

Sversamento su suolo di acque reflue urbane

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 22 luglio 2024, n. 2640 - Burzichelli, pres.; Consoli, est. - Acquaenna S.C.P.A. (avv.ti Mania e Cassar) c. Comune di Enna (avv. Scarlata) ed a.

Acque - Sversamento su suolo di acque reflue urbane - Ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi mediante la rimozione di rifiuti liquidi sul suolo e nelle acque superficiali.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha impugnato: a) l'ordinanza del Sindaco di Enna n. 12 in data 6 aprile 2023, adottata ex art. 192, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006, nonché ex art. 50 del decreto legislativo n. 167/2000, con cui, in relazione alla nota di ARPA Sicilia sub b), inerente ad un accertamento di *“sversamento su suolo di acque reflue urbane fuoriuscenti da una condotta della rete fognaria cittadina presente in c/da S. Calogero, adiacente alla S.P. 51, agro di Enna”*, è stato ordinato alla ricorrente di provvedere nel termine di trenta giorni *“al ripristino dello stato dei luoghi mediante la rimozione di rifiuti liquidi sul suolo e nelle acque superficiali, con le procedure previste dall'art. 239 del D.lgs. 152 del 2006 e ss.mm.ii. nonché allo smaltimento nei modi di legge mediante ditta specializzata”*, con l'avvertenza che in caso di inottemperanza si sarebbe proceduto agli interventi sostitutivi in danno, con successivo recupero delle somme anticipate; b) la nota n. 14453 in data 20 marzo 2023, con cui ARPA Sicilia – a seguito delle ispezioni e campionamenti sull'acqua in uscita da una condotta di rete fognaria cittadina presente in C/da San Calogero in data 16 gennaio 2023 - ha comunicato che: - in base ai valori dei parametri determinati il campione risultava *“derivante da uno scarico su suolo non autorizzato di acque reflue urbane non depurate”*; - erano stati riscontrati superamenti dei limiti previsti dalla tabella 4 dell'allegato 5 alla parte III del decreto legislativo n. 152/2006 per i parametri COD, BOD 5, Solidi Sospesi Totali, Fosforo Totale, e Tensioattivi; - ai sensi dell'art. 192, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006, la ricorrente e l'Assemblea Territoriale Idrica di Enna erano tenute a *“mettere immediatamente in atto le misure tese a far cessare il fenomeno della fuoriuscita del refluo, ivi comprese le misure previste dall'art. 110 del d.lgs. n. 152/2006”* e a provvedere al ripristino dello stato dei luoghi; - ai sensi della medesima norma, il Sindaco era tenuto disporre con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale avrebbe provveduto in danno dei soggetti obbligati, con recupero delle somme anticipate; - sarebbe stata informata la Procura della Repubblica di Enna *“per i fatti di rilevanza penale”*; c) ove occorra, il verbale di campionamento in data 16 gennaio 2023.

Nel ricorso, premessa una ricostruzione del quadro normativo e delle vicende relative al servizio idrico integrato nell'ambito territoriale di Enna, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) il Sindaco di Enna, a seguito di segnalazioni circa la presunta presenza di scarichi fognari a cielo aperto nei pressi della S.P. 51, C.da San Calogero, in data 13 settembre 2022 aveva diffidato la ricorrente e l'Assemblea Territoriale Idrica di Enna alla soluzione immediata della problematica, nonché all'adozione urgente di interventi necessari al fine di evitare eventuali situazioni di pericolo per la salute, l'igiene pubblica e l'ambiente; b) quest'ultima ha prontamente riscontrato la nota del Sindaco, facendo presente di aver già provveduto, di concerto con la ricorrente, ad eseguire la ricognizione degli interventi necessari in tutti i comuni dell'ambito, compreso l'intervento in C.da San Calogero, per il quale era già stata prevista un'estensione delle linee di acquedotto e fognarie e la realizzazione di un impianto di sollevamento delle acque fognarie per immetterle nel resto della rete pubblica, al contempo rappresentando che tali opere non erano ancora state realizzate in quanto la Regione Siciliana non aveva erogato i finanziamenti necessari; c) sono seguiti un campionamento dell'ARPA e poi una prima ordinanza del Sindaco, e, quindi, un nuovo campionamento istantaneo nel gennaio 2023, sul quale sono stati determinati, in un laboratorio di Ragusa, i parametri fissati dalla tabella 4 dell'allegato 5 alla parte III del decreto legislativo n. 152/2006; d) con nota del 20 marzo 2023 n. 14453 ARPA Sicilia ha comunicato che il predetto campione di acqua prelevato a seguito di *“sversamento su suolo di acque reflue urbane fuoriuscenti da una condotta della rete fognaria cittadina presente in c/da S. Calogero”* superava i limiti previsti dalla tabella 4 per i parametri COD, BOD 5, Solidi Sospesi Totali, Fosforo Totale, e Tensioattivi e ha ritenuto che, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006, la ricorrente e l'Assemblea Territoriale Idrica fossero tenute a *“mettere immediatamente in atto le misure tese a far cessare il fenomeno della fuoriuscita del refluo, ivi comprese le misure previste dall'art. 110 del D.lgs. 152/2006”* e a ripristinare lo stato dei luoghi, invitando il Sindaco a disporre con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere; e) con ordinanza n. 12 in data 6 aprile 2023 il Sindaco, anche ai sensi degli artt. 50 e 54 del decreto legislativo n. 267/2000, ha ordinato alla ricorrente *“di provvedere con decorrenza immediata e comunque entro 30 giorni... al ripristino dello stato dei luoghi mediante la rimozione di rifiuti liquidi sul suolo e nelle acque superficiali, con le procedure previste dall'art. 239 del D.lgs. 152 del 2006 e ss.mm.ii. nonché allo smaltimento nei modi di legge mediante ditta specializzata”*, con l'avvertenza che in caso di inottemperanza si sarebbe provveduto agli



interventi sostitutivi in danno, con successivo recupero delle somme anticipate.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) non sussiste alcuna violazione dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006, posto che la norma si riferisce all'abbandono e al deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, nonché all'immissione degli stessi nelle acque superficiali e sotterranee; b) la nota di ARPA Sicilia e il provvedimento del Comune si riferiscono ad uno "*scarico di refluo urbano non depurato*" e ciò trova conferma nei valori assunti da ARPA Sicilia quali limiti normativi, tipici degli scarichi di acque reflue, nel verbale di campionamento, in cui si attesta trattarsi di scarichi di acque reflue, nonché nel certificato di analisi del laboratorio di Ragusa, in cui si qualifica il campione "acqua - refluo di depurazione"; c) ai sensi dell'art. 74, comma 1, lettera *ff*, del decreto legislativo n. 152/2006, lo scarico è tale quando esiste un sistema stabile di collettamento e vi è continuità tra il ciclo di produzione che genera il refluo ed il corpo ricettore; d) mentre lo scarico avviene, quindi, senza soluzione di continuità tra il momento della produzione del refluo ed il suo sversamento, i rifiuti allo stato liquido sono le acque reflue di cui il detentore si disfa, senza versamento diretto nei corpi ricettori, ma avviandole a smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o, comunque, senza canalizzazione, sicché la disciplina sui rifiuti differisce da quella sugli scarichi, come peraltro espressamente sancito dall'art. 185, comma 2, lettera *a*, del decreto legislativo n. 152/2006; e) risulta, quindi, non pertinente il richiamo alle misure di cui all'art. 110 del decreto legislativo n. 152/2006 - che riguardano il trattamento di "rifiuti liquidi" all'interno degli impianti di depurazione per le acque reflue (il quale, peraltro, andrebbe autorizzato dall'autorità regionale competente) - nonché all'art. 239 (concernente la bonifica dei siti contaminati), che non trova applicazione per "le acque di scarico", giusta il disposto del citato art. 185, comma 2, lett. *a*; f) ad ogni buon conto, l'ARPA ha adottato un metodo di campionamento istantaneo, ma in base all'allegato 5 alla parte III del decreto legislativo n. 152/2006 e come risulta anche dai protocolli operativi di campionamento approvati con decreto del Direttore Generale di ARPA Sicilia n. 683 in data 24 dicembre 2018 n. 683, il campionamento istantaneo non è ammesso come metodo di prelievo dei campioni, a meno che non vi sia una specifica motivazione espressa nel verbale di campionamento e tale metodo sia finalizzato ad ottenere un campione più adatto a rappresentare lo scarico o sia determinato dal particolare tipo di accertamento; g) a parte il fatto che nel verbale non si rinviene alcuna motivazione sul punto, nella specie non sussistevano, comunque, i presupposti per il campionamento istantaneo, in quanto tale campionamento: - non consente di cogliere la naturale variabilità delle acque reflue urbane nell'arco della giornata; - non risulta idoneo perché lo scarico di cui si tratta non è effimero o discontinuo; - non risulta idoneo in ragione del tipo di accertamento effettuato e dell'insussistenza di ragioni di emergenza; h) l'ordine impartito è, comunque, del tutto irragionevole e inattuabile dal punto di vista tecnico, posto che sarebbe necessario inibire l'uso della fognatura alla popolazione residente nell'area di interesse, ciò che esula dai poteri del gestore del servizio idrico integrato e anche dell'Assemblea Territoriale Idrica; i) la problematica potrà semmai trovare soluzione, a fronte dell'indispensabile finanziamento, con la realizzazione di opere di completamento del sistema fognario e depurativo a servizio dell'area urbana (opere proposte dalla ricorrente ma la cui realizzazione, ad oggi, non è stata autorizzata, per mancanza dell'assegnazione del relativo finanziamento pubblico ed in quanto, per altro verso, l'Assemblea Territoriale Idrica non ha ritenuto di far gravare tali opere sulla tariffa, che ha raggiunto già i massimi consentiti); l) il gestore e l'Assemblea Territoriale Idrica hanno già attuato le azioni propedeutiche alla rimozione dello scarico, che, tuttavia, sarà realizzata nei tempi imposti dall'Assemblea dei Sindaci con la programmazione delle opere del Piano degli Interventi attuata nel bilanciamento tra gli obiettivi di salvaguardia ambientale e le esigenze di sostenibilità economico-finanziaria della tariffa del servizio idrico integrato; m) deve aggiungersi che la responsabilità di cui all'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006 non è oggettiva, dovendo essere individuato il responsabile delle violazioni, salva la responsabilità in solido del proprietario o del titolare di diritti qualificati sull'area, a condizione che l'abbandono o il deposito o l'immissione dei rifiuti sia a questi imputabile a titolo di dolo o colpa (anche in attuazione del principio comunitario "chi inquina paga"); n) al riguardo, va ribadito che lo scarico di acque non depurate è imputabile all'assenza di opere che consentano il collettamento dei reflui provenienti dalla predetta area ed il loro trasferimento all'impianto di depurazione comunale (opere di cui la ricorrente ha da tempo proposto la realizzazione); o) inoltre, l'Amministrazione non ha garantito il contraddittorio contemplato dal citato art. 192 e anche l'ordinanza sindacale è stata adottata in violazione delle garanzie partecipative, le quali non potevano essere eluse, non sussistendo le speciali ragioni di impedimento indicate dall'art. 7 della legge n. 241/1990; p) oltre a ciò, non sussistevano, ad ogni buon conto, i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente, in particolare: - l'impossibilità di differire l'intervento per la ragionevole previsione di un danno imminente; - l'impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo imminente con gli ordinari strumenti previsti dall'ordinamento; - l'indicazione del limite temporale di efficacia dello strumento *extra ordinem*; q) nello specifico, la situazione di pericolo effettivo deve essere accertata attraverso un'adeguata istruttoria e sul punto l'Amministrazione è tenuta a rendere congrua motivazione, mentre il Sindaco si è limitato a richiamare la nota di ARPA Sicilia.

Il Comune di Enna, oltre a ricostruire in dettaglio lo sviluppo del procedimento, ha svolto, in sintesi, le seguenti difese:

a) la ricorrente gestisce il servizio idrico integrato e si è obbligata ad eseguire tutti i lavori e a fornire tutte le prestazioni occorrenti per la custodia, conservazione, manutenzione ordinaria, programmata e straordinaria per il corretto esercizio e la funzionalità delle opere (cfr. punto 4 del disciplinare tecnico allegato al contratto di affidamento della gestione; art. 4, primo comma, della convenzione), in aggiunta agli obblighi che derivano dal decreto legislativo n. 152/2006 (art. 151,

comma 6; art. 162, comma 1; art. 165, comma 1); b) è stato effettuato un sopralluogo in contraddittorio in data 22 settembre 2022, cui ha fatto seguito l'ordinanza n. 47 del 27 ottobre 2022, adottata ai sensi dell'art. 192, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006; c) è stato, quindi, effettuato un nuovo sopralluogo in contraddittorio in data 16 gennaio 2023 e le successive analisi hanno fornito esito analogo; d) con il presente ricorso è stata tardivamente impugnata l'ordinanza sindacale n. 12 in data 6 aprile 2023, adottata a seguito dell'inottemperanza all'ordinanza n. 47 del 22 settembre 2022; e) l'atto impugnato con il presente ricorso si configura come meramente confermativo del precedente provvedimento ed esso, in quanto tale, non è impugnabile; f) in ogni caso, vi è difetto di interesse al ricorso, in quanto sarebbe comunque efficace il provvedimento precedente, non impugnato; g) ad ogni buon conto, l'ordinanza gravata è espressione di attività vincolata, poiché doveva darsi esecuzione a quanto imposto da ARPA Sicilia; h) in data 22 settembre 2022 è stata accertata la presenza di una condotta in materiale plastico interrata e parzialmente affiorante dal suolo e nel punto finale di scarico il liquido proseguiva sul suolo disperdendosi; i) l'esito delle analisi è stato comunicato alla ricorrente con nota n. 53547 del 13 ottobre 2022, mai impugnata; l) la citata ordinanza n. 47 in data 27 ottobre 2022 si fonda sugli stessi rilievi ora contestati dalla ricorrente con riferimento al provvedimento impugnato con il presente gravame; m) non è stato, quindi, violato il principio del contraddittorio e l'istruttoria è stata del tutto adeguata; n) le attività che la ricorrente reputa inattuabili rientrano tra i compiti della società e avrebbero dovuto essere eseguite da tempo, in adempimento agli obblighi derivanti dalla gestione del servizio, ciò che non è avvenuto, neppure dopo la conferenza dei servizi in data 27 febbraio 2024; o) in particolare, occorre distinguere tra realizzazione di opere infrastrutturali e interventi di riparazione e ripristino della rete fognaria, occorrenti nell'immediato, i quali rientrano tra gli obblighi del gestore; p) il termine di trenta giorni deve essere valutato anche alla luce della pregressa ordinanza n. 47 del 27 ottobre 2022 e, comunque, non risulta che la ricorrente si sia fatta parte attiva e diligente nella risoluzione del problema; q) il verbale di accertamento di ARPA Sicilia costituisce atto pubblico, sicché la sua fede privilegiata avrebbe dovuto essere contestata nella forme di rito; r) il Sindaco era tenuto, comunque, ad intervenire alla luce delle plurime discipline richiamate anche dalla difesa erariale; s) la natura contingibile e urgente dell'ordinanza ostava all'applicazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990.

Con memoria in data 27 aprile 2024 la ricorrente, nel confermare le proprie difese, ha precisato che: a) come si evince dalla "relazione accompagnamento – obiettivi di qualità per il biennio 2022-2023 – programma degli interventi e piano delle opere strategiche", allegata alla proposta tariffaria approvata dall'Assemblea Territoriale Idrica con delibera in data 13 dicembre 2022 n. 34, l'Autorità d'Ambito non ha autorizzato la realizzazione di alcun intervento depurativo e fognario ad Enna in C.da San Calogero; b) la ricorrente, dal proprio canto, ha continuato diligentemente ad attivarsi per approfondire la questione e, in apposita conferenza di servizi tenuta in data 27 febbraio 2024, ha proposto all'Assemblea Territoriale Idrica e al Comune più soluzioni progettuali per risolvere la problematica; c) nonostante ciò, l'Assemblea Territoriale Idrica di Enna, partecipata dal Comune di Enna (socio maggioritario), non ha ancora autorizzato e finanziato l'unico intervento ritenuto allo stato fattibile, precisamente la realizzazione di un impianto di sollevamento della rete fognaria esistente e di una condotta in pressione sino al raggiungimento della rete fognaria esistente in via della Rinascita. Costituitasi in giudizio, ARPA Sicilia ha svolto, in sintesi, le seguenti difese: a) va precisato che nel caso di specie l'intervento per risolvere nell'immediato il problema poteva essere semplicemente realizzato, esistendo la rete fognaria cittadina poco più a valle (circa 400 metri in linea d'aria) dal punto di scarico, sulla S.S. "Pergusina"; b) è stata effettuata una doppia contestazione: scarico nelle acque superficiali non autorizzato, in violazione dell'art. 124, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006, e smaltimento illecito di rifiuti non pericolosi, in violazione dell'art. 192 del citato decreto legislativo; c) è stato, infatti, accertato uno scarico non autorizzato su suolo di acque reflue urbane grezze; d) quanto allo smaltimento illecito di rifiuti, occorre considerare che nel processo di depurazione delle acque reflue vengono normalmente separate tre frazioni di rifiuti solidi: - EER 190802 (rifiuti da dissabbiamento); - EER 190801 (residui di vagliatura); - EER 190805 (fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane); e) nel processo di trattamento delle acque reflue, i rifiuti indicati sono rimossi dal reflu e smaltiti separatamente, mentre in un reflu brutto essi sono frammisti alla matrice liquida e, pertanto, al momento dello scarico si verifica anche uno smaltimento illecito dei rifiuti; f) considerando il fatto che lo scarico diventa rifiuto qualora si verifica una soluzione di continuità nel processo di scarico, il reflu, una volta venuto a contatto con il suolo e caricato in un idoneo mezzo di trasporto (es. autobotte), assume la qualifica di rifiuto (codice EER 161002) e, a seguito della comunicazione che il gestore è tenuto a inviare all'autorità competente ai sensi dell'art. 110 decreto legislativo n. 152/2006, può essere avviato al depuratore comunale per essere trattato e smaltito in esso; g) il campionamento nell'arco delle ventiquattro ore o delle tre ore, previsto dall'allegato 5 alla parte III del decreto legislativo n. 152/2006, si applica, rispettivamente, ai controlli sugli scarichi in uscita da impianti di depurazione di acque reflue urbane e ai controlli sugli scarichi prodotti da impianti industriali; h) trattandosi nella specie di reflu brutto, non si richiede alcun campionamento mediato e la raccolta del campione istantaneo è la prassi; i) in ogni caso, il campionamento mediato richiede la presenza di strumentazione (misuratori di portata e autocampionatori) che il gestore avrebbe dovuto installare e mettere a disposizione dell'organo di controllo; l) risultava applicabile l'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006 e il Sindaco era, comunque, tenuto ad adottare apposita ordinanza anche ai sensi dell'art. 13 della legge n. 833/1978 (il quale individua il Sindaco come massima autorità sanitaria locale), dell'art. 217 del regio decreto n. 1265/1934 (che prevede l'adozione di ordinanze in presenza di scarichi e scoli) e degli artt. 50, comma 5, e 54,

comma 4, del decreto legislativo n. 267/2000; m) il gestore del servizio è tenuto ad occuparsi della rete fognaria e della depurazione delle acque e nel caso di specie lo scarico non può considerarsi accidentale, come dimostrato dal fatto che la stessa ricorrente ha ammesso che la situazione è imputabile *“all’assenza di opere che consentano il collettamento dei reflui provenienti dalla predetta area ed il loro trasferimento all’impianto di depurazione comunale”*.

Con memoria in data 7 maggio 2024 il Comune di Enna ha ulteriormente precisato le proprie difese, in particolare rilevando che la ricorrente avrebbe dovuto e potuto intervenire con soluzioni idonee al ripristino dello stato dei luoghi anche nelle more della realizzazione degli interventi infrastrutturali programmati, e, invece, non ha posto in essere alcuna azione fino a quel momento esigibile né ha intrapreso altre strade volte alla risoluzione della problematica.

Con memoria in data 8 maggio 2024 la ricorrente ha replicato come segue alle avverse deduzioni e difese: a) è tardiva la memoria depositata da ARPA Sicilia alle ore 23:14 del 29 aprile 2024, in violazione del combinato disposto degli artt. 73, comma 1, c.p.a. e 4, comma 4, disp. att. c.p.a. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 5767 del 2021; n. 1841 del 2021); b) la nota di accertamento di ARPA Sicilia in data 22 settembre 2022 è priva di valenza provvedimento e, dunque, non impugnabile; c) l’ordinanza gravata con il presente ricorso non è meramente confermativa della precedente, in quanto è stata effettuata una nuova valutazione a seguito della rinnovata istruttoria ed è stato formulato un nuovo ordine, assegnando alla parte un termine diverso per l’adempimento, e, pertanto, il nuovo provvedimento ha sostituito il precedente atto, che ha cessato di produrre effetti; d) la ricorrente, nel corso della conferenza dei servizi in data 27 febbraio 2024, ha formulato più proposte progettuali per la soluzione della criticità, ma gli interventi sono tecnicamente complessi e necessitano di autorizzazione da parte dell’Assemblea Territoriale Idrica di Enna e di appositi stanziamenti finanziari; e) la presenza alle attività di campionamento non integra il contraddittorio contemplato dall’art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006; f) va contestato il rilievo della difesa erariale secondo cui la soluzione immediata del problema risultava semplice, poiché la rete fognaria cittadina si trova poco più a valle (circa 400 metri in linea d’aria) dal punto di scarico, sulla strada statale “Pergusina”, atteso che la semplicità della soluzione tecnica non dipende dalla vicinanza della rete fognaria cittadina, dovendosi, quantomeno, verificare l’idoneità e sufficienza delle opere a valle a recepire lo scarico e a convogliarlo al depuratore; g) il gestore del servizio, comunque, non è libero di individuare autonomamente le nuove opere da realizzare, ma deve attuare l’insieme degli interventi programmati nel Piano d’ambito e periodicamente autorizzati dall’Assemblea Territoriale Idrica, che valuta l’efficienza complessiva del sistema (non quello di un singolo collettore fognario) ed individua obiettivi commisurati al livello di spesa accettabile sulla base del sistema tariffario imposto agli utenti; h) l’insussistenza dei presupposti per l’adozione di un’ordinanza contingibile e urgente e la complessità degli interventi da eseguire per ovviare alla problematica sono dimostrati dal fatto che il Comune, scaduto il termine per eseguire il provvedimento, non si è attivato in sostituzione della società e dell’Assemblea Territoriale Idrica; i) ad ogni buon conto, sussiste una differenza ontologica fra scarico e rifiuto (sul punto, cfr. Cass. pen., Sez. III, 10 febbraio 2023, n. 5738); l) occorre evidenziare che in una prima fase lo scarico fognario raggiunge l’impianto di depurazione (in questa fase il refluo non può essere qualificato come rifiuto, né può contenere rifiuti) e, quando il refluo raggiunge l’impianto di depurazione, ha luogo un processo di trattamento da cui si ottengono acque depurate (rilasciate al corpo idrico ricettore) e rifiuti (smaltiti secondo il dettato normativo); m) la ricorrente, poi, non ha contestato la generale ammissibilità del metodo di campionamento istantaneo, ma la sua idoneità in relazione al caso specifico, avuto riguardo a quanto previsto dall’allegato 5, da cui risulta che il campionamento istantaneo non è ammesso come metodo idoneo di prelievo a meno che non vi sia una specifica motivazione espressa nel verbale di campionamento e che tale metodo sia finalizzato ad ottenere un campione più adatto a rappresentare lo scarico o sia determinato dal particolare tipo di accertamento.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente, il Collegio rileva l’inammissibilità della memoria di ARPA Sicilia depositata in data 29 aprile 2024, alle ore 23:14, in quanto, secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza, l’apparente contraddizione tra il primo e il terzo periodo dell’art. 4, comma 4, disp. att. c.p.a. deve essere risolta interpretando che il termine delle ore 24:00 per il deposito degli atti di parte si applica solo agli atti processuali che non sono depositati in vista di una camera di consiglio o di un’udienza per la quale la data sia già fissata o conosciuta in quel momento; al contrario, se vi è una camera di consiglio o un’udienza già fissata, il deposito effettuato dopo le ore 12:00 dell’ultimo giorno utile è considerato inammissibile (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4997; Sez. VI, 31 gennaio 2024, n. 966; Sez. IV, 14 settembre 2022, n. 7977; Sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1137; Cons. giust. amm. Regione Siciliana, 7 giugno 2018, n. 344).

In via preliminare, va, altresì, rilevata l’inammissibilità dell’impugnazione della nota di ARPA Sicilia n. 14453 in data 20 marzo 2023, in quanto priva di contenuto provvedimento, come già ritenuto in un caso analogo da questo Tribunale (cfr. Sez. II, 23 aprile 2024, n. 1513), poiché l’atto integra una mera comunicazione avente ad oggetto gli esiti del controllo e gli obblighi discendenti dalla normativa ritenuta applicabile, rinviando agli enti di competenza per l’adozione dei conseguenti provvedimenti.

Con riferimento all’ammissibilità del gravame, poi, va richiamata la consolidata giurisprudenza, secondo cui *“La differenza fra la conferma e l’atto meramente confermativo consiste in questo: la conferma consegue ad un completo riesame della fattispecie e ad una nuova valutazione, all’esito dei quali si adotta un nuovo atto di contenuto identico a quello originario; l’atto meramente confermativo è invece quello che richiama il contenuto di un precedente provvedimento, limitandosi a dichiarare che esso esiste, e quindi senza alcuna nuova istruttoria o nuova valutazione degli*

elementi di fatto e di diritto già considerati in precedenza. La distinzione rileva sul piano processuale: la conferma si sostituisce integralmente al precedente provvedimento, e risulta autonomamente impugnabile da parte dell'interessato; l'atto meramente confermativo non è invece impugnabile, perché privo di efficacia lesiva propria" (tra le numerose, Cons. Stato, Sez. VI, 17 luglio 2017, n. 3513).

Nel caso di specie è da escludersi la natura di atto meramente confermativo dell'ordinanza sindacale impugnata, la quale, benché nel contenuto coincidente con la precedente ordinanza n. 47 in data 27 ottobre 2022, è stata adottata all'esito di una rinnovata istruttoria (accertamento sui luoghi in contraddittorio con la ricorrente e analisi del campione di reflu prelevato) e presenta un'autonomia portata dispositiva mediante l'assegnazione alla ricorrente di un nuovo termine per provvedere all'adempimento.

Deve ritenersi, quindi, che il provvedimento in esame, autonomamente impugnabile, abbia, per la sua portata dispositiva, sostituito il precedente nel definire l'assetto di interessi, privandolo di effetti.

Nel merito, il Collegio osserva quanto segue.

La vicenda in esame riguarda lo scarico su suolo di acque reflue urbane non depurate fuoriuscenti da una condotta della rete fognaria cittadina.

Trova, dunque, applicazione la parte III del decreto legislativo n. 152/2006, restando, invece, esclusa l'applicazione della parte IV e dell'art. 192 del decreto, stante il disposto dell'art. 185, comma 2, lett. a), secondo cui le "acque di scarico" sono escluse dall'ambito di applicazione della parte IV del decreto, in quanto regolate da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento.

L'art. 127 del decreto legislativo n. 152/2006, inoltre, stabilisce che, *"Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e comunque solo alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione"*, riconducendo, pertanto, alla disciplina dei rifiuti (soltanto) i fanghi prodotti all'esito del trattamento delle acque reflue.

Il provvedimento impugnato è, pertanto, illegittimo nella parte in cui risulta adottato ai sensi del menzionato art. 192 decreto legislativo n. 152/2006.

L'atto gravato è stato emanato dal Sindaco anche nell'esercizio dei poteri contingibili e urgenti di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 267/2000, espressamente richiamato, al fine di far fronte all'esigenza di impedire lo sversamento del reflu potenzialmente nocivo per l'igiene e l'incolumità pubblica.

La ricorrente contesta, anzitutto, il metodo di campionamento adottato dall'ARPA.

Il Collegio ritiene che la verifica condotta dal predetto ente di controllo, costituente presupposto dell'ordinanza impugnata, sia conforme a legge.

Invero, il campione prelevato riguarda acque reflue non sottoposte ad alcun trattamento di depurazione, per le quali il campionamento istantaneo risulta un metodo di analisi non soltanto non escluso dalla normativa di settore (cfr. allegato 5 alla parte III del decreto legislativo n. 152/2006) ma neppure manifestamente inopportuno o incongruo, tenuto conto della circostanza che in assenza di trattamento (che possa ricondurre il reflu entro i valori limite) non si giustifica il prelievo ripetuto di campioni e la misurazione dei valori-limite nell'arco della giornata.

È, invece, fondato il motivo di ricorso con il quale la ricorrente censura la mancanza dei presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente ai sensi degli artt. 50 e 54 del decreto legislativo n. 167/2000.

La giurisprudenza ha escluso la sussistenza dei presupposti di cui si tratta laddove siano richieste opere, ritenute *"manifestamente esulanti dall'ambito applicativo dell'art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267/2000"*, di ricostruzione e riqualificazione di intere strutture, *"la cui progettazione e realizzazione doveva seguire le procedure amministrative ordinarie all'uopo previste, e dunque non poteva essere imposta con un'ordinanza extra ordinem"* (Cons. Stato, Sez. VI, 10 dicembre 2018, n. 6951).

Invero, se pure con l'ordinanza contingibile e urgente ex art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267/2000 – in presenza dei presupposti dell'urgenza e della necessità – può, in astratto, *"essere disposta anche la realizzazione di opere strutturali 'urgenti', purché le stesse, nel caso concreto, siano indefettibili per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica"*, non è possibile prescindere da una valutazione in concreto dell'adeguatezza della misura in rapporto al fine perseguito, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità. In particolare, *"mentre il principio di ragionevolezza postula la coerenza tra valutazione compiuta e decisione presa (rispettivamente, la coerenza tra decisioni comparabili), il principio di proporzionalità esige che gli atti amministrativi non debbono andare oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato e, qualora si presenti una scelta tra più opzioni, la pubblica amministrazione deve ricorrere a quella meno restrittiva, non potendosi imporre obblighi e restrizioni alla libertà del cittadino in misura superiore a quella strettamente necessaria a raggiungere gli scopi che l'amministrazione deve realizzare, sicché la proporzionalità comporta un giudizio di adeguatezza del mezzo adoperato rispetto all'obiettivo da perseguire e una valutazione della portata restrittiva e della necessità delle misure che si possono prendere: criteri valutativi, da applicare in modo particolarmente rigoroso nel sindacato della legittimità di un potere di natura eccezionale, quale quello attribuito al Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti, che può essere esercitato solo per affrontare situazioni di carattere eccezionale e impreviste, per le quali sia impossibile utilizzare gli ordinari mezzi apprestati dall'ordinamento*

giuridico” (Cons. Stato, n. 6951/2018, cit.).

Nel caso di specie, il provvedimento impugnato, nel limitarsi ad ordinare alla ricorrente il “*ripristino dello stato dei luoghi, mediante la rimozione dei rifiuti liquidi sul suolo e nelle acque superficiali, con le procedure previste dall’art. 239 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii, nonché lo smaltimento degli stessi nei modi di legge a mezzo ditta specializzata*”, non tiene conto della circostanza che lo sversamento proviene da condotta fognaria e, per la continuità dello scarico, non è suscettibile di essere rimosso in una o più soluzioni e smaltito (al pari dei rifiuti liquidi). Appare evidente, invece, oltre che incontestata, la necessità di vere e proprie opere di completamento del sistema fognario e depurativo che consentano il collettamento dei reflui provenienti dalla predetta area ed il loro trasferimento all’impianto di depurazione comunale, come risulta, peraltro, dalla diffida in data 23 maggio 2022 del Comune di Enna, con la quale la ricorrente è stata invitata a “*verificare l’esigenza della realizzazione del tratto di condotta necessario ad eliminare l’inconveniente... ed a provvedere alla successiva eventuale realizzazione di tale tratto di condotta fognaria qualora occorran le condizioni ed in ottemperanza a quanto previsto dalla convenzione e dai suoi allegati*”.

Tale conclusione è avvalorata dagli esiti della conferenza dei servizi in data 27 febbraio 2024, nella quale sono state prospettate le possibili soluzioni tecniche dello sversamento di reflui, in particolare la realizzazione di un impianto di sollevamento della rete fognaria esistente e di una condotta in pressione fino al raggiungimento della condotta fognaria esistente in via della Rinascita, ossia di interventi che per entità e complessità vanno qualificati come nuove opere e non quale mero adeguamento/riparazione dell’impianto esistente.

Di contro, l’Amministrazione non ha indicato quali ulteriori interventi immediati, anche non strutturali, potrebbero impedire nel caso specifico lo sversamento di acque reflue non depurate, apparendo, piuttosto, chiara - come osservato - la necessità di interventi risolutivi che non possono qualificarsi come di mera riparazione o manutenzione straordinaria, trattandosi di opere di completamento del sistema fognario e di depurazione, che non rientrano tra i lavori manutentivi o di sostituzione posti a carico del gestore secondo la convenzione di affidamento del servizio e i relativi allegati (cfr. art. 4 disciplinare tecnico).

Invero, alla luce della convenzione e degli atti aggiuntivi, deve escludersi che il gestore abbia titolo per effettuare interventi strutturali non deliberati dall’Assemblea Territoriale Idrica, rientrando tra gli obblighi del gestore soltanto quello di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi (cfr. la convenzione di affidamento e l’addendum del 2017), che, per quanto documentato dalla ricorrente (cfr. relazione di accompagnamento – obiettivi di qualità per il biennio 2022-2023, programma degli interventi e piano delle opere strategiche - POS), non ha previsto specificamente l’attuazione delle opere necessarie alla risoluzione della problematica in esame.

La Convenzione di affidamento del servizio, in particolare, all’art. 14 (Programma degli interventi e Piano di Ambito), prevede che il Gestore accetta tali atti e che “*Gli interventi di cui al suddetto Programma sono classificati sotto forma di obiettivi strutturali o standard tecnici che il Gestore è tenuto a raggiungere nei tempi stabiliti dal Piano di Ambito*”. L’Addendum del 2017 ha integrato la Convenzione, prevedendo: - all’art. 7 (Oggetto della convenzione) che “*il Gestore si impegna... a garantire la gestione del servizio in condizioni di efficienza, efficacia ed economicità, promuovendo il miglioramento delle prestazioni erogate agli utenti e dello stato delle infrastrutture, secondo le priorità stabilite dall’EGA [Ente di Governo dell’Ambito] in attuazione della normativa vigente*” nonché a “*realizzare il Programma degli Interventi e tutte le attività necessarie a garantire adeguati livelli di qualità agli utenti*”; - all’art. 9 (Programma degli interventi e Piano di Ambito) che il Programma degli interventi, facente parte del Piano di Ambito, indica le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, e i relativi tempi di attuazione; - all’art. 14-bis che l’EGA provvede all’aggiornamento del suddetto programma e delle relative linee di intervento, su proposta del Gestore, nonché del cronoprogramma; - all’art. 21 che è obbligo del gestore “*provvedere alla realizzazione del Programma degli Interventi*”.

Con riferimento agli “obblighi specifici derivanti dal D.Lgs. 152/99”, anche il disciplinare prevede che il Gestore deve provvedere all’“*adeguamento degli impianti di fognatura e depurazione in conformità a quanto previsto dal Piano di Ambito*” e che il Gestore si impegna ad eseguire la “*realizzazione di nuove opere e impianti... nei tempi previsti nel Piano di ambito e sotto la diretta sorveglianza dell’Autorità*”, la quale “*approva il Piano Operativo triennale redatto dal gestore ai sensi dell’art. 14 della convenzione di gestione*”, contenente la specificazione degli investimenti previsti dal Piano d’Ambito.

Come già ritenuto dal Collegio sulla base di medesimi principi in analoga vicenda (cfr. la menzionata sentenza in data 23 aprile 2024, n. 1513), l’ordinanza impugnata deve, quindi, ritenersi illegittima per avere la ricorrente “*posto in essere tutte le azioni dalla stessa fino a quel momento esigibili, non potendo realizzare l’intervento in assenza delle predette autorizzazioni amministrative, né, potendo intraprendere altre strade per risolvere altrimenti la problematica*”.

L’ordine impartito, invero, a prescindere dalla brevità del termine assegnato per l’adempimento, risulta contrario ai principi di adeguatezza e proporzionalità, dovendosi escludere che il gestore del servizio possa giuridicamente provvedere alla realizzazione delle necessarie opere di completamento del sistema fognario e depurativo in difetto di apposita decisione dell’Assemblea Territoriale Idrica e dell’individuazione delle occorrenti fonti di finanziamento.

Per le considerazioni che precedono il ricorso va parzialmente accolto, con conseguente annullamento dell’ordinanza del Sindaco di Enna n. 12 in data 6 aprile 2023.

Tenuto conto della particolarità della vicenda, le spese di lite possono essere compensate tra le parti.

(Omissis)

