurazione, limitando, come nota AQP, la possibilità di allaccio delle utenze domestiche ovvero compromettendo il processo di trattamento.

A quest’ultimo riguardo risultano pertinenti i rilievi svolti dalla difesa della società appellata sia nella memoria di replica che nelle note d’udienza, concernenti 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.

5.4. I motivi secondo, terzo e quarto vanno perciò respinti.

6. Col quinto motivo di appello si deduce il vizio di omessa pronuncia, nella parte in cui la sentenza “*statuisce l’assorbimento delle altre censure dedotte con il ricorso di primo grado*”. Alla denuncia di violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato l’appellante fa seguire la riproposizione dei motivi dichiarati assorbiti.

6.1. Il motivo presenta un profilo di inammissibilità poiché non censura specificamente la decisione di “assorbimento”, dovuta alla sopravvenuta carenza di interesse del ricorrente all’esame dei motivi sui quali il tribunale non si è pronunciato. Questa è stata motivata mediante richiamo dell’univoca giurisprudenza per la quale ove l’atto impugnato sia legittimamente fondato su una ragione di per sé sufficiente a sorreggerlo, diventano irrilevanti, per difetto di interesse, le ulteriori censure dedotte dal ricorrente avverso le altre ragioni opposte dall’autorità emanante a rigetto della sua istanza.

Nel caso di specie il tribunale ha dato atto che il provvedimento prot. n. 5987/2011, impugnato in giudizio, è sorretto da più ragioni giustificatrici ed ha affermato che queste sono “tra loro autonome e non contraddittorie: a) assenza di capacità residua dell'impianto di depurazione di Acquaviva delle Fonti; b) classificazione dell'impianto chimico - fisico - biologico, per il quale è in corso la richiesta di autorizzazione AIA, insieme ad altri distinti trattamenti, da parte di Teorema, come operazione D9 dell'Allegato B, alla Parte IV, del D.Lgs 152/2006 per il quale non è previsto il recapito in pubblica fognatura”.

Ritenute infondate le censure mosse alla prima ragione giustificatrice ne ha fatto seguire “l'assorbimento” delle censure mosse alla seconda.

Giova precisare che non si tratta di assorbimento c.d. proprio, bensì di sopravvenuta carenza di interesse alla decisione, che più correttamente avrebbe dovuto comportare una dichiarazione di improcedibilità dei motivi restanti ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c, c.p.a.

6.1.1. L'appellante, per rendere ammissibile il motivo di gravame, avrebbe dovuto argomentare in merito alla permanenza, invece, dell'interesse alla decisione e quindi, quanto meno, dedurre che la prima delle due ragioni giustificatrici, reputata legittima dal primo giudice, non fosse, in effetti, sufficiente a sorreggere il diniego di autorizzazione allo scarico.

Nella presente situazione processuale, la mancata specifica contestazione della *ratio decidendi* fondata sulla sopravvenuta carenza di interesse, rende inammissibili i motivi meramente riproposti in appello e la censura di omessa pronuncia.

6.2. Comunque, la censura è infondata e la decisione di sopravvenuta carenza di interesse è corretta. Poiché il provvedimento impugnato è sorretto da più ragioni giustificatrici autonome, è pertinente ed applicabile il richiamato principio giurisprudenziale per il quale per la sua conservazione è sufficiente la legittimità di almeno una di esse.

Respinte perciò le censure mosse dalla società Teorema alla prima delle due ragioni ostative al rilascio dell'autorizzazione allo scarico (“il presidio depurativo di Acquaviva non ha la capacità residua depurativa tale da consentire il trattamento delle portate che la ditta Teorema intende immettere in rete fognaria (una portata pari a 200 mc/die con un incremento fino a ca 215,5 mc/die in occasione di eventi meteorici)”), contenute nel III motivo dell'originario ricorso (che è l'unico a non essere stato riproposto in appello), correttamente il tribunale ha omesso di pronunciarsi sui motivi I, II, IV e V.

6.3. Pertanto, pur avendo il verificatore espresso un accertamento favorevole alla ricorrente in ordine ai primi due quesiti (affermando che le acque reflue di Teorema “possono definirsi acque reflue industriali in quanto derivano da un impianto produttivo, rispetteranno i limiti tabellari di cui alla Tab. 3 dell'allegato 5 della Terza parte del D.Lvo 152/2006 (giusta dichiarazione nell'istanza di allaccio in data 17.9.2009) e se convogliate in una condotta che condurrà alla pubblica fognatura, saranno escluse dall'applicazione della parte IV del D.Lvo 152/2006”), non è necessario occuparsi dei motivi di ricorso correlati (cioè il I ed il II, riproposti in appello) né delle contestazioni mosse dalla difesa di AQP alle risposte fornite dal verificatore (in specie nelle note d'udienza del 19 dicembre 2012, cui la società appellata si è riportata negli scritti successivi).

6.3.1. Si tratta infatti di motivi concernenti la dedotta natura di acque reflue industriali dello scarico (e non di rifiuti liquidi non recuperabili, che invece sarebbero stati inviati allo smaltimento), nonché concernenti il rispetto dei valori limite di emissione di cui alle tabelle contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006 e delle norme tecniche, prescrizioni regolamentari e valori limite adottati dall'Autorità d'Ambito competente (quindi i profili qualitativi dello scarico), la cui decisione è comunque priva di interesse per la ricorrente, ostando all'autorizzazione allo scarico l'incompatibilità quantitativa della portata con la capacità “residua” dell'impianto di depurazione.

6.4. Parimenti improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse sono i motivi IV e V dell'originario ricorso, riguardanti, rispettivamente, il diniego di scarico di acque meteoriche e la violazione delle norme sulla rete integrata dei rifiuti di cui al Piano Gestione Rifiuti della Regione Puglia.

Considerata la ragione ostativa concernente la capacità ricettiva dell'impianto, il diniego di autorizzazione è legittimo, a prescindere dall'origine, anche meteorica, delle acque oggetto dello scarico e dalla loro derivazione dall'impianto di trattamento di rifiuti liquidi della società ricorrente.

6.5. Il motivo VI del ricorso, concernente la violazione dei principi partecipativi nel procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione, è invece definitivamente inammissibile perché, come detto, riproposto in appello senza censurare specificamente la dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse di cui alla sentenza di primo grado.

7. In conclusione, l'appello va respinto.

7.1. Sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese processuali, considerata la complessità tecnica della materia trattata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

(Omissis)