

Pubblicato il 27/07/2018

**N. 00688/2018 REG.PROV.COLL.
N. 01006/2017 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1006 del 2017, proposto da:

Consorzio per la Zona Industriale di Macomer, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Lai, con domicilio eletto presso il suo studio, in Cagliari, via Alagon n. 1;

contro

- Provincia di Nuoro, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio Angiolini e Luca Formilan, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Sergio Segneri, in Cagliari, via Sonnino n. 84;
- Regione Autonoma della Sardegna e Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Sardegna, non costituiti in giudizio;

per l'esecuzione:

- della sentenza del TAR Sardegna, sezione I, n. 946/2016, depositata in data 14/12/2016, notificata alla Provincia di Nuoro in data 23/12/2016 e passata in giudicato,
- e per la dichiarazione di nullità e/o per l'annullamento, previa sospensiva:

- della determinazione del Dirigente del settore gestione ambientale e territorio della Provincia di Nuoro prot. 1488 del 29/11/2017, comunicata in data 1/12/2017, recante *“Impianto di depurazione consortile di Macomer ... Qualificazione dello scarico quale scarico di acque reflue industriali e prescrizioni conseguenti”*;
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale o connesso, comprese, per quanto possa occorrere, gli allegati alla suddetta determinazione, la nota del medesimo Settore provinciale prot. n. 17601/P del 18/10/2017 di comunicazione di avvio del procedimento, la relazione di sopralluogo del 23/6/2017, allegata alla precedente comunicazione, la nota prot. 19281 del 14/12/2017, recante diniego di estensione dell'istruttoria anche agli enti che hanno competenza in materia di scarichi.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Nuoro.

Viste le memorie difensive.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2018 il dott. Antonio Plaisant e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Consorzio per la Zona Industriale di Macomer (da qui in poi soltanto “Consorzio”) gestisce un impianto per la depurazione di reflui provenienti dai centri urbani di Macomer e Birori, nonché dall'agglomerato industriale di Tossilo.

Sino al 2015 la Provincia di Nuoro aveva sempre ritenuto che tale attività di depurazione avesse a oggetto “reflui urbani”, di origine domestica, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 74, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, applicando il relativo regime autorizzatorio “semplificato” (come, in ultimo, da determinazione provinciale 3 dicembre 2014, n. 2291) e consentendo che

parte dei residui dell'attività depurativa (in particolare i fanghi) fosse reimpiegata in agricoltura.

Tutto ciò sino a quando -in occasione della richiesta di rinnovo dell'autorizzazione- con nota 22 maggio 2015, n. 8935, la stessa Provincia aveva comunicato al Consorzio di volere adeguare il regime giuridico del depuratore al principio (asseritamente) introdotto dalla sentenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche 29 gennaio 2015, n. 19 (relativa a un altro depuratore, gestito dal Consorzio Industriale di Nuoro) secondo cui la risultante della miscelazione tra “reflui domestici” e “reflui industriali” avrebbe potuto essere considerata giuridicamente “refluo urbano” solo laddove la miscelazione fosse avvenuta all'esterno dell'impianto di depurazione; viceversa in assenza di quest'ultima evenienza, riscontrabile presso il depuratore di Macomer, sarebbe stato applicato il regime proprio dei “rifiuti industriali”, con la conseguente necessità dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) e il divieto di reimpiego dei residui di depurazione in agricoltura.

Pertanto, con successiva determinazione 10 agosto 2015, n. 1332, la Provincia aveva temporaneamente modificato la propria precedente autorizzazione, qualificando i residui trattati nell'impianto di Macomer come “industriali” (anziché “urbani”) e, su tale presupposto, ritenuto necessaria l'A.I.A. (fissando in trenta giorni il termine a disposizione del Consorzio per richiederla), vietato il trattamento di rifiuti liquidi (ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 152/2006) e il reimpiego in agricoltura dei fanghi di depurazione, nonché imposto l'utilizzo di appositi “sistemi assorbenti” per il trattamento di sostanze pericolose PCCD e PCDF.

A seguito di interlocuzioni con i rappresentanti del Consorzio -da cui era emersa la notevole onerosità, sul piano tecnico ed economico, di tali nuove prescrizioni- la Provincia di Nuoro aveva poi adottato la determinazione 13 agosto 2015, n. 1342, confermando, nella sostanza, la decisione precedente

ma prorogando di quindici giorni il termine per l'interruzione del trattamento dei rifiuti liquidi e del reimpiego in agricoltura dei fanghi di depurazione.

Con nota 8 settembre 2015 il Consorzio aveva chiesto alla Provincia di ritirare in autotutela entrambe le citate determinazioni, nonché di differire ulteriormente il termine stabilito per la presentazione dell'A.I.A., ottenendo riscontro (solo) a quest'ultima richiesta, con la conseguente proroga del termine al 30 settembre 2015, data in cui tale richiesta era stata poi effettivamente presentata, ancorché con la precisazione di non prestare acquiescenza alle nuove determinazioni provinciali; inoltre il Consorzio aveva interrotto il trattamento dei rifiuti liquidi e il reimpiego dei fanghi di depurazione a fini agricoli, nonché avviato analisi sui reflui in entrata e in uscita dal depuratore.

Ancora, lo stesso Consorzio, con ricorso notificato il 2 ottobre 2015, aveva impugnato innanzi al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche le citate determinazioni provinciali nn. 1332/2015 e 1342/2015 -unitamente alla presupposta comunicazione n. 8395/2015 e alle Direttive regionali per la gestione dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione (D.G.R. n. 32/71 del 2010)- ma il Tribunale adito, con sentenza 9 maggio 2016, n. 152, aveva declinato la giurisdizione ritenendo che la controversia rientrasse in quella del giudice amministrativo.

Pertanto il Consorzio aveva riproposto le stesse domande impugnatorie innanzi a questo Tribunale, con ricorso R.G.R. n. 554/2016, sostenendo che nel proprio depuratore fossero immessi, in misura decisamente prevalente, “reflui domestici” (provenienti dai centri urbani di Macomer e Birori) e solo in minima parte “reflui industriali” (derivanti dall'agglomerato industriale di Tossilo e da un adiacente impianto di trattamento rifiuti).

Detto ricorso era stato, infine, accolto da questa Sezione, con sentenza 14 dicembre 2016, n. 946 (poi passata in giudicato, per mancata impugnazione), che aveva ritenuto fondate le censure con cui si sosteneva che i reflui gestiti a

Macomer dovessero qualificarsi “domestici” e che, pertanto, non fosse necessaria l’A.I.A.

A seguito di tale pronuncia, la Provincia di Nuoro ha riaperto l’istruttoria e, all’esito, ha adottato la determinazione 29 novembre 2017, n. 1488, con cui ha:

nuovamente qualificato i reflui trattati a Macomer come “industriali”, ai sensi e per gli effetti dell’art. 74, comma 1, lett. h), del d.lgs. 152/2006;

ritenuto che la gestione dell’impianto presupponga l’A.I.A. e riavviato il procedimento volto all’esame della relativa richiesta presentata dal Consorzio in data 30 settembre 2015, senza concludere il procedimento volto alla richiesta di rinnovo dell’autorizzazione allo scarico nelle precedenti forme “semplicate” (vedi *supra*).

Tale decisione è stata motivata in relazione ai seguenti elementi di valutazione, che il Consorzio ha ritenuto di aver acquisito all’esito della nuova istruttoria svolta:

la miscelazione fra “reflui industriali” e “reflui urbani” domestici avverrebbe direttamente all’interno del depuratore di Macomer, e non nella fognatura (né “a valle” né “a monte” della fognatura), come accertato all’esito di apposito sopralluogo;

nel periodo compreso tra il 13 settembre 2017 e il 6 dicembre 2017 il depuratore di Macomer avrebbe ricevuto cinque scarichi industriali, non potendosi, peraltro, escludere che tale numero debba essere elevato sino a dodici, sulla base di quanto emerso da una nota ricevuta da ABBANOA s.p.a. Con il ricorso ora in esame il Consorzio ha contestato il nuovo provvedimento dianzi descritto, chiedendo, in via principale, che lo stesso sia dichiarato nullo per contrasto con la precedente sentenza n. 946/2016 e, in via subordinata, l’annullamento dello stesso.

Si è costituita in giudizio la Provincia di Nuoro, opponendosi all’accoglimento del ricorso e deducendone l’inammissibilità per difetto di notifica alla Regione Sardegna e all’A.R.P.A.S., amministrazioni resistenti nel ricorso R.G.R. n.

554/2016 concluso con la sentenza n. 946/2017, di cui il Consorzio chiede ora l'esecuzione.

All'esito della camera di consiglio del 22 febbraio 2018, questa Sezione, anche sulla base del consenso delle parti espresso alla precedente camera di consiglio, ha adottato l'ordinanza collegiale n. 156/2018, disponendo la rimessione della causa nel ruolo ordinario ai sensi dell'art. 32, comma 2, c.p.a. e fissando per la trattazione di merito l'udienza pubblica del 20 giugno 2018; nelle more è stata, altresì, accolta l'istanza cautelare di sospensione degli atti impugnati formulata dal ricorrente.

È seguito lo scambio di ulteriori memorie con cui le parti hanno ulteriormente argomentato le proprie tesi.

Alla pubblica udienza del 23 novembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione nel merito.

DIRITTO

È opportuno operare una sintetica precisazione relativa ai profili processuali della presente controversia.

Il Collegio, mediante ricorso proposto nelle forme proprie dell'ottemperanza, è stato chiamato a stabilire, in apice, se i nuovi atti adottati dalla Provincia siano nulli per contrasto con il precedente giudicato (tesi che il ricorrente propone in via principale) oppure se gli stessi siano (soltanto) illegittimi, con la conseguente applicazione del rito ordinario; questo conformemente allo "schema processuale" avallato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 15 gennaio 2013 n. 2, secondo cui è possibile che *"al fine di consentire l'unitarietà di trattazione di tutte le censure svolte dall'interessato a fronte della riedizione del potere, conseguente ad un giudicato, le doglianze relative vengano dedotte davanti al giudice dell'ottemperanza, sia in quanto questi è il giudice naturale dell'esecuzione della sentenza, sia in quanto egli è il giudice competente per l'esame della forma di più grave patologia dell'atto, quale è la nullità. Nel caso in cui il giudice dell'ottemperanza ritenga che il nuovo provvedimento emanato dall'amministrazione costituisca violazione ovvero elusione del giudicato, dichiarandone così la nullità, a tale*

dichiarazione non potrà che seguire la improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse della seconda domanda”.

A fronte di tale prospettazione, il Collegio ha ritenuto opportuno trasferire da subito il processo sul ruolo ordinario, evidenziando (nella relativa ordinanza n. 156/2018) *“la complessità dei rapporti -fattuali e giuridici- intercorrenti tra la citata sentenza di questa Sezione n. 946/2016 e i nuovi atti contestati nella presente sede”*; in altre parole, nel dubbio iniziale, il rito ordinario è apparso al Collegio quello più idoneo a garantire il corretto svolgimento del processo, ove si consideri, se non altro, che esso contempla forme “più garantistiche” (sotto il profilo della pubblicità e pienezza del contraddittorio) e proprio per questo compatibili con qualunque esito finale.

Ciò premesso, il Collegio ritiene fondata la tesi -sostenuta in via principale dal ricorrente- della nullità degli atti impugnati, per violazione della precedente sentenza di questa Sezione n. 946/2016.

Al riguardo deve, in primo, luogo respingersi l’eccezione di inammissibilità per difetto di notifica alla Regione Sardegna e all’A.R.P.A.S. (entrambe parti costituite nel giudizio di cognizione di cui si chiede ora l’ottemperanza): tale eccezione è infondata in fatto, essendovi, in atti, prova della regolare notifica del ricorso a tutte le parti resistenti, peraltro tempestivamente ripetuta anche presso il domicilio del procuratore costituito nella precedente fase di cognizione.

Nel merito le censure di nullità per violazione del giudicato colgono nel segno, giacché gli elementi che la Provincia ha ritenuto “nuovi” rispetto al precedente giudicato -come tali giustificanti una decisione finale analoga a quella già annullata dal Collegio nel precedente giudizio- sono, in realtà, irrilevanti e/o privi di adeguata dimostrazione.

Giova ricordare che la precedente sentenza n. 946/2016, con cui questa Sezione aveva annullato i precedenti provvedimenti, si fondava soprattutto sui seguenti elementi:

la decisa (e incontestata) “prevalenza quantitativa” –nell’ambito del processo svolto dal Consorzio nel depuratore di Macomer- di “reflui urbani” (di provenienza domestica) rispetto a quelli “industriali”;

l’inesistenza, in seno alla relativa disciplina giuridica di riferimento, della regola -cui aveva fatto, invece, riferimento la Provincia- secondo cui la miscelazione tra “reflui domestici” e “reflui industriali” darebbe vita a un “refluo urbano” solo ove prodottasi in fognatura e non, invece, all’interno dell’impianto di depurazione;

gli stessi reflui provenienti dall’inceneritore di Tossilo, seppur di natura industriale, risultavano, comunque, rispettosi dei limiti di legge per l’immissione in pubblica fognatura, per cui la loro “origine industriale” non pareva di per sé comportare una modifica del regime autorizzatorio del depuratore di Macomer.

Orbene nessuno di questi tre capisaldi motivazionali risulta, ancorché minimamente scalfito dai successivi accertamenti svolti dalla Provincia.

In primo luogo risulta chiaramente irrilevante la circostanza che la miscelazione dei “reflui industriali” e dei “reflui domestici” avverrebbe, secondo la Provincia, direttamente all’interno del depuratore di Macomer, invece che “a valle” o “a monte” dell’impianto stesso.

Non si tratta, del resto, di una circostanza nuova: la stessa sentenza di questa Sezione n. 946/2016 aveva espressamente considerato il profilo del “luogo in cui avviene la miscelazione, esprimendosi testualmente nei seguenti termini: “*Prima di tutto è opportuno richiamare il dettato normativo di cui all’art. 74 del d.lgs. n. 152/2006, ove sono preciseate le nozioni di “g) acque reflue domestiche: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche”, “h) “acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento” e “i) acque reflue urbane: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti*

fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato". La lettera normativa è, pertanto, chiara nell'attrarre alla nozione di "acque reflue urbane", di cui alla lett. i) dell'art. 74, anche i reflui "misti" -cioè caratterizzati dal "miscuglio" tra acque reflue "domestiche", acque reflue "industriali" e acque "meteoriche"- il che è esattamente quanto si verifica nel caso ora in esame. Invero la giurisprudenza ha poi concretamente applicato questa assimilazione in termini restrittivi, ritenendo che per potersi parlare di acque "urbane" le stesse devono essere composte in prevalenza da acque "domestiche" e solo in minore percentuale da acque "industriali": tale requisito -testualmente citato solo alla lett. g) per le acque "domestiche"- è stato, quindi, esteso anche alla nozione di acque "urbane", al fine di evitare gli effetti distorsivi che potrebbero derivare da un'ipotetica classificazione come "urbani" di reflui composti in prevalenza da acque di provenienza industriale. Nessuno dubita, però, che laddove il "miscuglio" veda la prevalenza di acque "domestiche" rispetto alle acque "industriali" il refluo risultante sia da considerare "urbano", anziché "industriale": a tale criterio si è, infatti, attenuto lo stesso Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nella citata sentenza n. 19/2015, ove sono state considerati "industriali" reflui composti al 95% da acque di provenienza industriale; del resto l'assunto è pacifico in giurisprudenza: cfr. ad esempio, Cassazione penale, Sez. III, 26 novembre 2015, n. 1870, secondo cui "In materia di tutela delle acque dall'inquinamento, lo scarico da depuratore che convoglia le acque reflue urbane, in assenza di elementi di prova forniti dal P.M. circa la prevalenza di reflui di natura industriale, deve essere ritenuto a natura mista ed i relativi reflui vanno qualificati come scarichi di acque urbane, con la conseguenza che la condotta di scarico senza autorizzazione, non integra il reato di cui all'art. 137, comma quinto, del d.lgs. n. 152 del 2006, ma un mero illecito amministrativo". Questo già dovrebbe avvalorare la fondatezza delle censure in esame, non risultando contestata da alcuna delle parti in causa -salvo qualche ininfluente rilievo sugli esatti termini matematici- l'assoluta prevalenza, nell'ambito del processo che si svolge nel depuratore di Macomer, dei rifiuti "urbani" (rectius "domestici") rispetto a quelli "industriali" (vedi *supra*). Tuttavia occorre considerare anche l'ulteriore argomentazione difensiva spesa dalla difesa provinciale, secondo cui l'ambito di applicazione dell'art. 74, lett. i), del d.lgs. n. 152/2006 -nella parte in cui riconduce al novero dei reflui "urbani" anche quelli derivanti da "miscuglio" di acque

“domestiche” e “industriali”- sarebbe da limitare ai soli casi in cui la miscelazione avvenga “a monte”, cioè al momento dell’immissione in fognatura, mentre tale equiparazione dovrebbe essere, invece, esclusa nelle ipotesi, come quella ora in esame, in cui i due tipi di acque si congiungano soltanto “a valle”, cioè al momento dell’ingresso in depuratore. Tale assunto non è però condivisibile perché: non trova sufficiente riscontro nella lettera della legge, che si limita a parlare di “miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie”, senza esigere espressamente che detto “miscuglio” avvenga sin dall’immissione in fognatura; non è stata presa in considerazione dalla giurisprudenza prevalente, tanto è vero che parte resistente non indica alcuna specifica pronuncia in cui il suddetto presupposto sia stato ritenuto necessario ai fini dell’applicazione della lett. i) dell’art. 74, salvo richiamare alcuni passi della citata sentenza n. 19/2015 del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, che, tuttavia, non paiono modificare il vero “baricentro motivazionale” di quella pronuncia, che come detto risiede nell’assoluta prevalenza delle acque “industriali” rispetto a quelle “domestiche” nel caso del depuratore gestito dal Consorzio Industriale di Nuoro; non risponde a evidenti criteri di logica e ragionevolezza, posto che il “miscuglio” intervenuto al momento dell’ingresso delle “due acque” nel depuratore non parrebbe presentare maggiori rischi rispetto a quello che avvenga “a monte”; semmai, a prima vista, parrebbe essere vero, il contrario, giacché la conduzione separata in fognatura dei due tipi di reflui potrebbe persino dare “più tempo e modo” di intervenire sul processo nel caso dovessero emergere fattori di rischio ambientale; non tiene conto, infine, del fatto che, nel caso ora in esame, i reflui provenienti dall’inceneritore di Tossilo rispettano in apice i limiti previsti dalla legge per l’immissione nella pubblica fognatura (vedi supra le relative affermazioni di parte ricorrente, rimaste sul punto incontestate in fatto), per cui la sola “origine industriale” dei suddetti reflui non può ragionevolmente modificare il regime autorizzatorio del relativo depuratore, anche tenuto conto di quanto previsto dalle vigenti Direttive europee e dalle Linee guida richiamate in ricorso (vedi supra), della fognatura), come accertato all’esito di apposito sopralluogo”.

Pertanto la Sezione già era stata chiarissima nel precisare che, in caso di miscelazione di rifiuti di diversa natura, il criterio da utilizzare per stabilire la

natura della risultante è quello relativo al “refluo quantitativamente prevalente”: ove prevalgano i “reflui urbani”, il prodotto della miscelazione dovrà essere considerato, agli effetti di legge, della stessa natura, a prescindere dal luogo in cui avviene la miscelazione (all’interno o all’esterno del depuratore, “a monte” o “a valle” dello stesso), trattandosi di profilo non preso in considerazione dalla normativa vigente e che, comunque, non appare oggettivamente incidente sulla pericolosità intrinseca del reffluo e su quella del prodotto della depurazione.

Né vi sono dubbi sulla prevalenza, nel caso di specie, dei reflui urbani: tale dato, già puntualmente accertato dalla precedente sentenza n. 946/2016, non ha trovato smentita in alcun nuovo elemento prodotto dalla difesa della Provincia nel presente giudizio; in particolare il rapporto sottoscritto da Abbanoa s.p.a. relativamente al 2016 (cfr. docc. 19, 20 e 21 di parte ricorrente) evidenzia l’esistenza di (solì) cinque fonti di “reflui industriali” confluenti sull’impianto di Macomer, con le seguenti percentuali complessive: - reflui industriali 10,5%, - reflui assimilati alle acque reflue domestiche 1,6%, - reflui domestici 87,9%, con evidente prevalenza, dunque, di questi ultimi, mentre risultano del tutto irrilevanti le ulteriori comunicazioni di Abbanoa richiamate dalla Provincia, ove si fa riferimento all’esistenza in Macomer di altre attività potenzialmente produttive di “reflui industriali”, non risultando specificato (anzi, Abbanoa precisa espressamente di non possedere tale dato) se esse conferiscano o meno i propri reflui al depuratore di Macomer, per cui la decisione della Provincia risulta fondata su dati approssimativi e insufficienti dal punto di vista istruttorio.

Pertanto gli atti impugnati, ponendosi, in diretto contrasto con il giudicato contenuto nella sentenza n. 946/2016 di questa Sezione, devono essere dichiarati nulli; all’esito della presente pronuncia la Provincia di Nuoro -salvo sussistano nuovi e significativi elementi di segno contrario, questa volta, adeguatamente accertati e documentati- dovrà prescindere dalla richiesta di

A.I.A. e dare seguito alla domanda di rinnovo dell'autorizzazione allo scarico presentata dal Consorzio sulla base del regime precedente.
Sussistono, comunque, giusti motivi per la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) accoglie il ricorso e, per l'effetto, dichiara la nullità degli atti impugnati, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Caro Lucrezio Monticelli, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere, Estensore

Gianluca Rovelli, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonio Plaisant

IL PRESIDENTE
Caro Lucrezio Monticelli

IL SEGRETARIO