

**Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana,
decisione 6 ottobre 2010, n. 1266**

Omissis

F A T T O E D I R I T T O

1. - Con autonomi e separati atti di appello viene impugnata la sentenza, di estremi specificati in epigrafe, con la quale il T.A.R. della Sicilia, sede di Palermo, ha respinto, dopo averli riuniti, due ricorsi proposti dalla I.A.S. S.p.A. (d'ora in poi "IAS"), onde ottenere l'annullamento dei seguenti atti:

- il decreto n. 93 del 3 agosto 2006, con cui l'Agenzia regionale rifiuti e acque (nel prosieguo "Arta") ebbe a rilasciare alla IAS "l'autorizzazione ai sensi dell'art. 210 del D.lgs n.152/2006 all'esercizio delle operazioni di trattamento (D9), nell'impianto biologico consortile della ricorrente, dei rifiuti costituiti dalla acque contaminate identificate con il codice CER 191307 ... provenienti dalla falda superficiale sottostante l'area dell'impianto IAS, per un quantitativo di 30 mc/h e per un quantitativo di 250 mc/h, provenienti dalle operazioni di messa in sicurezza e bonifica ... previo trattamento nell'impianto RAS della ... Società E. e successivo invio all'impianto biologico consortile IAS";

- il decreto n. 108/SRB dell'Arta del 31 ottobre 2007;

- il provvedimento adottato dall'Assessorato regionale territorio e ambiente - Dipartimento territorio e ambiente ("Arta"), con nota prot. n. 24767 del 30 marzo 2007, con il quale l'Assessorato, dopo aver rilevato che le attività di trattamento di rifiuti pericolosi costituiti da acque contaminate "rientrano tra le tipologie progettuali di cui alla lettera i) dell'Allegato A al D.P.R. 12/04/1996 e ss.mm.ii.", chiese alla IAS di attivare la procedura di V.I.A. ex art. 5 del D.P.R. 12 aprile 1996 e ss.mm.ii., avendo cura di rispettare le indicazioni di cui alla circolare del 10 febbraio 2005",

- il provvedimento dell'Arta, Servizio 2/VAS 1 - VIA, prot. n. 48290, del 26 giugno 2007.

Si sono costituite, per resistere alle impugnazioni, le amministrazioni indicate nelle premesse.

All'udienza dell'8 aprile 2010 i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

2. - In via preliminare occorre disporre la riunione di tutte le impugnazioni giacché dirette contro la stessa sentenza (art. 335 c.p.c.).

Giova inoltre premettere alla successiva esposizione delle ragioni della decisione una succinta ricostruzione della vicenda dalla quale ha tratto origine la presente controversia: a tal fine può attingersi alla narrativa dei fatti contenuta nella sentenza impugnata.

La IAS è una società consortile alla quale è affidata la gestione dell'impianto biologico di depurazione che fa capo all'ASI di Siracusa. In tale impianto sono convogliati, attraverso un unico collettore, anche tutti i reflui, sia civili che industriali, provenienti dai comuni e dagli insediamenti industriali produttivi insediati nel polo di P.G..

Il sito di P.G. è stato individuato dal D.M. n. 468/2001 quale "sito di interesse nazionale" ai fini della disciplina alla bonifica

dei siti contaminati.

Nell'ambito di un procedimento di bonifica la IAS, unitamente ad altre società, hanno attivato, ciascuna in relazione alle proprie aree, dei sistemi di sbarramento idraulico delle falde sotterranee contaminate a mezzo di pozzi di emungimento. In particolare, le acque emunte dalla IAS sono avviate all'impianto di depurazione ove confluiscono miscelandosi con le altre acque reflue provenienti dal collettore fognario. Tale attività fu autorizzata con provvedimenti straordinari adottati dal Prefetto di Siracusa.

Analoga attività di emunzione delle acque è svolta altresì dall'E.R. S.p.A., dalla P.E. S.p.A., dall'E. S.p.A., dalla S. S.p.A. e da altre società insistenti nel medesimo contesto territoriale. In particolare, in ragione della interconnessione delle tubature a servizio delle suddette imprese, le acque emunte dalle stesse confluiscono, miscelandosi, nell'impianto TAS (trattamento acque superficiali) della E. ove si effettua il recupero della frazione oleosa (attività quest'ultima autorizzata, con provvedimenti straordinari, sin dal 7 novembre 2002).

Terminato il regime emergenziale, la IAS chiese all'Arra il rilascio dell'autorizzazione al trattamento, nell'attuale impianto di depurazione, delle acque emunte dalla falda sottostante la propria area, mentre la E.R. S.p.A., unitamente alla P.E., all'E., alla S. e alla stessa IAS, ciascuna per quanto di rispettiva competenza, chiesero alla medesima Arra l'autorizzazione a effettuare operazioni di trattamento delle acque di falda, provenienti dall'attività di messa in sicurezza, fino ad un massimo di 250 mc/h e al recupero dei prodotti oleosi fino ad un massimo di 10 mc/h, onde poi avviare tali acque all'impianto biologico consortile gestito dalla IAS nel rispetto dei limiti previsti dal contratto di utenza tra E. e IAS.

Con decreto n. 93/2006, primo degli atti impugnati, l'Arra rilasciò alla IAS l'autorizzazione ai sensi dell'art. 210 del D.Lgs. n. 152/2006 per l'esercizio, nell'impianto sunnominato, di operazioni di trattamento (D9) dei rifiuti costituiti dalle acque contaminate identificate con il codice CER 191307, con le modalità e i limiti nello stesso decreto indicati.

Con ricorso per motivi aggiunti la IAS impugnò anche un nuovo provvedimento emesso dall'Arra, n. 108/SRB del 31 ottobre 2008, e con un ulteriore ricorso (allibrato a r.g. 1436/07 TAR), la IAS chiese pure l'annullamento del provvedimento adottato dall'Arra, con il quale era stato richiesto alla IAS di avviare la procedura di V.I.A. ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 12 aprile 1996.

Infine, con un altro ricorso per motivi aggiunti, la IAS impugnò la nota dell'Arra n. 48290 del 26 giugno 2007.

Il T.A.R. di Palermo, dopo averli riuniti, respinse i ricorsi della IAS. In particolare, il primo Giudice, sulla base di un'articolata motivazione, qualificò come rifiuti liquidi le acque emunte dalle falde sotterranee nell'ambito dell'attività di bonifica del sito di P.G., avendo giudicato non corretta la tesi, patrocinata dalla ricorrente, in ordine all'applicabilità alla fattispecie della sola disciplina sugli scarichi delle acque reflue; inoltre il primo Giudice ha ritenuto legittimo il provvedimento con il quale l'Arra richiese alla IAS di avviare la procedura di V.I.A. ex art. 55 del D.P.R. 12 aprile 1996.

Le appellanti sono insorte contro le predette statuizioni della sentenza impugnata e hanno dedotto plurimi mezzi di gravame.

3. - Il sindacato rimesso al Collegio deve investire, in via prioritaria, le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità degli appelli, sollevate dall'Avvocatura erariale per conto delle Amministrazioni evocate in giudizio. In particolare, sono state eccepite l'irricevibilità degli appelli per violazione dell'art. 23-bis della L. n. 1034 del 1971 e l'inammissibilità, per difetto di interesse, delle impugnazioni interposte dalla S., dall'E. e dalla P.E..

Le eccezioni sono fondate nei termini di seguito precisati.

Onde illustrare le ragioni giuridiche sulle quali poggia il convincimento del Collegio, occorre muovere dalla considerazione che nell'impianto biologico consortile, gestito dalla IAS, oltre alla normale attività già autorizzata, convergono sia le acque emunte dalla falda superficiale sottostante il terreno della stessa Industria ricorrente sia quelle emunte da altre imprese, sempre nell'ambito della bonifica del sito di rilevanza nazionale P.G.. Siffatte attività di emungimento e di convogliamento sono svolte, in attesa del completamento dell'impianto TAF (trattamento acque di falda), nell'ambito di operazioni di disinquinamento di siti contaminati da idrocarburi e da altre sostanze chimiche.

In dettaglio, come sopra accennato, le acque provenienti dalla messa in sicurezza e bonifica della falda sottostante il sito industriale di P.G., una volta fuoriuscite dall'impianto TAS ove subiscono un primo trattamento, sono avviate, confluendo in un unico collettore e miscelandosi con le normali acque provenienti dai processi industriali, direttamente all'impianto biologico consortile IAS al quale è affidata la fase di depurazione completa, con restituzione delle stesse nei limiti di emissione stabiliti per le acque reflue industriali.

Da quanto sopra osservato emerge allora con evidenza che le attività sulle quali hanno inciso i provvedimenti dei quali si controverte (principalmente la richiesta di autorizzazione ex art. 210 del D.lgs. n. 152/2006) attengono, per taluni aspetti, alla gestione di un normale servizio di depurazione di reflui industriali (a prescindere dalla questione relativa alla loro esatta qualificazione ai sensi della normativa a tutela dell'ambiente) e, per altri aspetti, allo specifico svolgimento di un'attività di messa in sicurezza e di bonifica di siti inquinati.

Orbene, tanto premesso, non possono serbarsi dubbi di sorta in ordine alla qualificazione come "servizio pubblico" dell'attività di fognatura e di depurazione delle acque.

Ad analoga conclusione deve pervenirsi anche per le attività di bonifica e di messa in sicurezza dei siti inquinati, nel cui quadro si colloca anche l'emunzione delle acque di falda al centro della presente controversia.

Ed invero, per identificare giuridicamente un servizio pubblico, non è indispensabile a livello soggettivo la natura pubblica del gestore, mentre è necessaria la vigenza di una norma legislativa che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'amministrazione. Oltre alla natura pubblica delle regole che presiedono allo svolgimento delle attività di servizio pubblico e alla doverosità del loro svolgimento, è ancora necessario, nella prospettiva di una definizione oggettiva della nozione, che le suddette attività presentino un carattere economico e produttivo (e

solo eventualmente costituiscano anche esercizio di funzioni amministrative) e che le utilità da esse derivanti siano dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di utenti (in caso di servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (in caso di servizi indivisibili).

Le coordinate qualificatorie sopra tracciate ben si attagliano al caso delle attività di bonifica e di messa in sicurezza dei siti inquinati, in passato disciplinate dall'art. 17 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e attualmente dall'art. 242 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Difatti le procedure di messa in sicurezza e di bonifica sono obbligatorie *ex lege* al ricorrere di determinati presupposti di fatto, sono disciplinate da fonti di rango primario, sono svolte (anche) a favore di una collettività indeterminata di beneficiari (gli abitanti di una zona inquinata), mirano al perseguimento di un interesse pubblico (alla salubrità ambientale e al ripristino del bene-interesse violato dagli inquinamenti) e, infine, consistono in attività produttive e di rilievo economico.

La circostanza che per tali attività non sia prevista l'erogazione di un corrispettivo da parte dei beneficiari (come si verifica invece per la normale attività di depurazione) non inficia i riferiti connotati dell'attività quale attività di servizio pubblico e ciò perché, in via generale, la previsione di un corrispettivo (così come di un profitto del gestore del servizio) non è essenziale sul piano della qualificazione giuridica delle attività di servizio pubblico; inoltre, dal punto di vista strettamente economico, l'utilità dei soggetti tenuti alla messa in sicurezza e alla bonifica di siti inquinati è all'evidenza rappresentata dal vantaggio che costoro (o i loro danti causa) hanno conseguito precedentemente attraverso la socializzazione dei costi (*id est* l'inquinamento) relativi a oneri del processo produttivo (ossia quelli connessi al corretto smaltimento degli agenti inquinanti) che sarebbero dovuti rimanere a carico delle stesse imprese inquinatrici: attraverso le procedure di bonifica e messa in sicurezza tali costi vengono nuovamente internalizzati, peraltro in misura inferiore al vantaggio ottenuto dalle imprese obbligate (non essendo integralmente risarciti i danni, individuali e collettivi, alla salute *medio tempore* verificatisi).

Nel caso specifico, per di più, le acque emunte dalle falde sotterranee sono state comunque trattate, sia pur provvisoriamente, nell'ambito del normale funzionamento del servizio di convogliamento e di depurazione dei reflui, non soltanto industriali, svolto dalla struttura consortile e, quindi, rientrano a tutti gli effetti nell'oggetto di quel servizio.

Se la materia contenziosa ricade, come sopra argomentato, nell'alveo dei servizi pubblici, allora deve ritenersi, da un lato, che la relativa giurisdizione amministrativa sia esclusiva ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs. n. 80/1998, e, dall'altro lato, che all'impugnazione dei provvedimenti relativi all'esecuzione dei servizi, quand'anche gravati insieme ad altri atti la cui impugnativa segua ipoteticamente le regole ordinarie, si applichino comunque, stante la preminente *vis attractiva* del rito abbreviato, le regole speciali dettate dall'art. 23-*bis* della L. n. 1034/1971, posto che la lett. c) della norma si riferisce genericamente all'esecuzione di servizi pubblici e non solo ai servizi pubblici oggetto di appalti affidati con procedure di gara.

Calati i principi sopra enunciati alla fattispecie, risulta la fondatezza dell'eccezione di irricevibilità con riferimento agli appelli introdotti con i ricorsi n. 964/2009, proposto dalla S. S.p.A., e n. 974/2009, interposto dalla IAS, giacché notificati a giugno 2009, ancorché la notificazione della sentenza risalga al precedente mese di aprile.

4. - È pure fondata l'altra eccezione riguardante il difetto di interesse ad appellare delle società E. e P.E. (eccezione che, a ben vedere, si attaglia anche al capo della S., il cui ricorso è già stato dichiarato irricevibile).

In effetti, vale osservare che il presente giudizio è stato introdotto in primo grado per contestare la legittimità di atti amministrativi incidenti unicamente sulla posizione della IAS quale incaricata sia della gestione dell'impianto biologico di depurazione che fa capo all'ASI di Siracusa sia del trattamento delle acque di falda emunte dal sito contaminato di P.G.. Le circostanze che le altre società appellanti siano coinvolte, al pari peraltro di altre imprese i cui impianti sono insediati sul sito in questione, nell'attività di messa in sicurezza e di bonifica e che le acque di falda siano emunte anche nelle aree di loro competenza non sono idonee a costituire in capo alle stesse una posizione differenziata e qualificata tale da fondare una legittimazione a contestare, con impugnazioni autonome, le statuizioni giurisdizionali veicolate dalle sentenze impugnate e riferibili ad atti dei quali la IAS è la sola destinataria.

Nemmeno si palesa attuale l'interesse delle menzionate appellanti a ottenere un mutamento della qualificazione giuridica delle suddette acque, posto che la considerazione delle stesse come rifiuti liquidi non lede la posizione delle predette società, se non in via indiretta e del tutto eventuale.

5. - Al lume dei superiori rilievi ritiene in conclusione il Collegio di poter assorbire ogni altro motivo o eccezione, in quanto ininfluenti e irrilevanti ai fini della presente decisione.

6. - Attesa la natura (in rito) della decisione, si ravvisano giustificati motivi per compensare in via eccezionale tra tutte le parti le spese processuali del secondo grado del giudizio.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti indicati in epigrafe, dichiara irricevibili gli appelli n. 964/2009 e 974/2009 e dichiara inammissibili gli appelli n. 962/2009 e n. 963/2009.

Compensa integralmente tra le parti le spese processuali del secondo grado del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, nella camera di consiglio dell'8 aprile 2010, con l'intervento dei magistrati: Raffaele Maria De Lipsis, Presidente, Guido Salemi, Gabriele Carlotti, estensore, Filippo Salvia, Pietro Ciani, componenti.

F.to: Raffaele Maria De Lipsis, Presidente

F.to: Gabriele Carlotti, Estensore

F.to Maria Assunta Tistera, Segretario

Depositata in segreteria

il 6 ottobre 2010

