

# Impianto di trattamento di rifiuti liquidi (fanghi) per la produzione di gesso di defecazione

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 3 luglio 2017, n. 867 - Calderoni, pres.; Tenca, est. - W.T.E. S.r.l. (avv. Renica) c. Provincia di Brescia (avv.ti Donati, Rizzardi) ed a.

**Sanità pubblica - Impianto di trattamento di rifiuti liquidi (fanghi) per la produzione di gesso di defecazione - Correttivo calcico-magnesiaco utilizzabile come fertilizzante in agricoltura - Diffida a rispettare quanto prescritto dal decreto di autorizzazione.**

(*Omissis*)

FATTO

A. Riferisce la ricorrente di essere proprietaria, nel Comune di Calcinato, di un impianto di trattamento di rifiuti liquidi (fanghi) per la produzione di gesso di defecazione, ossia un correttivo calcico-magnesiaco utilizzabile come fertilizzante in agricoltura per le sue componenti organiche o minerali, ai sensi del D. Lgs. 75/2010. L'attività è stata autorizzata con decreto regionale 24/2/2011 n. 1694, il cui allegato tecnico prescrive al paragrafo E.5.3 punto XXVIII che "Il gesso di defecazione prodotto nella fase transitoria dovrà rispettare i parametri chimici e microbiologici previsti nell'allegato 3 al D. Lgs. 75/2010 per lo specifico correttivo, fatto salvo quanto disposto sulla libera commercializzazione del prodotto".

B. Con nota 13/10/2011 ARPA di Brescia trasmetteva alla Provincia i risultati analitici di due campioni di prodotto prelevati il 19/7/2011 dalla Polizia Locale di Bedizzole da due distinti mezzi per lo spargimento del prodotto, in procinto di operare su un terreno concesso in affitto alla ditta WTE. Sulla base di un solo campione prelevato per ogni mezzo, ARPA segnalava la difformità al contenuto di solfati previsto dall'art. 3 del D. Lgs. 75/2010.

C. Parte ricorrente rappresenta di seguito, in punto di fatto, che:

- l'azienda aveva tempestivamente sottolineato che il prelievo di un solo campione per singolo mezzo violava le regole tecniche (che impongono di formare un "campione rappresentativo") ed era pertanto inutilizzabile;

- con nota 23/12/2011 la Provincia diffidava la Società a rispettare quanto prescritto dal decreto di autorizzazione 24/2/2011 n. 1694, paragrafo E.5.3 punto XXVIII;

- il 13/1/2012 l'azienda ricorrente contestava formalmente la modalità del campionamento, sulla base delle norme (vincolanti in sede di controllo) provenienti dal Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali ed afferenti ai metodi di analisi per i fertilizzanti; osservava in particolare che la Polizia Locale, in sede di controllo, era stata consapevole di aver "campionato" materiale fertilizzante e ciononostante aveva asportato un'unica piccola porzione di esso (2 o 3 Kg) dalla lama laterale di scarico di ciascuno dei due spargitame presenti sul terreno, dividendoli in tre sottocampioni confezionati in contenitori sigillati;

- poiché ciascun macchinario conteneva una quantità di prodotto pari a circa 10 tonnellate, il punto 5.2.1.2 del fascicolo ministeriale imponeva che il numero di "campioni elementari" da prelevare fosse pari ad almeno 14 per ciascun mezzo (necessari per comporre il campione globale legale); malgrado le rimostranze della società, ARPA procedeva ugualmente all'esecuzione dell'analisi chimiche;

- con nota 24/1/2012 l'amministrazione provinciale informava dell'avvio del procedimento di riesame dell'AIA in vigore, per approfondire e definire le verifiche analitiche da effettuarsi sui rifiuti in ingresso all'impianto e sui prodotti in uscita, con riferimento ai parametri da analizzare e alle modifiche di campionamento ed analisi; al contempo sospendeva la diffida del 23/12/2011;

- dopo una lettera della Società, la quale insisteva per ottenere l'annullamento dell'atto di diffida, la Provincia convocava una conferenza di servizi per il 30/3/2012, nel corso della quale ARPA si riservava di tenere conto delle osservazioni dell'azienda;

- al termine del procedimento, la Provincia emanava l'atto impugnato, il quale confermava la diffida precedentemente impartita.

D. Con l'introdotta gravame, ritualmente notificato e tempestivamente depositato presso la Segreteria della Sezione, la ricorrente impugna l'atto sfavorevole, lamentando in diritto i seguenti motivi:

a) Violazione del decreto del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste 19/7/1989, eccesso di potere per mancanza dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, inosservanza dei principi fondamentali della materia, poiché contrariamente a quanto opina ARPA, esiste una normativa sulla modalità di campionamento dei fertilizzanti, rintracciabile nel decreto citato (mai abrogato da provvedimenti successivi), sostanzialmente analogo al regolamento CE 2003/2003 recante il "metodo di campionamento per il controllo dei concimi", compatibile con l'odierna disciplina sui fertilizzanti ex D. Lgs. 75/2010; esiste una metodologia ufficiale di campionamento dei fertilizzanti, ignorata e conseguentemente non applicata; il punto 5.2.1.2 dell'allegato al citato decreto impone che il numero di campioni

elementari per formare il campione globale (da cui ottenere il campione finale da sottoporre ad analisi) sia pari ad almeno 14 per ciascun mezzo; nel caso di specie, è stata raccolta un'unica piccola porzione di materiale, e dunque il campione non può dirsi rappresentativo dell'intera partita;

b) Violazione dell'art. 29-decies del D. Lgs. 152/2006, del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi, degli artt. 7 e 8 della L. 241/90, in quanto il procedimento instaurato è perplessivo e in contrasto con la legge, visto che la Provincia ha dapprima diffidato la società in assenza di alcun contraddittorio (riservandosi di rivedere l'atto), ha avviato il procedimento di riesame dell'AIA (in sede di Conferenza di Servizi) e infine ha confermato la diffida; tale iter non trova conforto nella legge, che dopo l'emanazione della diffida non prevede la partecipazione postuma del soggetto interessato, né prevede la possibilità di rinviare la decisione finale.

La ricorrente chiede altresì il risarcimento del danno, in quanto la diffida ha prodotto effetti lesivi immediati consistiti nell'apertura d'ufficio della revisione dell'AIA, alla quale la Società ha partecipato attivamente con dispendio di risorse economiche; inoltre, i fatti contestati hanno leso l'immagine di WTE con l'avvio di un procedimento penale per il reato di cui all'art. 674 c.p. Il danno è quantificato in € 500.000, salvo puntuale quantificazione in corso di causa.

E. L'amministrazione provinciale si è costituita in giudizio, formulando in rito l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e concludendo per la sua infondatezza nel merito.

In punto di fatto, ha sottolineato che la Polizia Locale è intervenuta a seguito di una segnalazione di forti odori molesti (doc. 2) e che il materiale prelevato dagli spargi-letame – fertilizzante “correttivo” “compost-simile”, ottenuto da idrolisi di materiali biologici e diretto a correggere le caratteristiche chimiche dei terreni favorendo le culture – proveniva dallo stabilimento WTE di Calcinato, autorizzato con decreto regionale n. 1694/2011. Il tecnico ARPA ha sottolineato (cfr. doc. 2-b) che i campioni, al momento dell'apertura, presentavano forte odore di sostanza organica, sintomo di un trattamento scorretto: al termine delle analisi, non risultava rispettato il titolo minimo di SO<sub>3</sub>, essendosi riscontrato un valore di 4,3% a fronte di una percentuale minima del 15%. Puntualizzava la Provincia la presentazione, nei mesi di giugno e luglio 2012, di segnalazioni di molestie olfattive nei Comuni di Castenedolo e Montichiari, riconducibili a mezzi della ditta WTE.

Alla pubblica udienza del 5/4/2017, su istanza del legale di parte ricorrente, la trattazione delle lite veniva rinviata alla data odierna del 7/6/2017. Dopo la discussione, il ricorso veniva trattenuto in decisione.

## DIRITTO

La Società ricorrente lamenta l'illegittimità della nota provinciale 19/7/2012, recante la diffida al rispetto di quanto prescritto dal decreto di autorizzazione 24/2/2011 n. 1694, paragrafo E.5.3 punto XXVIII.

0. Non può essere accolta l'eccezione in rito della Provincia, la quale sostiene che l'atto impugnato è privo di attitudine lesiva in quanto si limita a richiamare il rispetto della vigente normativa nazionale materia di fertilizzanti (ripercorsa nel decreto di autorizzazione alla produzione del gesso di defecazione). La destinataria sarebbe quindi tenuta a prestare attenzione all'attività che sta svolgendo per ricondurla, ove già non lo fosse, nei limiti di quanto autorizzato, senza alcuna immediata conseguenza sanzionatoria. Al riguardo, è condivisibile quanto affermato dalla ricorrente nella memoria del 5/5/2017, poiché la normativa vigente prevede una graduazione nell'irrogazione delle misure sanzionatorie, la più grave delle quali (revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'impianto) si fonda sul presupposto dell'omesso adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida. Pertanto, quest'ultima non assume una valenza “neutra” rispetto al contenuto di futuri (seppur eventuali) atti repressivi. In aggiunta, l'esponente ha formulato domanda di risarcimento del danno, la quale presuppone comunque l'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale azionata.

Nel merito, il gravame è infondato.

1. Con riguardo al principale motivo di ricorso, osserva il Collegio che il decreto 19/7/1989 invocato dalla parte ricorrente è antecedente all'introduzione sul mercato dei gessi di defecazione avvenuta nel 1991 (circostanza evidenziata dalla difesa provinciale), e comunque fa riferimento al metodo di campionamento dei soli concimi, categoria più limitata rispetto ai fertilizzanti (doc. 14 Provincia – pagine 9 e ss.). In secondo luogo, non risulta dall'AIA rilasciata a WTE la previsione di uno specifico piano di campionamento, né il metodo invocato è stato utilizzato dall'Azienda per le proprie indagini: in proposito, con riguardo alle contro-analisi prodotte dalla ricorrente sul materiale prelevato, la Provincia ha obiettato il mancato utilizzo di un laboratorio dotato di sistema certificato conforme alle norme ISO pertinenti, ovvero rientrante nell'elenco ufficiale dei laboratori istituito dal Ministero.

2. In aggiunta a quanto appena rilevato e anche alla luce dell'assenza di un metodo di campionamento chiaramente definito a livello normativo, è opinione del Collegio che l'attività compiuta dalle autorità di controllo debba essere comunque vagliata sotto il profilo della correttezza sostanziale, secondo un giudizio di accettabilità e congruità. Nel caso di specie, è emersa una forte difformità rispetto ai parametri normativi, accompagnata dal rilievo di un forte odore di sostanza organica che ha indotto la Polizia Locale ad intervenire: in proposito, nella nota esplicativa ARPA dell'11/10/2012 (cfr. doc. 2-b Provincia) si chiarisce che il procedimento di trattamento chimico non è avvenuto secondo le regole dell'arte. La circostanza dell'odore “*molto acre e fastidioso*” è evidenziata peraltro già nella relazione di servizio della Polizia Locale di Bedizzole del 18/7/2011, e pertanto le molestie olfattive non costituiscono argomentazioni difensive introdotte

in epoca posteriore al procedimento sanzionatorio (circostanza adombrata nella memoria di WTE del 5/5/2017). In conclusione, a prescindere dalla possibile applicazione del D.M. 19/7/1989, la natura della diffida – recante la semplice intimazione ad agire nel rispetto delle regole – implica che la medesima possa far seguito anche ad accertamenti condotti su un numero ridotto di campioni, purché l'attività compiuta sia nel suo complesso attendibile. Sotto questo profilo, le attestazioni di ARPA appaiono sufficienti a supportare il richiamo all'osservanza delle prescrizioni racchiuse nell'autorizzazione, tenuto conto del dato significativo rappresentato dall'elevato impatto odorigeno, caratteristica "spia" di un lacunoso processo di trattamento.

3. E' infondato anche il secondo motivo di ricorso, poiché la diffida è stata adottata ex art. 29-decies comma 9 lett. a) del D. Lgs. 152/2006 e le anomalie procedurali contestate hanno in realtà salvaguardato il contraddittorio e la partecipazione della parte interessata. La sospensione dell'iniziale diffida è stata effettuata per eseguire approfondimenti e convocare un'apposita Conferenza di servizi, per cui l'esponente non può lamentarsi di un percorso che, seppur articolato, le ha comunque consentito di interloquire attivamente.

4. Il rigetto del ricorso comporta, come logica conseguenza, la reiezione della domanda risarcitoria.

5. Le spese di giudizio possono tuttavia essere compensate, alla luce della scarsa chiarezza della normativa in materia.

*(Omissis)*