Linee guida regionali per la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole nelle zone non vulnerabili

Cons. Stato, Sez. IV 1° marzo 2022, n. 1444 - Giovagnoli, pres.; Di Carlo, est. - Regione Lombardia (avv. Pujatti e Santagostino) c. S.r.l. Var (avv. Robaldo).

Ambiente - Recupero dei fanghi da depurazione e produzione di fertilizzanti, fra cui il «compost» - Linee guida regionali per la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole nelle zone non vulnerabili - Approvazione del Programma d'azione regionale per la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole nelle zone vulnerabili.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La S.r.l. Var, in qualità di impresa operante nel settore del recupero dei fanghi da depurazione e nella produzione di fertilizzanti, fra cui il "compost" (ammendante compostato misto, di cui all'Allegato 2, p. 5, del d.lgs. n. 75/2010), ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la DGR. 30 marzo 2020 - n. XI/3001, recante "Linee guida regionali per la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole nelle zone non vulnerabili ai sensi della direttiva nitrati 91/676/CEE", e la DGR 2 marzo 2020 - n. XI/2893, recante "Approvazione del Programma d'azione regionale per la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole nelle zone vulnerabili ai sensi della direttiva nitrati 91/676/CEE – 2020-2023", entrambe limitatamente alle disposizioni di cui al capitolo 10 dell'Allegato A di ciascuna DGR, le quali, nello stabilire il parametro di efficienza dell'azoto in rapporto al tipo di matrice utilizzato, lo fissano in via generale per i fertilizzanti in un coefficiente pari ad "1".
2. A sostegno delle proprie pretese, con un unico, complesso motivo di ricorso, la ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 1 e seguenti della Direttiva CE 12 dicembre 1991 n. 676/1991, la violazione dell'articolo 92 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la violazione del D.M. 25 febbraio 2016, il difetto di attribuzione e l'incompetenza, nonché, l'eccesso di potere per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per sviamento, per disparità di trattamento, per difetto di istruttoria, per travisamento, per insussistenza dei presupposti e per difetto di motivazione.
3. Con la sentenza di cui all'epigrafe, il Tar, dopo avere ricostruito il quadro normativo di riferimento europeo ed interno:
a) ha respinto le censure imperniate sulla violazione dell'assetto di competenze delineato nella «Direttiva Nitrati», come attuata nel Codice dell'Ambiente (D.lgs. 152/2006), e nel DM 25 febbraio 2016, n. 5046;
b) ha accolto i profili di doglianza relativi all'attribuzione del coefficiente;
c) ha assorbito gli altri profili censurati;
d) di conseguenza, ha annullato gli atti impugnati "*limitatamente alla parte rivolta contro l'assegnazione del valore «1» al coefficiente di efficienza relativo agli apporti dei fertilizzanti (di cui all'Allegato 10, rispettivamente, pagine 81 di 86, 82 di 86, e Tabella 1 di pagina 82 di 86, della DGR XI/2893, e pagine 82 di 87, 83 di 87, e Tabella 1 di pagina 83 di 87, della GR XI/3001); per l'effetto, vanno annullate le predette DDGR, nelle parti interessate dall'assegnazione del predetto coefficiente di efficienza*".
e) Infine, il Tar ha compensato le spese di giudizio.
4. Nell'impugnare la pronuncia, la Regione Lombardia ha criticato il ragionamento logico-giuridico seguito dal primo giudice, nella parte in cui ha affermato che "*L'individuazione regionale del coefficiente di efficienza relativo agli apporti dei fertilizzanti diversi dai concimi minerali non può essere effettuata sulla base di un valore solo teorico, ma richiede l'applicazione dei dati scientifici e tecnici disponibili, atti a giustificare la scelta sulla base del rapporto tra l'azoto recuperato nei tessuti vegetali e quello applicato (arg. ex Allegato V, citato).*
Nella fattispecie in esame, come confermato dalla stessa Regione in sede di controdeduzioni alle «osservazioni dei soggetti competenti in materia ambientale» (cfr. la Tabella 2 dell'Allegato B alla DGR n. XI/2893, del 2/03/2020, pubblicata sul BURL in data 7/03/2020), la contestata scelta del parametro «1» è stata effettuata andando addirittura contro i dati tecnico-scientifici. Si legge, in dettaglio, nelle citate controdeduzioni che: «Si è portato ad 1 il valore di efficienza "nominale" di tutti i fertilizzanti, uguale a quello attualmente attribuito ai soli fertilizzanti minerali, consapevoli che si tratta di un valore agronomicamente non reale, ma appunto teorico o nominale. In un'ottica di economia circolare, infatti, si incentiva il ricorso anche ai fertilizzanti organici, e non solo a quelli chimici, per soddisfare il fabbisogno nutritivo delle piante una volta raggiunto il massimo quantitativo di azoto da effluenti di allevamento utilizzabile, spingendo, nello stesso tempo, verso un'utilizzazione più efficiente delle risorse nel rispetto e tutela dell'ambiente. Si fa presente che l'efficienza dei fanghi di depurazione è rimasta uguale a quella della programmazione

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

attuale, ossia di 0.5».
Resta, quindi, confermato che, la scelta del predetto coefficiente è stata effettuata, da parte regionale, sulla base di una valutazione che, non solo, prescinde dai dati scientifici e tecnici disponibili, ma, si pone addirittura in contrasto con il valore agronomicamente reale dei fertilizzanti, di cui al D.lgs. n. 75/2010.
In tale contesto, è evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione (cfr., tra le altre, Cons. Stato, II,07/09/2020, n. 5380; id., IV, 27/03/2017, n. 1392, id., III, 2/11/2016, n. 1225) e, dunque, la fondatezza delle suesposte censure di eccesso di potere, con particolare riguardo alla irragionevolezza e al difetto d'istruttoria, il cui apprezzamento è possibile senza eccedere dai limiti del sindacato estrinseco, qual è quello rimesso al giudice amministrativo al cospetto di attività connotata da ampia discrezionalità, sia tecnica che amministrativa (cfr., da ultimo, TAR, Sicilia, Palermo, sez. I , 03/02/2021, n. 389).".
5. Più in particolare, la Regione Lombardia ritiene che il giudice di primo grado non abbia correttamente interpretato ed applicato la direttiva comunitaria 676 del 1991 e la normativa interna di cui al d.lg.s. n. 75 del 2010 (primo motivo di appello), e che la motivazione della sentenza sia contraddittoria, in quanto non si avvedrebbe del fatto che il valore teorico o nominale è una metodologia di calcolo che nulla toglie alla scientificità di un giudizio (secondo motivo).
5. La S.r.l. Var ha chiesto la reiezione del gravame.
6. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive, mediante il deposito di documenti e memorie.
7. All'udienza pubblica del 16 dicembre 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.
8. L'appello non è fondato e deve essere, pertanto, respinto.
9. Il percorso argomentativo seguito dal primo giudice ha tenuto conto del quadro normativo di riferimento europeo e della normativa interna recepimento.
Più in particolare, si è dato conto della «Direttiva del Consiglio relativa alla protezione delle
acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole», del 12/12/1991, n. 91/676/CEE (cd. Direttiva Nitrati).
Con essa il Consiglio europeo, al dichiarato fine di «ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola» e di «prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo» (art. 1) ha ritenuto indispensabile da parte degli Stati membri:
(i) individuare le "zone vulnerabili" [ovvero, tutte le zone note che scaricano le loro acque in acque soggette ad inquinamento provocato da composti azotati (cfr. l'art. 3 della Direttiva)]; (ii) fissare «programmi di azione» per le zone vulnerabili, contenenti «le misure vincolanti» di cui all'art. 5 comma 4.
Tale comma rinvia all'Allegato III ove si legge che «Le misure in questione comprendono norme concernenti:
1) i periodi in cui è proibita l'applicazione al terreno di determinati tipi di
fertilizzanti;
2) la capacità dei depositi per effluenti di allevamento…;
3) la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata, in particolare:
a) delle condizioni del suolo, del tipo e della pendenza del suolo;
b) delle condizioni climatiche, delle precipitazioni e dell'irrigazione;
c) dell'uso del terreno e delle prassi agricole, inclusi i sistemi di rotazione delle
colture;
e basata sull'equilibrio tra:
I) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture, e
II) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione,
corrispondente:
- alle quantità di azoto presente nel terreno nel momento in cui la coltura comincia ad assorbirlo in misura significativa (quantità rimanenti alla fine dell'inverno);
- all'apporto di composti di azoto tramite la mineralizzazione netta delle riserve di azoto organico nel terreno;
- all'aggiunta di composti di azoto proveniente da effluenti di allevamento;
- all'aggiunta di composti di azoto proveniente da fertilizzanti chimici e da altri fertilizzanti.
2. Tali misure garantiranno che, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro.
Il suddetto quantitativo per ettaro corrisponde al quantitativo di effluente contenente 170 kg di azoto. Tuttavia:
a) per i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono accordare un quantitativo di effluente contenente fino a 210 kg di azoto;
b) durante e dopo i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono stabilire quantitativi diversi da quelli indicati in precedenza. Questi quantitativi devono essere fissati in maniera tale da non compromettere il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1 e devono essere giustificati in base a criteri obiettivi, ad esempio: …».
In attuazione della Direttiva 91/676/CEE, è stato emanato il D.Lgs. 11/05/1999, n. 152, che, all'art. 19, ha disciplinato (nei commi da 1 a 4) le aree vulnerabili, inviando all'Allegato 7/A-I per i criteri d'individuazione e all'Allegato 7/A-III

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

per il relativo elenco, mentre, nei commi successivi, ha previsto tempi e contenuti dei «programmi d'azione».
A seguire, lo stesso Decreto ha disciplinato (all'art. 38) «l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, sulla base di quanto previsto dalla legge 11 novembre 1996, n. 574, nonché dalle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'articolo 28, comma 7, lettere a) b) e c), e da altre piccole aziende agroalimentari ad esse assimilate, così come individuate in base al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di cui al comma 2» (così, il comma 1 dell'art. 38).
La stessa norma ha, quindi, attribuito alle Regioni la disciplina delle attività di utilizzazione agronomica «sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della sanità e dei lavori pubblici, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto decreto ministeriale, garantendo nel contempo la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati ed in particolare il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità di cui al presente decreto» (così, il comma 2 dell'art. 38).
In attuazione di tale ultima previsione è stato emanato il DM 25 febbraio 2016, n. 5046, recante, appunto, i criteri e le norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue nonché per la produzione e l'utilizzazione agronomica del digestato.
Il DM in parola ha disciplinato, per quanto qui d'interesse, all'art. 5, il «Piano di utilizzazione agronomica», prevedendone la predisposizione «Ai fini della corretta utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque reflue e del digestato e di un accurato bilanciamento degli elementi fertilizzanti, in funzione soprattutto delle caratteristiche del suolo e delle asportazioni prevedibili, sia in zone non vulnerabili che in zone vulnerabili da nitrati», e rinviando, per le relative modalità, all'Allegato V, parte A, del medesimo Decreto.
In tale Allegato si legge, fra l'altro, quanto segue:
«Contenuti del Piano di utilizzazione agronomica.
Ai fini di una razionale gestione delle pratiche di fertilizzazione, con particolare riguardo alla fertilizzazione azotata, il Piano di Utilizzazione Agronomica (PUA) è volto a definire e giustificare, per un periodo di durata non superiore a cinque anni, le pratiche di fertilizzazione adottate, rispettando i limiti di apporto degli effluenti zootecnici e dei fertilizzanti organici.
La procedura di redazione del Piano prevede le seguenti fasi:
…
3. elaborazione dei dati per l'individuazione:
- delle dosi di azoto da utilizzarsi per coltura e/o avvicendamento, calcolate mediante l'equazione del bilancio dell'azoto di seguito riportata, da applicare a livello di area aziendale omogenea;
- dei tipi di fertilizzanti o di acque reflue;
- delle rispettive quantità, in considerazione degli indici di efficienza;
- delle modalità di utilizzazione, in relazione alle aree omogenee, alle colture, ai
suoli, ai mezzi di distribuzione, ecc.
Per fertilizzante azotato si intende qualsiasi sostanza contenente uno o più composti azotati applicati al suolo per favorire la crescita delle colture. Sono compresi gli effluenti zootecnici di cui all'art. 112 del decreto legislativo 152/06, le acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'art.101, comma 7, lettere a), b), c) del decreto legislativo 152/06 e da piccole aziende agroalimentari, il digestato disciplinato dal presente decreto, i fanghi disciplinati dal decreto legislativo 99/92 ed i fertilizzanti ai sensi del Dlgs. 75/10.
In ottemperanza alla Direttiva 91/676/CEE, la procedura del PUA deve contemplare la determinazione di alcuni parametri idonei alla formulazione di un bilancio dell'azoto relativo al sistema suolo-pianta:
1) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture;
2) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal suolo e dalla fertilizzazione».
Lo stesso Decreto ha, infine, definito la «MAS», ovvero, la «quantità massima di azoto efficiente ammessa per singola coltura al fine di conseguire la resa mediamente ottenibile nelle condizioni di campo di una determinata area agricola, individuata nell'Allegato X al presente decreto».
Il D.Lgs. 03/04/2006, n. 152, ha abrogato il D.Lgs. 11/05/1999, n. 152, riproducendo le norme qui d'interesse nel Titolo III "Tutela dei corpi idrici e disciplina degli scarichi", Capo I, "Aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento" e Capo IV "Ulteriori misure per la tutela dei corpi idrici". Gli artt. 19 e 38 sono stati riprodotti, rispettivamente, agli artt. 92 e 112 del D.Lgs. n. 152/2006.
A completamento del quadro va richiamato anche il D.Lgs. 29/04/2010, n. 75, in materia di fertilizzanti, che ha rimesso ad apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali l'«inserimento di nuovi concimi nazionali, ammendanti, correttivi, substrati di coltura, matrici organiche, prodotti ad azione specifica, rispettivamente negli allegati 1, 2, 3, 4,5 e 6», la «definizione di nuovi tipi di fertilizzanti» e le «altre modifiche degli allegati 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14» (cfr. art. 10).
Il Decreto ha fornito (all'art. 2) la definizione dei «prodotti» e «materiali» sussumibili fra i fertilizzanti, ricomprendendo

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

fra di essi, fra gli altri, gli «ammendanti», ovvero, «i materiali da aggiungere al suolo in situ, principalmente per conservarne e migliorarne le caratteristiche fisiche o chimiche o l'attività biologica, disgiuntamente o unitamente tra loro, i cui tipi e caratteristiche sono riportati nell'allegato 2».
L'Allegato 2 del D.lgs. n. 75/2010 occupandosi, appunto, degli «ammendanti», ha incluso al n. 5 l'«ammendante comportato misto», oggetto dell'attività della ricorrente.
10. In relazione alla scelta di attribuire all'ammendante compostato misto (e agli altri fertilizzanti organici di cui al D.lgs. 75/2010) un coefficiente di efficienza pari ad "1", si è osservato che il paragrafo intitolato "Il concetto di bilancio dell'azoto" è contenuto nelle due DDGR, in entrambe nell'Allegato 10.
La Direttiva n. 91/676/CEE, cd. Direttiva Nitrati, all'art. 5, comma 3, ha previsto che: «I programmi d'azione tengono conto:
a) dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli
apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine; …».
Analoga previsione è contenuta nell'art. 19 del D.lgs. n. 152/99, poi trasfuso nel D.lgs. n. 152/2006.
L'Allegato 7/A-IV del primo Decreto ha affermato che: «I programmi d'azione sono obbligatori per le zone vulnerabili e tengono conto dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine, nonché delle condizioni ambientale locali».
Il DM 25/02/2016, agli Allegati X e V, applicabili anche alle zone non vulnerabili, distingue il coefficiente di efficienza relativo agli apporti dei concimi chimici o minerali da quello dei fertilizzanti organici, per i quali gli apporti risultano variabili, «in funzione della coltura, dell'epoca e della modalità di distribuzione e delle strutture del suolo».
11. Sulla base di queste considerazioni, il Tar ha tratto il convincimento che l'individuazione regionale del coefficiente di efficienza relativo agli apporti dei fertilizzanti diversi dai concimi minerali non può essere effettuata sulla base di un valore solo teorico, ma richiede l'applicazione dei dati scientifici e tecnici disponibili, atti a giustificare la scelta sulla base del rapporto tra l'azoto recuperato nei tessuti vegetali e quello applicato (arg. ex Allegato V, citato).
Ciò che ha determinato, infatti, l'accoglimento del ricorso, è stato l'avere riscontrato il difetto di istruttoria in ordine agli elementi tecnico-scientifici che sono alla base di siffatto giudizio.
12. La Regione Lombardia non ha fornito la spiegazione scientifica del perché si è deciso di portare ad 1 il valore di efficienza "nominale" di tutti i fertilizzanti, uguale a quello attualmente attribuito ai soli fertilizzanti minerali.
Nel far questo, la Regione era consapevole che si trattava di un valore agronomicamente non reale, ma al contrario teorico o nominale, e che ciò potrebbe determinare la conseguenza che il coefficiente attribuito dall'ammentante compostato misto non sia rappresentativo dell'effettiva efficienza fertilizzante, in quanto troppo elevato, sia in assoluto, sia nel confronto con altri fertilizzanti organici, con l'ulteriore possibile conseguenza che, in dipendenza di una distribuzione di fertilizzante, si impedisca al medesimo di svolgere la propria funzione.
13. In definitiva, l'appello è respinto, fermi gli ulteriori provvedimenti che la Regione vorrà assumere esercitando la sua inesauribile discrezionalità, entro i limiti conformativi ascritti dal presente giudicato.
14. La complessità delle questioni trattate giustifica l'equa compensazione delle spese di lite.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it