

# **TI\_GERICHTE 52.2021.194 vom 9. Mai 2022**

TI Tribunale d'appello, 2022-05-09, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2021.194](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2021.194)

FR: TI\_GERICHTE 52.2021.194 du 9 mai 2022

IT: TI\_GERICHTE 52.2021.194 del 9 maggio 2022

## **Regeste**

Scioglimento di un consorzio concernente un acquedotto

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

In passato, questo Tribunale ha declinato la propria competenza laddove la contestazione verteva sullo scioglimento di un consorzio per il motivo che esso aveva conseguito le finalità per le quali era stato costituito. In questo caso, infatti, l'impugnativa sarebbe rivolta verso la pubblica utilità dell'ente resistente (STA DP/84 del 28 marzo 1985 consid. 1.1). In tempi recenti, la Corte ha avuto modo di precisare che solo quando a essere contestata è la pubblica utilità dell'opera in quanto tale l'impugnativa ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 10 cpv. 3 Lcons e, pertanto, nella competenza del Gran Consiglio (RtiD I-2009 n. 10 consid. 3.2.). Ciò che non è il caso in concreto: nessuno mette in dubbio l'interesse pubblico dell'acquedotto in parola, che serve una zona edificabile abitata. Controverso è, per contro, il quesito di sapere se questo interesse pubblico debba essere perseguito ancora tramite il Consorzio in questione. Ferma questa premessa, la competenza del Tribunale cantonale amministrativo discende dunque dall'art. 32 cpv. 2 Lcons. Quanto alla legittimazione attiva, ritenuto che il ricorso è presentato anche da consorziati, certamente legittimati a insorgere (art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100), non è necessario chinarsi sulla potestà di ricorrere del Consorzio, di RI 12 né di RI 17, che il Governo contesta. Tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm), il gravame può essere evaso sulla base degli atti all'incanto (art. 25 cpv. 1 LPAm).

### **E. 1.2**

Contrariamente a quanto pretendono gli insorgenti, al Comune dev'essere riconosciuta la qualità di parte (art. 3 cpv. 1 LPAm).

### **E. 2**

Secondo l'art. 29 Lcons quando l'interesse pubblico lo richieda il Consiglio di Stato può, dietro istanza di uno o più interessati o d'ufficio, decretare l'istituzione di consorzi obbligatori per qualsivoglia opera, cui tornano applicabili le disposizioni degli art. da 4 a 22 e da 25 a 28 Lcons, riferiti ai consorzi per opere di sistemazione di acque, di premunizione ecc. (art. 30 Lcons). L'art. 28 Lcons, dal canto suo, stabilisce che nessun consorzio può essere sciolto se non in forza di uno speciale decreto del Governo. La normativa non ne specifica le condizioni. Né i materiali preparatori forniscono particolari motivazioni, atteso come questo disposto (corrispondente all'art. 29 del progetto commissionale) è stato adottato senza discussione (cfr. RVGC, Sessione ordinaria primaverile 1913, pag. 228). Entra comunque in linea di conto innanzitutto il venir meno dell'interesse pubblico che ha

condotto alla sua istituzione (art. 29 Lcons e contrario ). La legge conferisce dunque al Governo un vasto margine di manovra in merito all'istituzione e allo scioglimento di un consorzio, già solo per la formulazione potestativa dell'art. 29 Lcons. In questi casi il Tribunale si limita a verificare che l'autorità non abbia ecceduto nell'esercizio del potere di apprezzamento, ciò che costituisce una violazione del diritto (art. 69 cpv. 1 lett. a LPAmM). Inoltre, l'art. 29 Lcons pone quale (unica) condizione all'istituzione di un consorzio la sussistenza di un interesse pubblico, concetto giuridico indeterminato il cui contenuto normativo dev'essere individuato dall'autorità decidente (in concreto il Consiglio di Stato) per il tramite di un processo interpretativo. Anche in questo caso, sebbene si tratti di una questione di diritto che la Corte potrebbe in linea di principio esaminare liberamente, il Tribunale dà prova comunque di un certo riserbo, per tener conto delle competenze tecniche e delle questioni locali, che l'autorità decidente meglio conosce.

### **E. 3**

Dev'essere innanzitutto respinta la tesi secondo cui il Governo avrebbe disatteso l'art. 28 Lcons nella misura in cui non poteva procedere con una risoluzione, ma avrebbe dovuto far capo allo strumento del decreto, ovvero un atto normativo dal carattere generale e astratto. Ora, al di là della terminologia impiegata dalla Lcons, la cui adozione risale a ben oltre un secolo fa, il Governo nel decretare l'istituzione o lo scioglimento di un consorzio adotta in realtà una decisione (sinonimo di risoluzione), in quanto concerne un rapporto di diritto amministrativo individuale e concreto. Così come formulata, la norma è piuttosto tesa a sottolineare il carattere obbligatorio del consorzio, ovvero che coloro che ne sono chiamati a far parte non possono deciderne lo scioglimento autonomamente, prerogativa riservata al Consiglio di Stato.

### **E. 4**

I ricorrenti lamentano la violazione del diritto di essere sentiti per il fatto che il Governo ha negato loro la possibilità di visionare la documentazione posta alla base della decisione di scioglimento del Consorzio e, in particolare, le osservazioni pervenute in relazione al progetto di risoluzione.

#### **E. 4.1**

Per costante giurisprudenza, la natura e i limiti del diritto di essere sentito sono determinati innanzitutto dalla normativa cantonale. Se questa risulta insufficiente, valgono le garanzie minime dedotte dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

##### **E. 4.1.1**

L'art. 34 LPAmM pone il principio secondo cui le parti hanno il diritto di essere sentite. Esso viene di regola esercitato per iscritto e prima che l'autorità adotti una decisione (art. 35 cpv. 1 e 2 LPAmM). Solo in casi particolari si può prescindere dalla preventiva audizione (art. 35 cpv. 3 lett. a - d LPAmM). Nei procedimenti di prima istanza, inoltre, l'autorità non sente le parti prima di adottare una decisione se vi è pericolo nell'indugio o se un'audizione preventiva può vanificare lo scopo della decisione, sempreché la decisione sia impugnabile con ricorso e nessun'altra disposizione conferisca alle parti il diritto di essere preliminarmente sentite (art. 35 cpv. 4 LPAmM). Ancorché la LPAmM non imponga alle autorità di prime cure di fissare alle parti di una procedura un termine per prendere posizione sulle allegazioni introdotte nel quadro d'applicazione dell'art. 34 LPAmM, dal diritto di essere sentito ancorato all'art. 29 cpv. 2 Cost. scaturisce comunque direttamente un

diritto di replica. In tutti i procedimenti di diritto amministrativo che si concludono con una decisione individuale e concreta, tale norma assicura infatti un diritto di replicare alle prese di posizione dell'autorità o della controparte, nella misura in cui contengono nuovi elementi, ammissibili dal profilo processuale e suscettibili d'influire sul provvedimento (cfr. DTF 138 I 154 consid. 2.3.2; STF 1C\_221/2018 del 10 settembre 2018 consid. 2.2, 1C\_325/2018 del 15 marzo 2019 consid. 5.2). Questo diritto di replica "in senso stretto" si distingue da quello di prendere conoscenza e di pronunciarsi sulle allegazioni degli altri partecipanti alla procedura fondato sull'art. 6 n. 1 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (CEDU; RS 0.101), applicabile in tutti i procedimenti giudiziari (ma non in quelli dinanzi ad altre autorità), che non fa invece dipendere il diritto dalla pertinenza dell'allegazione (cfr. DTF 138 I 154 consid. 2.3.3 e 2.5; STF 1C\_221/2018 citata consid. 2.2).

#### **E. 4.1.2**

La facoltà di consultare gli atti, pure componente del diritto di essere sentito, è ancorata all'art. 32 LPAm, secondo cui chi è parte in un procedimento amministrativo ha diritto di esaminare gli atti (cpv. 1). Tale diritto può essere eccezionalmente negato soltanto a protezione di legittimi interessi pubblici o privati o di un'istruttoria in corso; il rifiuto dev'essere motivato e annotato agli atti (art. 33 cpv. 1 LPAm). L'atto il cui esame è stato negato a una parte può essere adoperato contro di essa soltanto se l'autorità gliene ha comunicato oralmente o per iscritto il contenuto essenziale e le ha dato inoltre la possibilità di pronunciarsi e di indicare prove contrarie (cpv. 2). Il diritto di consultare gli atti si estende anche a dopo la pronuncia della decisione nell'ottica di una possibile impugnazione (Bernhard Waldmann/Magnus Oeschger in: Waldmann/Weissenberger [curatori], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], II ed., Zurigo 2016, n. 32 ad art. 26). Anche in questo caso il diritto di esaminare gli atti può essere negato a tutela di interessi pubblici o privati (art. 33 LPAm per analogia; DTF 129 I 249 consid. 3).

#### **E. 4.1.3**

Il diritto di essere sentito è una garanzia costituzionale di natura formale; la sua violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione resa dall'autorità, indipendentemente dalle possibilità di successo nel merito (DTF 132 V 387 consid. 5.1 con rinvii). La giurisprudenza ammette la possibilità di sanare il vizio nell'ambito di una procedura di ricorso, qualora l'autorità di ricorso disponga dello stesso potere di esame di quella decidente (DTF 129 I 129 consid. 2.2.3 con rinvii). La sanatoria deve tuttavia rimanere l'eccezione, segnatamente in presenza di gravi violazioni (DTF 116 V 182 consid. 3c con rinvii). Una riparazione entra inoltre in linea di considerazione solo se la persona interessata non subisce un pregiudizio dalla concessione successiva del diritto di essere sentito, rispettivamente dalla sanatoria (DTF 129 I 129 consid. 2.2.3 con rinvii). In nessun caso, comunque, può essere ammesso che l'autorità pervenga, attraverso una violazione del diritto di essere sentito, a un risultato che non avrebbe mai ottenuto procedendo in modo corretto (DTF 135 I 279 consid. 2.6.1 con rinvii).

#### **E. 4.2**

In concreto, con scritti del 19 gennaio 2021 rispettivamente del 9 febbraio 2021 il Dipartimento d'intesa con la Sezione degli enti locali (SEL) ha prospettato ai consorziati lo scioglimento del Consorzio e la cessione delle sue attività al Comune di \_\_\_\_\_. Nei termini assegnati, sono giunte dieci prese di posizione, che il Governo ha poi riassunto nella

decisione del 31 marzo 2021 impugnata (pag. 4-6), traendo dalle stesse la conclusione che il Consorzio non fosse legalmente operativo (pag. 7) e anche che la ricostituzione di una delegazione legalmente operativa non fosse ravvisabile, in particolare per la conflittualità presente nel Consorzio. Ora, in forza di quanto spiegato in precedenza, il Governo avrebbe innanzitutto dovuto intimare tali scritti alle parti, permettendo loro di prendere posizione in merito, poiché contenevano nuovi elementi posti poi alla base della decisione impugnata. È poi a ragione che i ricorrenti ritengono di essere stati menomati nel loro diritto di consultare gli atti nella misura in cui il Consiglio di Stato, per il tramite della Divisione dell'ambiente, ha rinviato RI 8 e RI 2 a formulare la relativa domanda nell'ambito dell'impugnativa davanti al Tribunale. Nulla muta al riguardo che il contenuto di queste prese di posizione sia stato poi riassunto nella decisione impugnata. Infatti, essa non spiega minimamente per quale motivo sarebbe data un'eccezione al principio secondo cui le parti hanno diritto a esaminare gli atti ed esprimersi sulle risultanze dell'istruttoria. Costringere queste a impugnare la decisione per poter avere accesso ai documenti dell'incarto, oltre che ledere il loro diritto di essere sentito, è contrario all'economia processuale, laddove vi è il rischio di avviare inutilmente una causa che, oltre a caricare senza necessità le istanze superiori, provoca costi sia per lo Stato sia per il singolo cittadino.

#### **E. 4.3**

Come visto in narrativa, il giudice delegato ha comunque sollecitato la trasmissione della documentazione mancante e l'ha messa a disposizione dei ricorrenti, i quali hanno potuto esprimersi in merito. Ritenuto che il Tribunale è chiamato a esaminare la legalità del provvedimento, ciò che comprende la verifica del corretto esercizio del potere di apprezzamento (art. 69 cpv. 1 lett. a LPAm), esso dispone per finire della medesima cognizione della precedente istanza. Pertanto la Corte considera sanata la violazione del diritto di essere sentiti patito dagli insorgenti, ma ne terrà conto nella fissazione delle spese della presente procedura.

#### **E. 5.1**

Giusta l'art. 20 cpv. 1 della legge federale sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991 (LPAc; RS 814.20), i Cantoni delimitano zone di protezione attorno alle captazioni di interesse pubblico d'acqua sotterranea e agli impianti di interesse pubblico e di alimentazione delle falde e stabiliscono le necessarie limitazioni del diritto di proprietà (cfr. inoltre l'art. 29 cpv. 2 e 4 dell'ordinanza sulla protezione delle acque del 28 ottobre 1998; OPAc; RS 814.201 e il relativo allegato 4, numero 12). Le zone di protezione delle acque sotterranee hanno lo scopo di proteggere le captazioni e le acque sotterranee da inquinamenti prima del loro utilizzo a fini potabili. Esse si suddividono in S1 (zona di captazione), S2 (zona di protezione adiacente) e S3 (zona di protezione distante). La zona S1 comprende le immediate adiacenze della captazione e deve impedire che la stessa e gli impianti di ravvenamento nonché le loro immediate vicinanze vengano danneggiati o inquinati. La zona S2 è invece dimensionata (di regola tramite prove di tracciamento) in modo che il tempo di permanenza dell'acqua di falda (durata di deflusso, durata di permanenza) dal limite esterno della zona S2 verso la captazione sia di almeno di

#### **E. 5.2**

L'acqua destinata al consumo umano è una derrata alimentare (art. 4 cpv. 2 lett. a della legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso del 20 giugno 2014; LDerr; RS 817.0) e, pertanto, quella potabile distribuita dagli acquedotti dev'essere conforme alle

normative in materia. Secondo l'art. 77 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso del 16 dicembre 2016 (ODerr; RS 817.02), per le derrate alimentari la buona prassi di fabbricazione comprende le procedure volte a garantire che i prodotti derivati da materie prime e semilavorati siano sicuri e che i consumatori non siano tratti in inganno sul vero valore del prodotto. Essa è retta, prosegue la norma (cpv. 2), dalle prescrizioni in uso nel settore. Inoltre, l'art. 4 cpv. 2 dell'ordinanza del DFI sull'acqua potabile e sull'acqua per piscine e docce accessibili al pubblico del 16 dicembre 2016 (OPPD; RS 817.022.11) prevede che quando si costruisce, si ristruttura o si gestisce un impianto di approvvigionamento idrico si devono rispettare le regole tecniche riconosciute. Per il trattamento dell'acqua potabile e la protezione degli impianti di acqua potabile possono essere utilizzate unicamente le sostanze e le procedure di cui all'allegato 4 (art. 4 cpv. 4 OPPD), tra le quali vi è l'irradiazione UV. Il controllo della conformità delle derrate alimentari è affidata al Laboratorio cantonale, composto di un ispettorato e di un laboratorio specializzato nell'esame dei campioni (art. 4 del regolamento della legge cantonale di applicazione della LDerr del 28 marzo 2017; RL 824.110).

6. Il Governo rimprovera al Consorzio di non aver dato seguito alla richiesta, formulata con lo scritto del 30 giugno 2017, dell'UPAAI di rivedere l'intero piano per la protezione delle acque sotterranee (PPAS), da completare con l'esecuzione di una o più prove di tracciamento. Nonostante in occasione del rapporto del 7 gennaio 2019 il Laboratorio cantonale avesse formalmente contestato al Consorzio questa e altre non conformità (già rilevate nel 2017) ai sensi dell'art. 33 LDerr, questi non avrebbe intrapreso nulla di concreto per quanto concerne il completamento dell'incarto delle zone di protezione (definizione delle zone di protezione, catasto attività e conflitti). I ricorrenti sostengono innanzitutto che a seguito dello scritto del 30 giugno 2017, già il 17 luglio successivo il Consorzio era in possesso del preventivo per l'accertamento richiesto dall'UPAAI. Spiegano quindi che la richiesta di effettuare il tracciamento si è sovrapposta a un caso di inquinamento delle acque da batteri fecali *Escherichia coli*. Siccome ritenevano di sapere perfettamente la causa dello stesso (cattivo stato della canalizzazione comunale delle acque luride), il tracciamento è rimasto in sospenso e le energie consortili si sono concentrate sul convincere il Comune di \_\_\_\_\_ a risolvere la causa dell'inquinamento, questione che era ben più urgente e prioritaria. Sostengono poi che il tracciamento non è ancora stato effettuato perché in questi mesi sono in corso lavori alla strada sotto la quale passano le tubature consortili e quindi ha più senso svolgere il tracciamento alla fine di tale intervento. Rimproverano quindi al Comune di \_\_\_\_\_ di aver negato la collaborazione volta all'allestimento del piano dei conflitti. Se poi la situazione fosse così grave come descritta dal Consiglio di Stato, ritengono che il Governo e la Divisione dell'ambiente avrebbero dovuto sollecitare gli interventi, che invece sono rimasti a livello della sola richiesta iniziale. Del resto, proseguono, se l'obbligo di adottare un PPAS era pendente da almeno 15 anni, ci si domanda il motivo per il quale solo nel 2017 (...) il Cantone si sia mosso (...), per poi sottolineare come dal verbale della riunione del 20 aprile 2016 tra rappresentanti del Consorzio, del Comune, della relativa azienda acqua potabile e dell'UPAAI emerge che quest'ultimo parli di PPAS, ora in revisione e che quindi se nel 2016 c'è stata una revisione, significa che c'era anche una versione precedente.

6.1. 6.1.1. Con risoluzione del 15 maggio 1984 (n. 2493) il Consiglio di Stato ha approvato il piano delle zone di protezione delle sorgenti di proprietà del Consorzio Acquedotto \_\_\_\_\_ (precedente denominazione dell'Ente; PPAS '84) sulla base dell'allora vigente legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 (LCIA; RU 1972 1120) e delle direttive per la determinazione dei settori di protezione delle

acque, delle zone e delle aree di protezione delle acque sotterranee emanate dall'Ufficio federale per la protezione dell'ambiente nell'ottobre 1977. Nel trasmettere il piano approvato, il Dipartimento dell'ambiente ha richiamato il Consorzio sulla necessità di allestire un regolamento della zona di protezione, come già indicato nella lettera del 21 febbraio 1983.

6.1.2. Nel frattempo la LCIA è stata abrogata e sostituita dal 1° novembre 1992 dalla LPAC, mentre il 1° gennaio 1999 è entrata in vigore l'OPAC. Con scritto del 4 luglio 2003 l'allora Ufficio della protezione e della depurazione delle acque (UPDA) rilevava come il PPAS '84 non fosse conforme a queste normative, ciò che comportava il declassamento delle zone di protezione a "efficacia limitata", quindi la necessità dell'adozione di una serie di misure complementari e dei relativi costi. L'UPDA ha dunque invitato il Consorzio a decidere se fare capo a fonti d'approvvigionamento alternative (acquedotto comunale) o se mantenere la captazione delle sorgenti, nel qual caso occorreva dare incarico a uno specialista di allestire il nuovo piano delle zone di protezione. Avendo il Consorzio optato per quest'ultima soluzione, il 25 novembre 2003 l'UPDA ha fissato un termine fino al 30 giugno 2004 presentare tutta la documentazione determinante.

6.1.3. La necessità di procedere alla verifica delle zone di protezione tracciate sulla base della legislazione abrogata e su direttive obsolete è assodata. Stante alla Bozza di relazione idrogeologica, allestita dallo studio Ing. \_\_\_\_\_ del 28 giugno 2004 (Bozza relazione idrogeologica 2004), che avrebbe dovuto porre le basi per l'approvazione (mai avvenuta) del nuovo PPAS, le zone di protezione allora (e tutt'oggi) vigenti non erano conformi nemmeno alle direttive in essere a quel momento (risalenti al 1977 e aggiornate nel 1982, nel frattempo, pure superate) e la zona II doveva essere adattata (cfr. pag. 8, par. 5.2.). Inoltre, esse, andavano definite come zone di protezione a "efficacia limitata", poiché le strutture esistenti non permettevano di applicare integralmente le disposizioni normalmente previste per le zone di protezione (devono essere trascurati alcuni interventi che non è possibile realizzare, come eliminare le strade in zona II). Ciò implicava anche la necessità di reperire fonti d'approvvigionamento alternative (allacciamento a Comuni vicini), intensificare i controlli analitici, installare un impianto di potabilizzazione dell'acqua (raggi UV o similare) ed eseguire tutti gli interventi di bonifica possibili (ibidem, par. 5.2.2.). Dal 1° gennaio 1999 a tutte le zone di protezione, anche a quelle entrate in vigore in precedenza, è applicabile la OPAC, sicché pure nelle cosiddette zone di protezione a "efficacia limitata" vige il divieto di costruzione. Donde la necessità di verificare l'efficacia delle misure di protezione (Istruzioni 2004, pag. 95 cap. 4.3). A maggior ragione una simile necessità sussiste laddove, come è il caso concreto, la permeabilità dell'acquifero deriva anche da fessure (cfr. Istruzioni 2004, pag. 94 n. 4.2.1.). Inoltre, il 5 aprile 2005 l'UPDA, pur preavvisando in via preliminare lo studio idrologico, ha rilevato la necessità di completarlo su più punti, in particolare di allestire il catasto delle proprietà, delle attività e delle installazioni esistenti all'interno della zona di protezione.

6.1.4. Come appena visto, la necessità di aggiornare il PPAS, era sicuramente nota al Consorzio da lungo tempo e, nonostante ciò, al momento del suo scioglimento il nuovo piano non era ancora in vigore, anzi nemmeno erano stati completati gli studi necessari. Dagli atti emerge inoltre che la problematica è stata più volte richiamata all'attenzione del Consorzio, sia prima sia dopo lo scritto del 30 giugno 2017: nell'ambito delle ispezioni da parte del Laboratorio cantonale almeno a partire dal 2012 (cfr. rapporto del 12 aprile 2016, pag. 4) e ancora nel 2019 nonché in occasione dell'incontro con le autorità cantonale e comunale del 20 aprile 2016. La giustificazione riferita alla presunta latitanza delle autorità di sorveglianza è dunque infondata. Tale argomentazione rasenta, poi, la temerarietà. Giova anzitutto rammentare che

l'allestimento dei piani delle zone di protezione delle captazioni incombe ai proprietari delle prese d'acqua sotterranea (art. 34 cpv. 1 e 3 della legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque del 2 aprile 1975; LALIA; RL 833.100). Ferma questa premessa, la tesi dei ricorrenti non libererebbe certo il Consorzio dalle proprie responsabilità, salvo voler sdoganare l'ignoranza del diritto quale motivo per non rispettarlo o voler privare di qualsiasi portata gli obblighi di sicurezza posti dalla legislazione applicabile alle opere di approvvigionamento idrico. Essa appare tanto più fuori luogo laddove i ricorrenti pretendono che il Consorzio sarebbe stato sempre (legalmente) operativo. Non può certo considerarsi tale laddove esso adempirebbe i propri compiti solo qualora più volte richiamato a farlo, invece che procedervi autonomamente. 6.1.5. Anche le ulteriori giustificazioni dei ricorrenti, d'altro canto, non appaiono per nulla convincenti e, anzi, corroborano piuttosto la posizione governativa, ovvero che l'Ente in parola non abbia in passato dimostrato di volere, sapere o potere assumersi un compito così delicato e di grande responsabilità come la fornitura di acqua potabile. Intanto, se davvero l'inquinamento evocato avesse comportato la sospensione della questione del tracciamento, ciò non depone certo a favore dell'operatività del Consorzio. Al contrario: se basta un evento straordinario, seppur importante, a distogliere le energie consortili bisogna giocoforza concludere che il sodalizio non può far capo a una struttura organizzativa sufficientemente solida e che essa fatica a portare avanti con la necessaria solerzia progetti fondamentali come la revisione del PPAS. Ciò che è del tutto comprensibile, di fronte a un numero tutto sommato ridotto di consorziati (come visto, una trentina), che possono concorrere a formare gli organi, tra i quali peraltro sussiste una certa conflittualità, e a risorse finanziarie alquanto limitate (le tasse apportano circa fr.10'000.- annui), laddove nelle zone di protezione delle acque sotterranee sono presenti diversi elementi potenzialmente fonte di inquinamento (edifici, strade, canalizzazioni ecc., cfr. \_\_\_\_\_, Problematica inquinamento sorgenti C \_\_\_\_\_, Relazione tecnica, Maggio 2017, pag. 3). Del resto se il catasto dei conflitti e il relativo piano di risanamento fossero stati allestiti, la causa dell'inquinamento avrebbe potuto essere individuata sollecitamente, potendosi escludere con certezza ulteriori possibili fonti alla sua origine, rendendo poi più semplice così anche la soluzione del problema. 6.1.6. Pure pretestuoso risulta evocare la mancata collaborazione del Comune, che invero dagli atti non emerge. Neppure dal doc. P, ritenuto che appare del tutto corretto il rifiuto di trasmettere atti al Consorzio il 16 aprile 2021, ovvero dopo la decisione del suo scioglimento immediato. Nemmeno risulta che il Consorzio abbia inoltrato una richiesta tramite lettera ufficiale al Comune di ricevere i dati necessari, come concordato in occasione della riunione del 20 aprile 2016. 6.1.7. Infine, neanche la tesi secondo cui il tracciamento andrebbe effettuato al termine dell'esecuzione dei lavori di rifacimento della strada è convincente: va invece condivisa la pertinente posizione dell'Esecutivo cantonale secondo cui il PPAS va completato prima dell'esecuzione dei lavori, ai fini di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento durante il loro svolgimento nelle zone di protezione. 6.2. Ne discende che, al momento della decisione impugnata, il Consorzio aveva già accumulato un forte, ingiustificato ritardo nell'aggiornamento del PPAS, piano che, come sottolinea rettamente il Governo, è uno strumento di fondamentale importanza poiché costituisce l'unico dispositivo pianificatorio di salvaguardia delle acque sotterranee da eventuali inquinamenti (cfr. anche, Istruzioni 2004, pag. 39 cap. 2.3.). Il mancato completamento della procedura di revisione espone gli utenti (come visto, all'incirca 120 persone) a un rischio di inquinamento più elevato. Sempre a ragione l'Autorità cantonale sostiene che il mancato allestimento del catasto dei

conflitti e del piano di risanamento comporta che non siano noti con precisione tutti i potenziali pericoli nelle zone di protezione e che, di conseguenza, in caso di inquinamento ciò rende più difficile individuarne con certezza l'origine e adottare rapidamente le misure adeguate a contenerlo. E questo nonostante il caso di inquinamento del 2017 abbia comportato la non potabilità dell'acqua per un lungo periodo. 7. Come visto, il Governo ha anche rimproverato al Consorzio di non aver ancora intrapreso nulla di concreto per risolvere il problema relativo al posizionamento dell'impianto UV, come richiesto dal Laboratorio cantonale in occasione del citato rapporto del 7 gennaio 2019, benché tale aspetto sia fondamentale per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico. Esso, infatti, contrariamente allo stato dell'arte, è situato dopo il serbatoio; in caso di mancato funzionamento non si può ovviare con un rigetto d'acqua. Secondo gli insorgenti, invece, il Consiglio di Stato non potrebbe censurare questo aspetto, poiché il posizionamento dell'impianto UV sarebbe stato accettato dal Laboratorio cantonale a condizione (sempre adempiuta) che l'acqua rispetti i parametri microbiologici. 7.1. Al riguardo, è utile anzitutto riportare l'estratto del rapporto di ispezione del 4 settembre 2017, prodotto dagli insorgenti: N° Non conformità riscontrata Dispositivo di legge violato Misure di ripristino Termini C1 Per velocizzarne la posa, l'impianto UV è stato - contrariamente alle buone pratiche (direttiva W13 SSIGA) - installato dopo il serbatoio. Questo comporta un rischio in quanto in caso di malfunzionamenti (p.es. dose irraggiamento non sufficiente o mancanza corrente) l'acqua non viene rigettata e viene erogata acqua potenzialmente non potabile. Art. 77 ODerr Art. 4 OAcqua Per poter garantire la sicurezza dell'approvvigionamento l'impianto deve essere posizionato prima del serbatoio. Tenuto conto della situazione concediamo una proroga alle seguenti condizioni: · L'incarto delle zone di protezione deve essere completato (estensione zone di protezione e catasto attività) e i conflitti presenti risanati al più presto. · Se la risoluzione dei conflitti porterà di pari passo al miglioramento della qualità dell'acqua (nessuna non conformità microbiologica dell'acqua) l'impianto potrà essere mantenuto dopo il serbatoio come misura di sicurezza ulteriore. · Se il risanamento dei conflitti non porterà al miglioramento della qualità dell'acqua l'impianto dovrà essere spostato prima del serbatoio. Alla luce di questo documento, le giustificazioni dei ricorrenti si avverano fuori luogo e attestano semmai che non viene veramente compresa l'importanza del compito affidato al Consorzio. 7.2. Infatti, la posa dell'impianto UV dopo il serbatoio è stata autorizzata a mero titolo transitorio, in attesa che il PPAS venisse completato. Per comprendere questa deroga, occorre poi riferirsi allo scritto del 21 luglio 2017 del Laboratorio cantonale, nel quale si fa il punto in merito all'episodio di contaminazione da escherichia coli e enterococchi. In estrema sintesi, a seguito di un lungo periodo di non potabilità dell'acqua dovuto a questi agenti patogeni, era stato ingiunto al Consorzio - tra l'altro - di presentare entro l'11 agosto 2017 un piano di intervento definitivo per garantire la potabilità dell'acqua. Si trattava, a ben vedere, anche di un (ulteriore) richiamo per inadempienza da parte del Consorzio, visto che questo invito era già stato formulato il 9 giugno 2017, con termine scadente al 10 luglio successivo, senza che il Consorzio avesse nemmeno risposto. In tale scritto il Laboratorio spiega, infatti, che la posa di impianti di trattamento è accettabile solo a titolo provvisorio e unicamente come correzione temporanea di una problematica, in attesa dell'eliminazione completa delle rispettive cause, quindi in attesa di una ridefinizione delle zone di protezione e di un'implementazione rigorosa del rispettivo diritto sulla protezione delle acque (p.es. eliminazione dei conflitti). L'esistenza di una deroga temporanea cui andava poi posto rimedio è poi stata puntualmente confermata dagli ulteriori rapporti ispettivi del Laboratorio cantonale. Del resto, le

condizioni per questa proroga non sono state tempestivamente adempiute, visto il ritardo accumulato nell'allestimento del PPAS. Al momento dello scioglimento del Consorzio, dunque, è vero che nulla era stato fatto per permettere di mantenere la posa di detto impianto dopo il serbatoio quale semplice sicurezza supplementare. 8. Con la citata decisione del 7 gennaio 2019 il Laboratorio cantonale aveva contestato al Consorzio che la frequenza analitica non era quella imposta dalle linee guida del settore e doveva essere aggiornata. Infatti, come rettamente individuato dal Governo nella risposta, dagli atti prodotti dai ricorrenti (doc. Z) per il 2019 risultano unicamente tre analisi microbiologiche (due prima dell'impianto UV e una in rete), in luogo delle 3 analisi in rete e 4 analisi annuali prima e dopo l'impianto UV per la microbiologia e un'analisi in rete per la chimica. Nel 2020 sono stati svolti unicamente due esami microbiologici prima dell'impianto UV. Ciò che costituisce pure un'inadempienza piuttosto grave, ritenuto che come spiega il Consiglio di Stato, l'elevata frequenza analitica richiesta dal Laboratorio cantonale è dovuto proprio al mancato completamento del PPAS (catasto dei conflitti e piano di risanamento). Nonostante la gravità del biasimo mosso al Consorzio, i ricorrenti non si sono successivamente espressi in merito. 9. In definitiva è a ragione che il Governo rimprovera al Consorzio di non aver provveduto, nonostante i solleciti da parte dei servizi competenti, a risanare tutte le non conformità. Quelle qui esaminate sono irregolarità serie, che prese anche singolarmente, portano a considerare che il Consorzio sia inadempiente rispetto a obblighi fondamentali per quanto concerne la sicurezza dell'acqua che distribuisce. Sicché non vi è bisogno di esaminare nel dettaglio se anche le ulteriori carenze sono o non sono state risanate nei termini impartiti. Così come non è nemmeno necessario chinarsi sullo stato generale delle infrastrutture, atteso come la documentazione prodotta dagli insorgenti non dimostra comunque affatto che sarebbero state sostituite tutte le tubature principali dell'acqua potabile nel 2016 e rifatta la tratta tra le sorgenti fino al mapp. 1 nel 2006, come essi pretendono. Neppure è qui necessario dilungarsi sulle carenze amministrative o sulla questione della conflittualità tra consorziati. Quest'ultima emerge comunque dagli atti e, stante il numero ridotto di consorziati, si ripercuote giocoforza sull'operatività dello stesso. Sintomatico, del resto, è che all'assemblea ordinaria del 12 marzo 2021, quando in sostanza si giocavano le sorti del Consorzio, hanno partecipato 6 consorziati su 27 (o 28, visto che, apparentemente senza motivo, è stato omissivo il nome di \_\_\_\_\_, proprietario del mapp. 4, cfr. doc. G).

## **E. 9**

RI

## **E. 10**

RI

### **E. 10.1**

Ferme queste premesse, la valutazione operata dal Governo secondo il quale non sussistono più sufficienti garanzie circa una corretta operatività del Consorzio al quale è affidato un importante compito di interesse pubblico non procede da un eccesso o abuso del potere di apprezzamento. Lo stesso vale anche per la decisione di sciogliere l'Ente e di ritenere impraticabile la soluzione (transitoria) di nominare un amministratore, quelle rilevate non essendo inadempienze né contingenti né circoscritte all'operato della sola delegazione. A torto i ricorrenti pretendono di derivare dalla giurisprudenza di questa Corte di cui sopra (consid. 2.2) il principio secondo cui il Consorzio possa venir sciolto unicamente laddove

sia venuto meno l'interesse pubblico . Intanto, come visto, deve trattarsi dell'interesse pubblico a far capo all'istituto del consorzio in quanto tale. Laddove, come nel caso concreto, questo ente non si rivela più un mezzo idoneo ai fini di perseguire lo scopo di interesse pubblico, il Governo può validamente optare per il suo scioglimento per permettere di attuare una soluzione preferibile. Com'è quella di far succedere, sia nei mezzi sia nei compiti, all'Ente disciolto il Comune, il quale occupandosi della distribuzione d'acqua potabile per la quasi totalità del suo territorio fornisce maggiori garanzie.

#### **E. 10.2**

Del resto, nel nostro Cantone, spetta ai Comuni, per il loro comprensorio, assicurare un adeguato servizio di approvvigionamento d'acqua, segnatamente d'acqua potabile (art. 2 lett. a della legge sull'approvvigionamento idrico del 22 giugno 1994; Lai; RL 722.100). Essi devono garantire l'esecuzione e la gestione degli impianti di approvvigionamento idrico, come pure la distribuzione dell'acqua (art. 3 cpv. 1 Lai). I Comuni possono assolvere tale compito singolarmente o in consorzio, come pure mediante concessioni a enti pubblici o privati, in regime di privativa, debitamente regolate da convenzioni, che devono essere trasmesse per ratifica costitutiva al Consiglio di Stato (art. 3 cpv. 3 Lai). In concreto, dagli atti non risulta però che il Consorzio disponga di una concessione per la fornitura di acqua potabile in regime di privativa, come previsto dall'art. 3 cpv. 3 Lai. Nemmeno si può ritenere che essa sussista in forma tacita, stante la necessità della ratifica costitutiva della stessa da parte del Governo. Nessuno, del resto, pretende altrimenti. Ora, se da un lato è vero che il Consorzio è stato istituito molto prima dell'entrata in vigore della Lai, dall'altro la necessità di disporre di una concessione in regime di privativa sussisteva già (almeno) dal 1° luglio 1989, quando è entrata in vigore la legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario del 18 aprile 1989 (LSan; RL 801.100; cfr. il cessato cpv. 2 dell'art. 39). Con queste premesse, ci si potrebbe anche chiedere se l'attività del Consorzio non venisse da tempo svolta in contrasto alle predette disposizioni legali. Quesitone che, alla fin fine, non necessita di essere risolto in questa sede. Sufficiente è invece qui rilevare che, in ogni caso, la decisione di affidare i compiti svolti in precedenza dal Consorzio al Comune non si pone in contrasto con i principi della Lai.

#### **E. 11**

RI

#### **E. 12**

RI 14

RI

#### **E. 13**

Vista la lesione del diritto di essere sentito operata dal Consiglio di Stato, il Tribunale percepisce una tassa di giustizia ridotta dagli insorgenti, soccombenti (art. 47 cpv. 1 LPAm), e pone a carico dello Stato un'indennità per ripetibili in loro favore, in quanto costretti ad adire l'autorità di ricorso per avere accesso agli atti (art. 49 LPAm). La complessità della causa permette di ritenere giustificato l'intervento di un legale a sostegno del Comune, cui i ricorrenti devono pertanto corrispondere le ripetibili (art. 49 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.- è posta in capo agli insorgenti, ai quali va retrocesso l'importo di fr. 1'000.- anticipato in eccesso. Lo Stato verserà fr. 800.- a titolo di ripetibili ai ricorrenti. I ricorrenti verseranno fr.

l'500.- per ripetibili al Comune di \_\_\_\_\_. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il vicecancelliere

**E. 15**

RI

**E. 16**

RI

**E. 17**

contro

la risoluzione del 31 marzo 2021 (n. 1716) con cui il Consiglio di Stato scioglie con effetto immediato il Consorzio obbligatorio per l'acquedotto di C\_\_\_\_\_ stabilendo che il Comune di \_\_\_\_\_ subentra in tutti i diritti e obblighi volti a garantire il regolare servizio di distribuzione di acqua potabile, devolvendo a quest'ultimo i beni immobili e mobili e privando di effetto sospensivo l'eventuale ricorso;

Per questi motivi,

Per il Tribunale cantonale amministrativo

Il presidente

Il vicecancelliere

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.