

Avvio di fanghi da depurazione all'utilizzo in agricoltura e innalzamento dei valori limite delle concentrazioni di idrocarburi e fenoli

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 20 luglio 2018, n. 1782 - Di Benedetto, pres.; Cozzi, est. - Comune di San Martino Siccomario (avv. Adavastro) c. Regione Lombardia (avv. Fidani) ed a.

Acque - Acque reflue di impianti civili ed industriali - Avvio dei fanghi da depurazione all'utilizzo in agricoltura - Innalzamento dei valori limite delle concentrazioni di idrocarburi e fenoli.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono Comuni situati nelle Province di Pavia e Lodi il cui territorio, in gran parte agricolo, è interessato dallo spandimento dei fanghi da depurazione delle acque reflue di impianti civili ed industriali, aventi effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno.
2. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, viene principalmente impugnata la delibera della Giunta regionale della Lombardia n. X/7076 dell'11 settembre 2017 che, modificando ed integrando le Linee Guida regionali approvate con DGR 2031/2014, ha innalzato i valori limite delle concentrazioni di idrocarburi e fenoli fissando, ai fini dell'avvio dei fanghi da depurazione all'utilizzo in agricoltura: a) un valore-limite pari a "mg/kg ss <10.000" per il parametro "Idrocarburi (C10-C40)" (Allegato 1, Tabella A in sostituzione della tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014); b) un valore-limite pari "mg/kg Σ <50" per i parametri "Nonilfenolo", "Nonilfenolo monoetossilato", "Nonilfenolo dietossilato" (Allegato 1, tabella A in sostituzione della tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014).
3. Secondo i ricorrenti, questo innalzamento comporterebbe rischio di contaminazione per le matrici ambientali e, correlativamente, per le coltivazioni ad uso alimentare, in conseguenza del rilascio al suolo di elevatissime frazioni di idrocarburi pesanti (oli minerali, kerosene, oli esausti, olio combustibile ecc.) e di fenoli. Da qui l'interesse alla proposizione del ricorso.
4. Si sono costituiti in giudizio, per resistere al gravame, la Regione Lombardia e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nonché, in qualità di controinteressate, le società Acqua & Sole s.r.l., Alan s.r.l., Azienda Agricola Allevi s.r.l., Eco-Trass s.r.l., Eli Alpi Service s.r.l., Lucra 96 s.r.l. e Evergreen Italia s.r.l. e VAR s.r.l. (queste aziende riferiscono di svolgere attività di recupero dei fanghi). Sono intervenuti ad adiuvandum il Comune di Bascapè, il Comune di Cigognola, il Comune di Codevilla, il Comune di Crespiatica, il Comune di Merlino, il Comune di Monticelli Pavese, il Comune di Portalbera, il Comune di Siziano, il Comune di Travacò Siccomario, il Comune di Borgo San Siro, il Comune di Castelnuovo Bocca d'Adda, il Comune di Corno Giovine, il Comune di Fombio e il Comune di Vistarino. E' intervenuta ad opponendum Utilitalia, Federazione che riunisce le principali aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas.
5. Successivamente alla proposizione del ricorso, i ricorrenti hanno depositato motivi aggiunti con cui hanno integrato le censure proposte avverso gli atti già impugnati con il ricorso introduttivo.
6. In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.
7. Tenutasi la pubblica udienza in data 6 aprile 2018, la causa è stata trattenuta in decisione.
8. Si deve innanzitutto prendere atto della rinuncia al ricorso formulata dal Comune di Ziansco. In relazione alla posizione di questo soggetto, va pertanto dichiarata l'estinzione del giudizio.
9. Vanno ora esaminate le eccezioni preliminari sollevate dalla parti resistenti (mentre si può prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità dell'intervento ad opponendum di Utilitalia stante la fondatezza nel merito del ricorso).
10. Con una prima eccezione (sollevata da Regione Lombardia e dalle controinteressate) si rileva che l'annullamento della delibera impugnata non arrecherebbe nessun vantaggio ai ricorrenti, e ciò in quanto non vi sarebbero nel nostro ordinamento altre norme che fisserebbero limiti di concentrazione degli idrocarburi e dei nei fanghi da depurazione. L'annullamento determinerebbe dunque il venir meno di ogni limite.
11. L'eccezione è infondata in quanto, come verrà chiarito nel prosieguo, non è vero che nel nostro ordinamento non vi sono norme che fissano limiti di concentrazione degli idrocarburi e dei fenoli nei fanghi da depurazione, dovendosi applicare i valori indicati dalla Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 che sancisce limiti più ristretti rispetto a quelli introdotti dall'atto regionale. E' dunque evidente la sussistenza dell'interesse ad ottenere l'annullamento di tale atto.
12. Con altra eccezione (sollevata da Regione Lombardia), si rileva che i Comuni ricorrenti non hanno dimostrato di essere interessati allo spandimento dei fanghi nel loro territorio. Anche per questa ragione sarebbe insussistente la mancanza di interesse alla proposizione del ricorso.



13. Anche questa eccezione non può essere condivisa in quanto i ricorrenti hanno comunque dimostrato che gran parte del loro territorio ha destinazione agricola; ne consegue che essi sono potenzialmente interessati dallo spandimento dei fanghi ed hanno, quindi, interesse a mantenere basso il livello delle sostanze inquinanti in questi ultimi contenute.
14. Con una terza eccezione (sollevata da Regione Lombardia e dalle controinteressate) si rileva che i Comuni ricorrenti non hanno comunque dimostrato che nei fanghi che verranno sparsi sul loro territorio saranno superati i valori limite di concentrazione delle sostanze inquinanti ritenuti adeguati.
15. Anche questa eccezione è infondata atteso che la delibera impugnata autorizza lo spandimento di fanghi ritenuti eccessivamente inquinanti, e ciò è di per sé sufficiente per fondare l'interesse alla proposizione del ricorso.
16. Infine, con un'ultima eccezione (sollevata dalle controinteressate) si rileva che i Comuni sono titolari dei depuratori che producono i fanghi e che non risulta che essi abbiano impartito alle società che gestiscono i SII di gestire diversamente i fanghi biologici dei depuratori comunali posti sotto le loro cure.
17. Anche questa eccezione non può essere condivisa in quanto la (presunta) mancata emanazione di disposizioni alle società gestrici del SII non dimostra l'accettazione dei Comuni di subire lo spandimento sul territorio dei fanghi ritenuti inquinanti (seppur prodotti a seguito della depurazione).
18. Si può ora passare all'esame del merito.
19. Ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato, essendo meritevole di accoglimento il primo motivo contenuto nell'atto introduttivo del giudizio, avente carattere assorbente in quanto prospettante il vizio più radicale, con il quale i ricorrenti – dopo aver premesso che la delibera impugnata interviene nella materia “tutela dell'ambiente” che la Costituzione, all'art. 117, secondo comma, lett. s), attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato – sostengono che le disposizioni di tale delibera sarebbero in contrasto con la normativa primaria statale, e precisamente con la Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 (ritenuta applicabile anche ai fanghi da depurazione). Rilevano in proposito gli interessati che, per le concentrazioni di idrocarburi, la suindicata tabella indica limiti molto più contenuti rispetto a quelli stabiliti dalla delibera regionale. Sarebbe pertanto evidente, visto il contrasto fra normativa statale e normativa regionale in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, l'illegittimità della seconda.
20. In proposito il Collegio osserva quanto segue.
21. La disciplina dell'uso agricolo dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue è contenuta nel decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura).
22. Dal combinato disposto dell'art. 2, primo comma, e 3, primo comma, di tale decreto si ricava che possono essere utilizzati a fini agricoli i fanghi che sono idonei a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno e che non contengono sostanze tossiche e nocive. Tali fanghi inoltre debbono essere prodotti dalla depurazione delle acque reflue provenienti esclusivamente da insediamenti civili, ovvero, se provenienti da insediamenti produttivi, devono possedere caratteristiche sostanzialmente non diverse da quelli di cui sopra.
23. Il terzo comma dell'art. 3, specifica poi che non possono essere utilizzati a fini agricoli i fanghi che superano i valori limite per le concentrazioni di metalli pesanti e di altri parametri stabiliti nell'allegato I B. Tuttavia, né la norma né l'allegato IB disciplinano la concentrazione di idrocarburi e fenoli.
24. Ci si deve quindi chiedere quale trattamento giuridico debbano ricevere tali sostanze e se, in particolare, la lacuna del d.lgs. n. 99 del 1992 possa essere colmata con l'applicazione di altre norme del nostro ordinamento. Al quesito ha fornito risposta positiva una recente sentenza della Corte di cassazione la quale ha enunciato il principio secondo cui la mancata presenza di una norma specifica, all'interno del d.lgs. n. 99 del 1992, riguardante la concentrazione di idrocarburi e fenoli nei fanghi ad uso agricolo – sebbene non comporti l'assoluto divieto di utilizzo di tali fanghi ogniqualvolta si riscontri in essi la presenza di tali sostanze indipendentemente dalla loro concentrazione – non determina un vuoto di disciplina dovendosi comunque applicare i valori limite sanciti dalla Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 (cfr. Cassazione penale, sez. III, 6 giugno 2017, n. 27958).
25. Si è invero osservato che l'art. 127, primo comma, del suddetto decreto legislativo stabilisce espressamente che «<< Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti...>>» e che, quindi, anche con riferimento ai fanghi, debbono essere applicate le disposizioni contenute nella suddetta tabella nella quale vengono individuati i valori massimi di concentrazione nel suolo e nel sottosuolo – riferiti alla specifica destinazione d'uso – delle sostanze inquinanti ivi indicate, superati i quali si deve procedere, ai sensi dell'art. 240, lett. b), del d.lgs. n. 152 del 2006, a caratterizzazione dell'area ed all'analisi di rischio sito specifica.
26. Osserva in particolare la Corte di cassazione“...che il principio espresso dal d.lgs. n. 152 del 2006, art. 127 - secondo cui, ferme le disposizioni del d.lgs. n. 99 del 1992, i fanghi sono assoggettati alla disciplina dei rifiuti - va interpretato nel senso che la regolamentazione dei fanghi di depurazione non è dettata da un apparato normativo autosufficiente confinato all'interno del d.lgs. n. 99 del 1992 ma il regime giuridico, dal quale è tratta la completa disciplina della materia, deve essere integrato dalla normativa generale sui rifiuti, in quanto soltanto attraverso l'applicazione del testo unico ambientale e delle altre norme generali sui rifiuti, per le parti non espressamente disciplinate dal d.lgs. n. 99 del 1992, è possibile assicurare la tutela ambientale che il sistema, nel suo complesso, esige, in applicazione del principio generale dettato dal



d.lgs. n. 152 del 2006, che è in linea con il principio declinato dal d.lgs. n. 99 del 1992, art. 1, per cui l'attività di trattamento dei rifiuti deve comunque avvenire senza pericolo per la salute dell'uomo e dell'ambiente...". L'uso agronomico presuppone quindi che il fango sia ricondotto "...al rispetto dei limiti previsti per le matrici ambientali a cui dovrà essere assimilato (e quindi anche quelli previsti dalla Tab. 1, colonna A dell'allegato 5, al titolo 5[^], parte 4[^], d.lgs. n. 152 del 2006)".

27. Né si può ritenere – come prospettano le parti resistenti richiamando la nota prot. 0000173/RIN del 5 gennaio 2017 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nonché i pareri redatti dai loro periti (prof. Adani e prof. Trevisan) – che i valori di cui alla suindicata tabella non siano conferenti in quanto riferiti non già alla sostanza inquinante ma alle matrici ambientali (suolo, sottosuolo, ecc.).

28. In proposito si deve anzitutto osservare che, come eccepito dai ricorrenti (che a suffragio delle loro conclusioni hanno prodotto una controperizia) – a differenza di quanto accade per altri materiali (le parti resistenti portano l'esempio di alcuni prodotti alimentari) – i fanghi da depurazione sono destinati ad essere mescolati ad ampie porzioni di terreno e a divenire, quindi, un tutt'uno con esso; appare pertanto logico che il fango rispetti i limiti previsti per la matrice ambientale a cui dovrà essere assimilato.

29. In ogni caso, va evidenziato che di questo specifico rilievo si è fatta carico la Corte di cassazione nella suindicata sentenza, la quale ha espressamente statuito che i fanghi ad uso agricolo debbono rispettare i limiti previsti per le matrici ambientali a cui dovranno essere assimilati, osservando, con argomentazione del tutto condivisibile, che escludere l'applicabilità dei valori di cui alla suindicata tabella porterebbe al risultato per cui un rifiuto può essere impiegabile nello spandimento su un terreno agricolo sebbene abbia valori di contaminazione ben superiori ai limiti di accettabilità per aree industriali.

30. Rileva inoltre la Corte, con argomentazione altrettanto condivisibile, che il d.lgs. n. 36 del 2003 prevede addirittura stringenti valori-limite di concentrazione degli idrocarburi per il conferimento dei rifiuti in discarica. Pertanto, qualora si escludesse, per i fanghi destinati all'agricoltura, l'applicabilità dei limiti di cui alla suindicata tabella si giungerebbe al paradossale risultato per cui i fanghi derivanti da produzione industriale non assimilabili ai fanghi derivanti da produzione civile (perciò non spandibili sui terreni agricoli), che presentano concentrazioni eccessive di idrocarburi, dovrebbero essere sottoposti a trattamento per essere conferiti in discarica, mentre i fanghi da depurazione di acque reflue derivanti da insediamenti civili che presentano quelle medesime eccessive concentrazioni di idrocarburi potrebbero essere impiegati per usi agricoli (e quindi sparsi al suolo) senza previo trattamento. Giova in proposito ripotare quanto osservato dalla Corte, secondo cui "Si avrebbe altresì l'assurdo per cui un fango di natura industriale, con le medesime concentrazioni di idrocarburi, ma non classificato come fango di depurazione dovrebbe essere trattato secondo rigorosi criteri ambientali in operazioni di recupero che ne abbattano gli inquinanti per poter essere destinati a recuperi ambientali, ovvero con severe limitazioni anche per essere ammesso in discariche di inerti (500 mg/kg limite massimo stabilito dal d.lgs. n. 36 del 2003) e quindi compatibile solo con discariche di rifiuti industriali".

31. In tale quadro pare dunque condivisibile l'argomentazione dei ricorrenti secondo cui, in base alla normativa primaria statale, i fanghi ad uso agricolo debbono rispettare i parametri previsti dall' tabella Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006.

32. Ci si deve a questo punto chiedere se la delibera impugnata – che, pacificamente, prevede limiti meno stringenti rispetto a quelli di cui alla suindicata tabella – possa considerarsi legittima o meno.

33. La risposta al quesito non può ovviamente che essere negativa. Come correttamente osservato dai ricorrenti, il provvedimento regionale è intervenuto nella materia "tutela dell'ambiente", riservata alla competenza esclusiva statale; ne consegue che le regioni non possono dettare una disciplina contrastante con quella prevista dalle fonti primarie statali abbassando i limiti di tutela previsti da queste ultime. Si rimanda in proposito alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, giurisprudenza che ha chiarito come – in applicazione dei principi ricavabili dall'art. 117 Cost. e dalle disposizioni contenute nell'art. 6, comma 1, punto 2, del d.lgs. n. 99 del 1992 – le regioni possano sì intervenire sulla disciplina dei valori delle sostanze inquinanti contenute nei rifiuti (e nei fanghi da depurazione in particolare), ma ciò al solo fine di dettare norme più stringenti volte ad assicurare livelli di tutela più elevati rispetto a quelli standard – applicabili all'intero territorio nazionale – individuati dalla normativa statale (cfr. Corte Costituzionale sent. 5 marzo 2009, n. 61; Consiglio di Stato, sez. IV, 27 giugno 2017, n. 3146; id., 10 luglio 2017, n. 3365).

34. Per tutte queste ragioni va ribadita la fondatezza del motivo in esame.

35. In conclusione, va dichiarata l'estinzione del giudizio per rinuncia nei confronti del Comune di Zinansco. Per il resto il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento della D.G.R. n. X/7076 dell'11 settembre 2017 nella parte in cui ha modificato ed integrato la D.G.R. Lombardia 1 luglio 2014, n. X/2031, fissando, ai fini dell'avvio dei fanghi da depurazione all'utilizzo in agricoltura: a) un valore-limite pari a "mg/kg ss <10.000" per il parametro "Idrocarburi (C10-C40)"; b) un valore-limite pari "mg/kg Σ <50" per i parametri "Nonilfenolo", "Nonilfenolo monoetossilato", "Nonilfenolo dietossilato".

36. La complessità e la novità delle questioni affrontate inducono il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.



(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it