Non spetta alle Regioni introdurre limiti ai rifiuti trattabili ai fini del loro riutilizzo o alla concentrazione di certe sostanze nei rifiuti stessi

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 29 gennaio 2016, n. 195 - De Vita, pres.; Mameli, est. - Azienda Agricola Allevi S.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Regione Lombardia (avv. Santagostino) ed a.

Sanità pubblica - Disposizioni regionali per il trattamento e l'utilizzo, a beneficio dell'agricoltura, dei fanghi di depurazione delle acque reflue di impianti civili ed industriali - Linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili.

(Omissis)

FATTO

L'Azienda agricola ricorrente, con l'atto introduttivo del giudizio ha esposto di essere una società specializzata nei servizi ecologici ed ambientali e di gestire, in forza dell'autorizzazione n. 43/2006-R del 2 ottobre 2006 rilasciata dalla Provincia di Pavia, un impianto nel Comune di Ferrera Erbognone, nel quale, tra gli altri, vengono trattati anche, quali rifiuti speciali non pericolosi, i fanghi biologici, da avviare a recupero agronomico (operazione R10).
Con ricorso notificato in data 29 ottobre 2014 e depositato il successivo 24 novembre 2014 ha impugnato la deliberazione della Giunta regionale n. 2031 del 1° luglio 2014 recante "*Disposizioni regionali per il trattamento e l'utilizzo, a beneficio dell'agricoltura, dei fanghi di depurazione delle acque reflue di impianti civili ed industriali in attuazione dell'art. 8 comma 8 l.r. 12/2007. Conseguente integrazione del punto 7.4.2 comma 6 n. 2 della DGR 3298/2012 riguardante le linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili*".
In estrema sintesi, rinviando oltre l'esame dei singoli motivi di gravame, gli aspetti censurati della deliberazione riguardano sia le tipologie di fanghi ammessi al trattamento e quindi ritirabili (tabella A3.1 dell'Appendice 3 dell'Allegato 1) sia le concentrazioni massime di metalli pesanti e nutrienti che possono essere contenuti nei fanghi ammessi al trattamento (tabella 5.1 dell'Allegati 1) sia, infine, le tipologie di rifiuti, diversi dai fanghi, che possono essere miscelati ai fanghi stessi (Tabella A4.1 dell'Appendice 3 dell'Allegato 1). In particolare tra le varie tipologie di fanghi ammessi non sarebbe previsto quello contraddistinto dal codice CER 070512 (fango prodotto dal trattamento in loco di effluenti dell'industria farmaceutica), codice elencato nell'autorizzazione data a suo tempo alla ricorrente. Anche in relazione ai parametri di concentrazione massima di metalli pesanti e nutrienti presenti nei fanghi ritirabili, questi sarebbero diversi e più restrittivi rispetto a quelli dettati dall'autorizzazione della ricorrente.
Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto.
Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 5 maggio 2015, contenente anche la domanda cautelare, la ricorrente ha impugnato l'autorizzazione della Provincia di Pavia n. 8/2015R di cui al provvedimento 25.933 del 20 aprile 2015, assunta in attuazione della DGR n. 2031/2014, deducendo sia vizi propri del provvedimento provinciale sia l'illegittimità derivata dalla richiamata deliberazione regionale.
Si è costituita in giudizio la Provincia di Pavia che con memoria depositata in data 25 maggio 2015 ha dichiarato che, avendo rilevato la sussistenza di errori nell'autorizzazione impugnata, l'Amministrazione con atto 33.220 del 20 maggio 2015 ha rettificato l'autorizzazione rilasciata.
Alla camera di consiglio del 21 luglio 2015 la parte ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla domanda cautelare limitatamente ai vizi autonomi dedotti nei confronti del provvedimento provinciale.
Con ordinanza n. 941 del 22 luglio 2015 il Tribunale, preso atto della rinuncia – da intendersi quale dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse alla decisione – dichiarata a verbale dalla parte ricorrente in relazione ai mezzi di gravame di cui al ricorso per motivi aggiunti con cui si deducono vizi autonomi dell'autorizzazione provinciale, ha accolto la domanda cautelare limitatamente alla mancata inclusione del codice CER 070512 tra le tipologie di cui alla tabella A3.1, consentendo alla ricorrente, nelle more della trattazione nel merito del ricorso, di ritirare e trattare tale tipologia di rifiuto stoccandolo separatamente, senza possibilità di spandimento e ferme restando le ulteriori prescrizioni contenute negli atti impugnati.
In vista della trattazione nel merito la parte ricorrente ha depositato memorie difensive, insistendo nelle proprie conclusioni, dichiarando di non avere più interesse alla coltivazione del ricorso per motivi aggiunti nella parte in cui sono stati dedotti vizi autonomi del provvedimento provinciale, permanendo invece l'interesse relativamente ai vizi per illegittimità derivata.
Indi all'udienza pubblica del 17 dicembre 2015 la causa è stata chiamata e trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Copyright 2016 - www.osservatorioagromafie.it

1. In via preliminare, preso atto dell'espressa dichiarazione della parte ricorrente contenuta nella memoria del 16 novembre 2015, va dichiarata la parziale improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti, nella parte in cui sono stati dedotti autonomi vizi dell'autorizzazione provinciale.
2. Il ricorso principale è affidato ai mezzi di gravame di seguito sintetizzati:
I) difetto di attribuzione di potere; incompetenza; violazione degli artt. 5 e 6 del D.lgs. 99/1992; violazione del secondo 'considerando' della Direttiva 86/278/CE; violazione degli artt. 195 e 196 del D.lgs. 152/2006: le Linee Guida regionali sarebbero illegittime sia con riferimento alla Tabella 5.1 e ai parametri ivi stabiliti di concentrazione massima di metalli pesanti che possono essere presenti nei fanghi trattabili, sia con riferimento alla Tabella A3.1 dei fanghi ammissibili al trattamento (laddove esclude alcune tipologie di fanghi, tra cui quello avente CER n. 070512). Invero tali determinazioni non sarebbero riconducibili alle potestà attribuite alla Regione dalla legge statale. Le regioni infatti avrebbero la facoltà di dettare prescrizioni più restrittive, ai sensi in particolare dell'art. 6 del D.lgs. 99/1992, esclusivamente con riguardo alla fase dello spandimento, ma non in relazione alla fase di trattamento dei fanghi, che, in quanto rientrante nella disciplina generale di gestione dei rifiuti, è di competenza esclusiva dello Stato;
II) violazione dell'art. 12 della Direttiva 86/278/CEE; violazione degli artt. 5, 6 e 12 del D.lgs. n. 99/1992; eccesso di potere per violazione dei principi del giusto procedimento: l'individuazione, alla tabella A.3.1, dei fanghi ammessi al trattamento e della concentrazione massima degli inquinanti presenti nei medesimi costituirebbe una restrizione rispetto alle previsioni della Direttiva 86/278/CEE e, in quanto tali, l'adozione di tali misure, comunque di competenza dello Stato, avrebbe richiesto il rispetto del procedimento delineato dalla Direttiva, ovvero l'immediata comunicazione alla Commissione, adempimento del tutto disatteso. Sotto altro profilo le tabelle di cui alle Linee Guida regionali andrebbero ad aggiungersi alle prescrizioni di cui agli allegati al D.lgs. 99/1992, nella sostanza integrandoli e modificandoli, e, quindi, avrebbero dovuto essere adottati dallo Stato, con decreto ministeriale, ai sensi dell'art. 5 comma 1 lett. b) del D.lgs. 99/1992;
III) violazione degli artt. 2 e12 del D.lgs. n. 99/1992 nonché degli artt. 2 e 3 della Direttiva 86/278/CEE; eccesso di potere per carenza dei presupposti, per difetto di istruttoria, per illogicità manifesta, per sviamento e per difetto di motivazione; violazione dell'art. 3 L. 241/1990: la normativa nazionale non porrebbe limitazioni al novero dei fanghi ammessi al trattamento e tra loro miscelabili, né alle altre tipologie di rifiuti che possono a loro volta essere utilizzati in miscela con i fanghi, imponendo che la relativa valutazione debba farsi per caso. La Regione Lombardia avrebbe disatteso tale impostazione legislativa, predeterminando in via generale sia la tipologia dei fanghi ammessi al trattamento sia gli altri rifiuti miscelabili. La scelta della Regione, peraltro, non risponderebbe ad alcuna ragione tecnico-scientifica, essendo pertanto carente nell'istruttoria e nella motivazione;
IV) violazione degli artt. 195 e 196 del D.lgs. n.152/2006: quand'anche le limitazioni apposte ai fanghi in ingresso si atteggino a criteri riconducibili a quelli di cui alla lett. b) dell'art. 196 del D.lgs. n.152/2006, la loro adozione difetterebbe comunque della preventiva determinazione da parte dello Stato dei criteri generali di cui all'art. 195 comma 2 lett. a) e lett. c) del D.lgs. 152/2006;
V) eccesso di potere per violazione del principio del giusto procedimento anche con riferimento ai principi di cui alla legge n. 241/1990, per illogicità, irrazionalità, travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà: il mancato inserimento del codice CER 070512 nella tabella A.3.1 sarebbe illegittimo in quanto frutto di una scelta maturata in assenza di presupposti tecnici e di una compiuta istruttoria, assunta soltanto in sede di approvazione della deliberazione impugnata, senza che fosse originariamente prevista all'interno delle bozze sottoposte ai soggetti interessati.
2.1. Si impone, in ossequio ai principi stabiliti dalla decisione dell'Adunanza Plenaria n. 5/2015, lo scrutinio in via prioritaria del motivo con il quale la ricorrente ha dedotto il difetto, in capo alla Regione, del potere di incidere sulle categorie e sulle prescrizioni dei fanghi in ingresso da sottoporre a trattamento. Va precisato che tale motivo è dedotto sotto diversi profili nel primo e nel secondo mezzo di gravame che, per l'aspetto in discussione, possono essere trattati congiuntamente. 2.2. Il motivo è fondato (cfr. per analoga questione Tar Milano sez. III 15 gennaio 2016 n. 108).
2.3. I fanghi sono i residui derivanti dai processi di depurazione delle acque reflue provenienti da insediamenti civili e produttivi (art. 2 del D.lgs. 99/1992) e costituiscono rifiuti (cfr. art. 127 del D.lgs. 152/2006), in particolare rifiuti speciali, ai sensi della Parte IV del D.lgs. 152/2006.
Con la deliberazione n. 2031/2014 la Regione ha dettato disposizioni sia per il trattamento sia per l'utilizzo, a beneficio dell'agricoltura, dei fanghi di depurazione delle acque reflue di impianti civili e industriali, prevedendo, per quanto qui rileva:
- alla Tabella A3.1, dell'Appendice 3 dell'Allegato 1, le tipologie, distinte per CER, di fanghi ritirabili ai fini del loro trattamento, quale operazione necessaria al successivo utilizzo in agricoltura;
- alla Tabella 5.1 dell'Allegato 1, paragrafo 5.2., rubricato "ammissibilità", le concentrazioni massime di metalli pesanti e nutrienti che possono essere contenuti nei fanghi ammessi al trattamento. Va precisato che il paragrafo 5.2. esplicita che i fanghi accettabili per l'utilizzo in agricoltura sono quelli identificati dai codici CER elencati nell'Appendice 3;
- alla Tabella A4.1 dell'Appendice 4 dell'Allegato 1 le tipologie di rifiuti, distinti per CER, e diversi dai fanghi, ammessi ad essere miscelati con i fanghi stessi.
Le disposizioni sopra richiamate limitano le tipologie di fanghi ritirabili e trattabili, sia in relazione all'appartenenza degli stessi a determinati codici CER sia in relazione alla concentrazione di metalli pesanti e nutrienti sia, infine, quanto alle altre categorie di rifiuti che possono essere miscelate con i fanghi.

Copyright 2016 - www.osservatorioagromafie.it

Tali disposizioni quindi incidono sulle operazioni di trattamento dei rifiuti in questione.
Va da subito precisato che non pare pertinente, in relazione alle disposizioni della DGR n. 2031/2014 oggetto di impugnazione, il riferimento all'art. 6 del D.lgs. 99/1992, operato dalla difesa dell'Amministrazione intimata, a sostegno dell'assunto secondo cui la Regione avrebbe facoltà di stabilire ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura per i diversi tipi di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi e alle modalità di trattamento. L'oggetto della controversia, in relazione alle censure dedotte, si appunta non già sull'operazione di spandimento dei fanghi trattati (per cui ben potrebbe trovare applicazione l'art. 6 citato, come rilevato recentemente nella sentenza di questa Sezione n. 2434/2015), bensì sull'operazione di trattamento di tali rifiuti, che esula dal campo di applicazione della norma richiamata, ponendosi quale fase a monte (e propedeutica) del riutilizzo del fango.
2.3. Ora, ai sensi dell'art. 195 del D.lgs. 152/2006 è di competenza dello Stato la definizione di linee guida sui contenuti minimi delle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208, 215 e 216 (lett. b-bis), laddove l'art. 216 disciplina le operazioni di recupero e la relativa autorizzazione, sulla base di condizioni e norme tecniche che, per i rifiuti non pericolosi, prevedono: 1) le quantità massime impiegabili; 2) la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti utilizzabili nonché le condizioni specifiche alle quali le attività medesime sono sottoposte alla disciplina prevista dallo stesso art. 216; 3) le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione ai tipi o alle quantità dei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.
Ai sensi del comma 2 dell'art. 195 del D.lgs. 152/2006 è inoltre di competenza dello Stato la determinazione dei limiti di accettabilità e delle caratteristiche chimiche, fisiche e biologiche di talune sostanze contenute nei rifiuti in relazione a specifiche utilizzazioni degli stessi (lett. c).
La normativa in precedenza richiamata attribuisce chiaramente allo Stato la potestà, esclusiva, di individuare i criteri generali relativi alle operazioni di recupero di una determinata tipologia di rifiuto e i limiti di accettabilità di alcune sostanze contenute nei rifiuti in relazione al loro particolare utilizzo.
Di contro, le disposizioni poste dalla Regione con la DGR n. 2031/2014, e oggetto di gravame, non sono ascrivibili a nessuna delle competenze attribuite alle regioni dall'art. 196 del D.lgs. 152/2006.
2.4. Siffatta conclusione, avallata dal chiaro tenore letterale della normativa statale già citata, trova il suo fondamento nella competenza statale, esclusiva, in materia di tutela dall'ambiente, come stabilito dall'art. 117, secondo comma lett. s) della Costituzione.
Ciò trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, secondo la quale:
"*a) i rifiuti rientrano nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (da ultimo sentenza n. 10 del 2009; vedi, anche, sentenze nn. 277 e 62 del 2008) e, conseguentemente, non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente (vedi sentenze nn. 10 del 2009, 149 del 2008 e 378 del 2007);*
b) le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione.
Inoltre, è da rilevare che la dizione, ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato stabilisce "standard minimi di tutela" va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela "adeguata e non riducibile" dell'ambiente" (Corte costituzionale, sentenza n. 61 del 5 marzo 2009; in argomento anche Corte costituzionale, sentenza n. 249 del 24 luglio 2009).
La Corte ha avuto modo di ribadire che la disciplina dei rifiuti "*rientrante in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali (sentenza n. 249 del 2009). Ciò avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti stessi e agli ambiti materiali ad esse connessi, atteso che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza…"* (Corte Cost. n. 67/2014).
Ed ancora, in caso di interferenza tra titoli di competenza formalmente ripartiti tra Stato (tutela dell'ambiente) e Regioni, ovvero concorrenti – circostanza che peraltro non pare ricorrere nella fattispecie in esame, comunque non prospettata in questi termini dalla difesa regionale – secondo la Corte tale interferenza deve trovare composizione attraverso l'adozione del principio di prevalenza, con la conseguenza che, in caso di "*attività rientrante nella gestione dei rifiuti, la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deve essere applicata nell'accezione che consenta di preservare il bene giuridico «ambiente» dai possibili effetti distorsivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna Regione"* (Corte Cost. n. 58/2015).
Da quanto precede discende che soltanto lo Stato può e deve individuare gli standard di tutela in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale.

Copyright 2016 - www.osservatorioagromafie.it

Attualmente non si rinviene nella normativa statale la presenza di un criterio che consenta alle Regioni di introdurre limiti ai rifiuti trattabili ai fini del loro riutilizzo in un determinato settore ovvero alla concentrazione di certe sostanze nei rifiuti stessi.
Sotto il profilo esaminato, pertanto, il ricorso è fondato.
L'accoglimento della censura scrutinata esime il Collegio (cfr. Ad. Plen. n. 5/2015) dal vaglio degli ulteriori mezzi di gravame dedotti con il ricorso introduttivo e, in via derivata, con il ricorso per motivi aggiunti.
3. Tenuto conto della particolarità e della complessità della questione, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti costituite.

(Omissis)

Copyright 2016 - www.osservatorioagromafie.it