

# Attività di trattamento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi a matrice organica

T.A.R. Veneto, Sez. II 30 maggio 2022, n. 819 - Rinaldi, pres.; Amorizzo, est. - Valli S.p.A. (avv.ti Stajano, Campagnano) c. Regione Veneto (avv.ti Cusin, Londei, Quarneti) ed a.

**Sanità pubblica - Attività di trattamento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi a matrice organica - Approvazione della disciplina regionale per la distribuzione agronomica degli effluenti, dei materiali digestati e delle acque reflue comprensiva del Quarto Programma d'Azione per le zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola del Veneto - VAS.**

*(Omissis)*

## FATTO

La ricorrente svolge attività di trattamento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi a matrice organica in forza di Autorizzazione Integrata Ambientale n. 2252/2015 e s.m.i., rilasciata dalla Provincia di Brescia, presso il Comune di Lonato del Garda (BS), Loc. Campagnoli; in particolare, essa produce gessi di defecazione, contemplati tra le categorie di fertilizzanti dal D.Lgs. 75/2010.

Con il ricorso all'esame ha impugnato talune prescrizioni della delibera della Giunta Regionale n. 813 del 22.6.2021 denominata: "Direttiva 91/616/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole Approvazione della disciplina regionale per la distribuzione agronomica degli effluenti, dei materiali digestati e delle acque reflue comprensiva del Quarto Programma 'Azione per le zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola del Veneto e della documentazione elaborata in esecuzione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica di cui alla direttiva 2001/42/CE", ritenendole illegittime ed ingiustificatamente gravatorie.

Si è costituita la Regione Veneto, eccependo il difetto di interesse delle società ricorrente all'integrale impugnazione del provvedimento e contestando nel merito le avverse censure.

La domanda cautelare proposta dai ricorrenti è stata accolta, ai sensi del comma 10 dell'art. 55 cod. proc. amm., con ordinanza n. 564 del 29/10/2021.

All'udienza del 24 febbraio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Con la DGR impugnata, la Regione ha definito la "Disciplina per la distribuzione agronomica degli effluenti dei materiali digestati e delle acque reflue comprensiva del Quarto Programma d'Azione per le zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola del Veneto" cumulando in un unico documento sia la disciplina per l'utilizzo agronomico degli effluenti e dei fertilizzanti, come previsto dall'articolo 1, comma 3, D.M. 25/2/2016 ("il presente decreto si integra con l'applicazione delle disposizioni della Parte Terza del decreto legislativo 3 aprile 2010, n. 152 ed in particolare del Capo I del Titolo III recante la disciplina delle "Aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento" e delle disposizioni della Parte Seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 relative agli impianti di allevamento intensivo di cui al punto 6.6 dell'allegato VIII alla medesima Parte Seconda") che il Quarto Programma d'Azione previsto dall'articolo 92, comma 7 del D.Lgs. 152/2006 (che, per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola, prevede che le Regioni attuino programmi d'azione, nonché le prescrizioni contenute nel codice di buona pratica agricola di cui al DM 19 aprile 1999).

Oggetto di doglianza sono talune disposizioni restrittive concernenti gli ammendanti ed i fertilizzanti prodotti mediante il recupero di taluni rifiuti (meglio specificati all'art. 2, lett. pp) della D.G.R. "fertilizzanti azotati di cui al d.lgs. n. 75/2010 o al regolamento (UE) 2019/1009 ottenuti con l'impiego di una o più delle seguenti matrici (anche se in miscela con altre):

- a) fanghi derivanti da processi di depurazione delle acque reflue provenienti da insediamenti civili e/o produttivi (ad eccezione di quelli dell'industria agroalimentare/agroindustriale\*);
- b) altri reflui/scarti generati da cicli industriali (ad eccezione di quelli dell'industria agroalimentare/agroindustriale);
- c) rifiuti urbani (ad eccezione della frazione verde costituita da rifiuti vegetali e della frazione organica alimentare da raccolta differenziata domiciliare);
- d) digestato ottenuto da una o più delle matrici di cui ai punti precedenti") che la Regione ha introdotto nel suddetto programma.

2. Per una migliore intelligenza delle questioni da esaminare, giova ricostruire le linee generali della disciplina in esame. Essa trae origine dagli atti di recepimento 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 cui le istituzioni europee hanno individuato il quadro delle misure che gli Stati membri devono adottare al 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).

A tale scopo, la direttiva prevede che gli Stati membri individuino 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), nelle quali, per il conseguimento degli obiettivi previsti dall’articolo 1, dovranno essere predisposti i «programmi di azione», ossia dei piani contenenti le misure necessarie a ridurre e prevenire l’inquinamento da nitrati.

Ai sensi dell’art. 5, par. 3 della direttiva, 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; b) delle condizioni ambientali nelle regioni interessate dello Stato membro di cui trattasi”.

La direttiva, inoltre, prevede un contenuto minimo dei suddetti programmi, stabilendo che essi “comprendono” «le misure vincolanti» contemplate dall'allegato III alla direttiva e le misure che gli Stati membri hanno prescritto nei codici di buona pratica agricola.

L’Allegato III, contempla tra le misure vincolanti anche “3) la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata e, 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”. Tale limitazione deve, inoltre, essere “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.”.

Le misure, inoltre, devono essere predisposte in modo tale che esse possano garantire che “2. (...) 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.”

In attuazione della Direttiva 91/676/CEE, è stato emanato il D.Lgs.11/05/1999, n. 152, che, all’art. 19 e all’Allegato 7/A-III ha definito i tempi ed i contenuti dei «programmi d’azione».

Lo stesso Decreto all’art. 38 definisce le linee generali dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, 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 (cfr. comma 1 dell’art. 38) ed attribuisce alle Regioni la disciplina di dettaglio delle attività di utilizzazione agronomica, da definire «sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali (...) 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).

La suddetta disciplina è stata abrogata e sostituita dall’art. 92 del D.Lgs. 152/2006 che, per le zone vulnerabili, ha stabilito: “6. Nelle zone individuate ai sensi dei commi 2, 4 e 5 devono essere attuati i programmi di azione di cui al comma 7, nonché le prescrizioni contenute nel codice di buona pratica agricola di cui al decreto del Ministro per le politiche agricole e forestali 19 aprile 1999, pubblicato nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 102 del 4 maggio 1999”.

Al di fuori delle zone vulnerabili, l’art. 112 D.Lgs. 152/2006 ha confermato la competenza delle Regioni a dettare norme di dettaglio per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'articolo 101, comma 7, lettere a), b) e c), e da piccole aziende agroalimentari e ha stabilito che tale disciplina debba essere definita “sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, (...), garantendo nel contempo la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati ed in particolare il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità di cui alla parte terza del presente decreto.”.

Il decreto emanato in attuazione dell’art. 112 è il decreto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali del 25/2/2016, recante “Criteri e 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”. L’articolo 1 “Finalità e principi generali” enuncia gli obiettivi del decreto, ossia, prevedere: “i criteri e le norme tecniche generali per l'utilizzazione agronomica dei materiali e delle sostanze di cui all'art. 2, commi 1 e 2, al fine di consentire alle sostanze nutritive ed ammendanti in essi contenute di svolgere un ruolo utile al suolo agricolo” (comma 1), orientare l’attività normativa delle regioni nella disciplina dell’utilizzazione agronomica dei materiali di cui al comma 1, che deve svolgersi “garantendo la tutela dei corpi idrici e del suolo, ai sensi della normativa vigente” (comma 2); integrare la disciplina agronomica dei suddetti materiali con “le disposizioni della Parte Terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ed in particolare del Capo I del Titolo III recante la disciplina delle «Aree richiedenti specifiche misure di prevenzione



dall'inquinamento e di risanamento»”.

Il comma 6 dell'art. 1 del D.M. 25/2/2016 prevede, inoltre, che “6. Le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano, anche in ragione di particolari situazioni locali e sulla base delle indicazioni delle Autorità di bacino competenti, possono prevedere discipline più restrittive rispetto a quelle del presente decreto.”.

Lo strumento che il suddetto D.M. destina alla corretta utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque reflue e del digestato, al fine di pervenire ad “un accurato bilanciamento degli elementi fertilizzanti”, in funzione delle caratteristiche del suolo e delle asportazioni prevedibili, sia in zone non vulnerabili che in zone vulnerabili da nitrati, è il “Piano di Utilizzazione Agronomica” da redigersi a cura delle singole imprese, disciplinato dall'art. 5 e dall'allegato V parte A, da cui si evince che esso “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”.

5. Sulla scorta delle coordinate normative sopra evidenziate si può passare alla disamina delle singole censure.

6. Con il primo motivo la ricorrente impugna la previsione di cui al terzo comma dell'art. 8 dell'Allegato A alla DGR n. 813/2021 nella parte in cui attribuisce valore costante pari ad 1 al tenore di efficienza dell'azoto anche per i fertilizzanti organici.

Il tenore di efficienza dell'azoto è un coefficiente che indica la quantità di azoto assorbita dalla pianta (e correlativamente quella che si disperde nel campo) mediante l'applicazione di un'unità di fertilizzante (Articolo 2 – Definizioni: “j) “efficienza fertilizzante degli effluenti d'allevamento”: il rapporto tra la quantità di azoto potenzialmente utilizzabile dalla coltura e la quantità apportata al campo;”.

Nel caso di efficienza pari a 1 s'intende che tutto l'azoto apportato con la concimazione (100%) viene utilizzato dalla coltura.

Tale valore rileva ai fini del rispetto della quantità massima di azoto efficiente ammessa per singola coltura (MAS: Maximum Application Standard). La ricorrente afferma che un valore pari a 1 per gli ammendanti sarebbe del tutto privo di fondamento tecnico-scientifico. Gli allegati X e V del D.M. 25 febbraio 2016 lo attribuiscono soltanto ai concimi chimici e minerali, ma non ai fertilizzanti organici, per i quali stabiliscono che gli apporti “possono mutare in funzione della coltura, dell'epoca e della modalità di distribuzione e delle strutture del suolo”.

La Regione, nell'attestarsi su un valore convenzionale, avrebbe violato l'art. 5, comma 3 della c.d. “direttiva nitrati” (91/676/CEE) nella parte in cui, prevede 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”.

La Regione ha contestato le avverse deduzioni, affermando che:

- Il vincolo al tenore di azoto pari a 1 è stato introdotto per contenere l'apporto complessivo di azoto alle colture nel Veneto, a fini di maggior tutela ambientale e trova fondamento nell'art. 40, comma 5, del D.M. 25 febbraio 2016 il quale stabilisce di dare priorità, nell'utilizzo dei fertilizzanti, all'allocazione degli effluenti zootecnici prodotti nelle aziende agricole;

- si è inteso privilegiare altri ammendanti in ragione delle cautele suggerite dall'assenza di monitoraggi e di specifiche prove degli effetti dell'utilizzo di tali prodotti in agricoltura.

- il vincolo è stato introdotto in adempimento agli obblighi derivanti dalla direttiva nitrati e, in particolare, dall'art. 5, par. 5, che impone l'attivazione di misure aggiuntive per la riduzione dell'inquinamento e fa parte delle misure di riduzione adottate al fine di far fronte ai rilievi sollevati dalla Commissione europea nella lettera di messa in mora complementare del 3 dicembre 2020 nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2249/2018.

Il motivo non è fondato. La direttiva “Nitrati” e le disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 che ne costituiscono il recepimento prevedono un contenuto minimo dei programmi d'azione che può essere implementato attraverso disposizioni volte a garantire la tutela dei corpi idrici e del suolo, ai sensi della normativa vigente.

Tra le finalità che la direttiva si propone di perseguire, vi è quella di limitare e ottimizzare l'utilizzo dei fertilizzanti allo scopo di ridurre la dispersione nell'ambiente delle componenti azotate (cfr. allegato 7, parte AIV, alla Parte III del D.Lgs. 152/06 che, tra le misure da includere nei programmi d'azione, contempla anche “1.3) la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata”).

L'individuazione del coefficiente di efficienza dei fertilizzanti azotati pari ad 1 risponde alla suddetta finalità.

La previsione dell'art. 5 della direttiva, nella parte in cui stabilisce 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”, non impedisce agli Stati membri di individuare il tenore di efficienza dell'azoto anche in modo convenzionale in relazione a ciascuna delle diverse fonti azotate, nel perseguimento delle finalità di tutela ambientale avute di mira dalla direttiva.

Il valore del suddetto coefficiente è già individuato in modo convenzionale sia per i concimi minerali (cfr. allegato X al D.M. 25/2/2016 laddove nel descrivere i fattori dell'equazione indicata per la verifica del rispetto del M.A.S. individua il coefficiente di efficienza dell'azoto per i concimi chimici (KC) afferma che il coefficiente di efficienza relativo agli apporti di concime chimico “In genere si considera il 100 % del titolo commerciale del concime azotato), che, ai sensi dell'art. 14 del D.M. 26/2/2016 e nel III Programma d'Azione, per gli effluenti di allevamento (si prevede un valore



minimo di efficienza dell'azoto pari al 60% per il liquame suino e avicolo, pari al 50% per il liquame bovino, pari al 40% per il letame), derivando la resa effettiva dello stesso da molteplici fattori (cfr. allegato X del D.M. 21/2/2016, nella parte in cui descrive l'indice di efficienza dell'azoto per i fertilizzanti organici "KO è il coefficiente di efficienza relativo agli apporti di fertilizzante organico (FO). Esso varia in funzione della coltura, dell'epoca e della modalità di distribuzione e delle strutture del suolo. L'obiettivo di ottimizzare gli apporti, al fine di conseguire la massima efficienza d'impiego dei diversi tipi di fertilizzanti, comporta l'individuazione di coefficienti di efficienza specifici a scala aziendale o territoriale. In assenza di determinazioni specifiche, i valori di riferimento di Ko si ottengono secondo le indicazioni contenute nelle tabelle 1 e 2, nel caso di liquami. Al fine di contenere le perdite, il PUA deve prevedere epoche e modalità di distribuzione dei liquami atte a garantire, per i liquami delle specie zootecniche più comuni e per le diverse tessiture dei suoli, valori di Ko non inferiori a 60% per liquami suini e avicoli e al 50 % per liquami bovini. Per i letami, il coefficiente di efficienza va assunto pari almeno al 40%. Le regioni possono aggiornare i valori minimi di Ko in rapporto allo sviluppo delle conoscenze locali" e art. 40, comma 5, "sui terreni utilizzati per gli spandimenti, devono essere impiegati come fertilizzanti prioritariamente, ove disponibili, gli effluenti di allevamento e i digestati le cui quantità di applicazione devono tenere conto, ai fini del rispetto del bilancio dell'azoto, del reale fabbisogno delle colture, della mineralizzazione netta dei suoli e degli apporti degli organismi azoto-fissatori").

Alla luce della natura necessariamente estrinseca del sindacato da esercitarsi sulle valutazioni aventi natura discrezionale c.d. mista, la previsione impugnata risulta esente da vizi di manifesta illogicità e incongruità, o travisamento dei fatti o macroscopici difetti di istruttoria ovvero la mancanza di idonea motivazione (cfr. ad es., Cons. Stato, sez. II, n. 5380 del 2020; sez. V, n. 1783 del 2013; sez. VI, 458 del 2004), atteso che il suddetto coefficiente di efficienza è coerente con il quadro normativo di riferimento.

D'altra parte la ricorrente non ha individuato alcun valore diverso da quello indicato nel provvedimento impugnato al quale ancorare il suddetto indicatore, impedendo così anche di apprezzare l'effettiva lesione delle rispettive prerogative, anche a fronte della circostanza – non specificatamente contestata – che sia pure in via di fatto il suddetto valore era applicato nella vigenza del precedente Programma d'Azione.

7. Con il secondo e terzo motivo sono impuginate le previsioni della delibera con le quali la Regione ha introdotto limiti all'utilizzo dei fertilizzanti di cui all'articolo 2, lett. pp), ossia di quelli ottenuti mediante il recupero di particolari tipologie di rifiuti.

Si tratta, in particolare, del divieto di utilizzo dei fertilizzanti azotati di cui all'art. 2 lett. pp) sui terreni interessati dalla distribuzione di letami e dei materiali ad essi assimilati (articoli 4, comma 4 e 5 comma 4 dell'allegato A della DGR), delle condizioni di utilizzo (limiti quantitativi in funzione del livello di acidità del terreno) di ammendanti e correttivi previsti dall'art. 8-bis dell'allegato A alla DGR ("con riferimento ai fertilizzanti di cui al comma 1 [fertilizzanti di cui all'art. 2 lett. pp)], se si tratta di: 1) AMMENDANTI: - i suoli devono presentare un pH non inferiore a 5,5; - i quantitativi distribuiti non possono in ogni caso superare le 45 t/ha di tal quale nel triennio; 2) CORRETTIVI: - il prodotto va utilizzato per la correzione delle caratteristiche di pH, eventualmente aggravate da eccesso di salinità. In Regione Veneto, con riferimento alla vigente Carta dei Suoli, va impiegato (Allegato 17): nel caso di correttivi alcalinizzanti su terreni con  $\text{pH} < 6,5$ ; nel caso di correttivi acidificanti su terreni con  $\text{pH} > 8,5$  e conduttività elettrica nell'orizzonte superficiale superiore a 2 mS/cm corrispondente ad un grado di salinità alto; - fermo restando il divieto di cui all'art. 6 bis, per gli interventi effettuati su aree limitrofe a siti Natura 2000, deve essere valutata l'assenza di incidenze in base a quanto previsto dalla DGRV 1400/2017 e ss.mm.ii.; - i quantitativi distribuiti non possono in ogni caso superare le 30 t/ha di tal quale nel triennio") ed il divieto di utilizzo di ammendanti compostati con fanghi e fanghi di depurazione su superfici per cui si percepiscono regimi di sostegno P.A.C. (art. 6-bis comma 1 lett. c) all'allegato A della DGR).

Si tratta di limiti dichiaratamente introdotti per finalità precauzionali, in ragione dell'origine delle "materie prime" con le quali si producono i suddetti fertilizzanti.

La ricorrente, con il secondo motivo censura la previsione da ultimo citata (art. bis comma 1 lett. c) all'allegato A della DGR) che sancisce il divieto di utilizzo di ammendanti compostati con fanghi e fanghi di depurazione su superfici per cui si percepiscono regimi di sostegno P.A.C. ritenendola affetta dai vizi di violazione del D.Lgs. 75/2010, del regolamento UE, n. 2019/1909, dell'art. 117 Cost. di eccesso di potere per abnormità, contraddittorietà, difetto di istruttoria e motivazione. Analoghe censure (violazione del D.Lgs. 75/2010, del regolamento UE, n. 2019/1909, eccesso di potere per abnormità, contraddittorietà, difetto di istruttoria e motivazione) sono rivolte, con il terzo motivo, alle altre previsioni limitative.

Nel rapporto ambientale la Regione ha affermato che la disciplina limitativa dell'utilizzo dei fertilizzanti derivanti dal recupero di rifiuti, ai sensi dell'art. 2, lett. pp) della D.G.R., è ispirata al principio di precauzione, atteso che per questa tipologia di fertilizzanti non sussistono certezze scientifiche su possibili effetti pregiudizievoli sulla salute umana e sull'ambiente, come emerge dal regolamento UE n. 1009/2019 e, in particolare, al considerando n. 58 nel quale sono esplicitati i motivi di prudenza che inducono l'Unione europea a non considerare ammissibili ai fini dell'apposizione della marcatura CE i fertilizzanti ottenuti dal recupero di fanghi di depurazione e fanghi industriali, ovvero l'assenza di prescrizioni a livello dell'Unione circa il processo di produzione e i valori limite in grado di garantirne l'utilizzo in piena sicurezza per la salute e sull'ambiente in funzione dell'impatto di essi degli alimenti e sui mangimi.





Tale disciplina si inserisce, inoltre, all'interno delle azioni rafforzate necessarie per il raggiungimento degli obiettivi unionali di riduzione dell'inquinamento da nitrati delle acque e per corrispondere ai rilievi mossi dalla Commissione europea nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2249/2018 per violazione della direttiva "Nitrati". Sarebbe coerente con l'obiettivo di garantire il ricorso prioritario, nella fertilizzazione dei suoli, agli effluenti di allevamento ai sensi di quanto previsto dall'art. 40, comma 5 D.M. 25/2/2016, troverebbe una sua giustificazione sotto il profilo della competenza regionale, nella particolare concentrazione in Veneto di imprese produttrici di tali prodotti che, tuttavia, utilizzano in rilevanti quantità rifiuti provenienti da altri territori ove la raccolta differenziata non avviene secondo criteri idonei a garantire l'assenza di contaminazioni da inquinanti pericolosi e, comunque, dalla circostanza, per quanto concerne i fanghi da depurazione, che essi provengono da fognature miste e che, pertanto, non potrebbe escludersi la presenza di contaminanti presenti negli scarichi industriali.

La ricorrente contesta la legittimità dell'introduzione di siffatti limiti sotto svariati profili: la violazione del D.Lgs. 75/2010 ed il travalicamento delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente, della concorrenza e della libera circolazione delle merci, la violazione del regolamento UE n. 1307 del 2013 in punto di requisiti d'accesso ai regimi di sostegno previsti dagli aiuti di superficie, l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, non essendo i suddetti limiti supportati da una compiuta analisi tecnica. Le suddette prescrizioni non sarebbero supportate da adeguati riscontri scientifici, perché l'utilizzo dei suddetti fertilizzanti sarebbe esente da rischi ambientali, atteso che essi costituiscono prodotti, autorizzati ai sensi del D.Lgs. 75/2010, realizzati, a loro volta, sulla base di autorizzazioni ambientali alle operazioni di recupero.

8. I motivi nel loro complesso non sono fondati.

Le previsioni contestate concernono l'uso di determinati fertilizzanti nelle zone vulnerabili per inquinamento da nitrati. La Regione, con il provvedimento impugnato, non ha definito i requisiti dei fertilizzanti ai fini della loro commercializzazione sul territorio regionale - che resta libera - ma ne ha limitato l'uso nelle zone vulnerabili in relazione a specifiche caratteristiche dei terreni, nel perseguimento degli obiettivi di prevenzione e riduzione dell'inquinamento da nitrati e di tutela dei suoli destinati alla produzione agricola.

La disciplina restrittiva prevista, pertanto, non contrasta con le attribuzioni statali previste dal D.Lgs. 75/2010. Il suddetto decreto definisce i requisiti di commercializzazione dei fertilizzanti, ma non ne disciplina le condizioni d'utilizzo che, in relazione ai profili concernenti la riduzione delle fonti di pressione dell'inquinamento da nitrati e, più in generale, il bilanciamento dell'azoto per le esigenze agronomiche dei fondi, rientrano nelle competenze regionali.

La competenza della Regione ad individuare le condizioni di utilizzo dei fertilizzanti in agricoltura in relazione alle caratteristiche dei suoli ed ai loro usi, discende dall'art. 92, comma 5, D.Lgs. 152/06 che attribuisce alle Regioni il compito di elaborare ed aggiornare i Programmi d'azione per verificare le concentrazioni di nitrati nelle acque, in base a quanto previsto dall'allegato 7, parte AIV, alla Parte III del D.Lgs. 152/06 che, tra le misure da includere nei programmi d'azione contempla anche "1.3) la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata".

La competenza regionale ad adottare le previsioni contestate è, inoltre, in linea con i criteri di riparto delineati dalla Corte costituzionale con riguardo alle possibili interrelazioni tra la tutela dell'ambiente - materia di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s della Costituzione - e l'agricoltura, materia rientrante nella competenza generale e residuale delle Regioni. Nella sentenza n. 88 del maggio 2020, la Corte - con riguardo all'art. 5 della legge della Regione Basilicata del 13 marzo 2019, n. 4 che, ai fini dello spandimento dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura, ha imposto il rispetto - per la concentrazione degli idrocarburi e dei fenoli - di limiti di concentrazione soglia di contaminazione più restrittivi di quelli stabiliti dalla disciplina statale (art. 41 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 "Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze"), dopo aver richiamato il consolidato principio secondo cui: "in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex plurimis, sentenze n. 129 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85 del 2017, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 314, n. 249, n. 225 e n. 164 del 2009, n. 437 e n. 62 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 536 del 2002)", ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto in tale ambito materiale "l'esistenza di un "nocciolo duro", assegnato alla competenza residuale regionale, che «ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (sentenze n. 250 del 2009, n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004)". Escludendo che la disciplina oggetto di disamina potesse rientrare in tale ambito, poiché concernente profili necessariamente unitari afferenti all'organizzazione del "complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti", la Corte costituzionale ha affermato che la legittima esigenza regionale di evitare l'accumulo di elementi e sostanze tossiche e pericolose nel terreno "non può realizzarsi attraverso l'interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti". Tuttavia la Regione, attenendosi all'esercizio delle proprie competenze a tutela della qualità delle produzioni agricole può prevedere "limiti e condizioni nell'utilizzazione in agricoltura dei diversi tipi di fanghi, avuto riguardo alle concrete caratteristiche dei suoli, con riferimento in particolare alla loro vulnerabilità, nonché ai tipi di colture praticate".



Le condizioni di utilizzo poste dalla Regione con la delibera sembrano porsi all'interno della linea di confine tracciata dalla Corte nel definire il "nocciolo duro" delle competenze regionali.

Con esse, infatti, la Regione, muovendosi nel solco delle prescrizioni dell'art. 92 e dell'allegato 7, parte AIV, alla Parte III del D.Lgs. 152/06, nella parte in cui prevede la riduzione dell'utilizzo di fertilizzanti sui terreni vulnerabili, persegue il duplice obiettivo di preservare i suoli da possibili contaminanti non oggetto di controllo e di migliorare, anche attraverso tale via, la qualità della produzione agricola e la salute della popolazione, dettando prescrizioni immediatamente correlate alle condizioni dei fondi (divieto di utilizzo nei terreni ove avviene lo spandimento di effluenti, limiti in relazione alle caratteristiche di acidità dei terreni, divieto di utilizzo nei terreni interessati dalla PAC) in considerazione delle esigenze agronomiche delle coltivazioni.

Nell'individuare le misure più adatte al perseguimento delle finalità previste dalla direttiva "Nitrati", la Regione ben può optare per scelte che consentano di raggiungere obiettivi di maggiore tutela dei corpi idrici e del suolo da fattori di inquinamento diversi da quello da nitrati, a tutela della sicurezza delle produzioni agricole, in considerazione della loro naturale destinazione all'alimentazione umana e animale.

L'art. 5 della direttiva, infatti, prevede un contenuto minimo dei programmi d'azione ("i programmi d'azione sono attuati entro quattro anni dalla loro fissazione e comprendono le misure vincolanti seguenti: a) le misure di cui all'allegato III; b) le misure che gli Stati membri hanno prescritto nel codice o nei codici di buona pratica agricola fissati ai sensi dell'articolo 4, a meno che non siano state sostituite da quelle di cui all'allegato III") che può essere implementato.

Inoltre, la D.G.R. impugnata non contiene soltanto il Quarto Programma d'Azione, ma anche la "disciplina regionale per la distribuzione agronomica degli effluenti, dei materiali digestati e delle acque reflue", che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali del 25/2/2016 ("Criteri e 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. All'articolo 1 Finalità e principi generali", le Regioni devono definire "garantendo la tutela dei corpi idrici e del suolo, ai sensi della normativa vigente".

La Regione, pertanto, può dettare una disciplina relativa all'uso agronomico dei fertilizzanti che, nel perseguimento delle finalità di riduzione dei nitrati, preservi i corpi idrici e le altre matrici ambientali da inquinamento di altro tipo.

9. La Regione ha introdotto i limiti contestati per ragioni precauzionali i cui presupposti nel caso di specie devono ritenersi sussistenti.

È principio consolidato quello secondo cui, ai fini della legittima adozione di misure di precauzione, occorre provare l'esistenza di un rischio specifico che "è tale solo quando non possa escludersi, sulla base di elementi obiettivi, che l'intervento umano su un determinato sito lo pregiudichi in modo significativo". Inoltre, si afferma che "sul piano procedurale l'adozione di misure fondate sul principio di precauzione è condizionata al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento, valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura".

Più in particolare, "15.3. La Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000 fornisce indicazioni di indirizzo in merito alle condizioni di applicazione del principio di precauzione, individuandole:

- (i) nella sussistenza di indicazioni ricavate da una valutazione scientifica oggettiva che consentano di dedurre ragionevolmente l'esistenza di un rischio per l'ambiente o la salute umana;
- (ii) in una situazione di incertezza scientifica oggettiva che riguardi l'entità o la gestione del rischio, tale per cui non possano determinarsene con esattezza la portata e gli effetti.

Nella prospettiva della Commissione Europea, l'azione precauzionale è pertanto giustificata solo quando vi sia stata l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi (rischio) sulla base di dati scientifici, seri, oggettivi e disponibili, nonché di un "ragionamento rigorosamente logico" e, tuttavia, permanga un'ampia incertezza scientifica sulla "portata" del suddetto rischio (par. 5.1.3)".

Una volta valutata la sussistenza di un siffatto rischio, l'amministrazione è tenuta ad effettuare un bilanciamento delle più opportune iniziative di contenimento del rischio, nell'ambito del quale "la scelta del c.d. "rischio zero" entra in potenziale tensione con il principio di proporzionalità, il quale impone misure "congrue rispetto al livello prescelto di protezione" ed una conseguente analisi dei vantaggi e degli oneri dalle stesse derivanti", occorre, dunque, "una risposta proporzionale al rischio potenziale".

In siffatte ipotesi, per coniugare in modo bilanciato esigenze di precauzione e di proporzionalità, la Commissione suggerisce di modulare l'azione cautelativa in relazione alla evoluzione dei suoi risultati, sottoponendo le misure adottate ad un'opera di controllo e di "revisione, alla luce dei nuovi dati scientifici" (par. 6 e 6.3.5)." (Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2020, n.4545).

La Regione ha spiegato nel Rapporto ambientale le ragioni delle misure precauzionali adottate per i fertilizzanti derivanti da rifiuti. (cfr. pag. 32 Allegato B della D.G.R. "A tal proposito si deve tener conto del fatto che i criteri relativi a tipologia, caratteristiche, provenienza delle matrici sopra indicate e relative lavorazioni, possono variare in base alle diverse autorizzazioni delle autorità competenti, anche tenuto conto del fatto che gli impianti di produzione possono essere situati e autorizzati fuori Regione, e che non esiste un sistema di tracciabilità dell'uso di tali materiali sul suolo, una volta che essi abbiano cessato la qualifica di rifiuto.

Si ricorda inoltre che, per quanto concerne l'impiego dei fanghi di depurazione nella produzione di fertilizzanti, lo stesso regolamento (UE) 2019/1009 chiarisce che, preliminarmente alla immissione sul mercato, devono essere scientificamente analizzati i processi di fabbricazione e stabilite a livello dell'Unione le prescrizioni relative al processo. Il regolamento (UE) 2019/1009 esclude pertanto espressamente i fanghi di depurazione dalle categorie di materiali costituenti, precisando che l'eventuale inclusione deve avvenire in ragione dei progressi tecnici e previa definizione di valori limite per i contaminanti, fondati "sulla piena considerazione dell'impatto diretto e indiretto sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi e sull'ambiente", con il supporto dei pareri scientifici dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, dell'agenzia europea per le sostanze chimiche o del Centro comune di ricerca (cfr. considerando n. 58). Tali considerazioni sono da ritenersi applicabili anche ai fanghi industriali, anch'essi espressamente esclusi dalle matrici costituenti i fertilizzanti dal regolamento (UE) 2019/1009.

Con riferimento invece ai fertilizzanti ottenuti da rifiuti urbani, l'assunzione di un approccio cautelativo dipende principalmente dall'estrema variabilità della composizione dei rifiuti urbani e dalla possibile presenza di inquinanti per i quali non sono stabilite concentrazioni massime dal D. Lgs. n. 75/2010, tenuto conto peraltro della diversa propensione territoriale ad una corretta raccolta differenziata e del fatto che il loro impiego non è stato espressamente concordato con la Commissione europea nei tavoli di confronto sul Programma di Azione Nitrati.”).

Esse, come si è detto, sono ritenute necessarie in considerazione della particolare origine dei suddetti fertilizzanti, che derivano da trattamenti di recupero per i quali né la normativa nazionale né quella eurounitaria definiscono i processi produttivi, né dettano limiti di concentrazione degli inquinanti per l'utilizzo in agricoltura.

Tale affermazione – non smentita dalla ricorrente - trova conferma nel considerando n. 58 del regolamento UE 1009/2019, nel quale, pur evidenziandosi i notevoli progressi tecnologici sull'utilizzo dei suddetti fertilizzanti, si afferma che gli studi e le analisi per garantirne l'utilizzo agronomico in sicurezza per l'alimentazione umana e animale sono ancora in corso (“Si compiono progressi tecnici promettenti nei settori del riciclaggio dei rifiuti, come il riciclaggio del fosforo dai fanghi di depurazione, e della fabbricazione di prodotti fertilizzanti a partire da sottoprodotti di origine animale, come il biochar. I prodotti contenenti tali materiali o che ne sono costituiti dovrebbero poter accedere al mercato interno senza inutili ritardi una volta che siano stati scientificamente analizzati i processi di fabbricazione e che siano state stabilite a livello dell'Unione le prescrizioni relative al processo. A tal fine, dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti conformemente all'articolo 290 TFUE riguardo alla definizione e introduzione di materiali costituenti aggiuntivi che possono essere autorizzati nella fabbricazione di prodotti fertilizzanti dell'UE e di corrispondenti valori limite per i contaminanti in tali prodotti. Tale delega di potere dovrebbe applicarsi solo nella misura giustificata dai progressi tecnici stabiliti dopo l'adozione del presente regolamento e non allo scopo di modificare elementi del presente regolamento in assenza di nuove prove di tali progressi. Al fine di fondare l'introduzione di nuovi valori limite per i contaminanti nei prodotti fertilizzanti dell'UE sulla piena considerazione dell'impatto diretto e indiretto sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi e sull'ambiente, è opportuno chiedere i pareri scientifici dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, dell'agenzia europea per le sostanze chimiche o del Centro comune di ricerca, a seconda dei casi prima di adottare nuovi valori limite per i contaminanti”).

Le ragioni di cautela poste dalla Regione a fondamento della previsione di siffatti limiti non paiono implausibili in quanto laddove – come accade nel caso di specie - non siano ancora definitivamente ed unanimemente individuate le misure per l'utilizzo in sicurezza di materiali potenzialmente pericolosi, quali possono essere i rifiuti che non derivano da processi interamente controllati, non può negarsi la sussistenza di un rischio non meramente ipotetico nel loro utilizzo.

A fronte di tali dati, rimasti, come si è detto, incontestati, non sembrano sufficienti le allegazioni della ricorrente, che si arresta ad un dato formale, ovvero la circostanza che le operazioni di recupero da cui originano i suddetti fertilizzanti sono autorizzate e che essi, per essere commercializzati, sono conformi ai requisiti previsti dal D.Lgs. 75/2010.

La Regione Veneto ha evidenziato, infatti, - senza sul punto essere smentita dalla controparte - che i controlli previsti dal D.Lgs. 75/2010 non prevedono l'analisi di tutti i contaminanti che potrebbero essere presenti nei suddetti fertilizzanti in relazione alla loro origine.

La Regione ha, in particolare, rimarcato che, a differenza di quanto avviene per l'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione, che è specificatamente autorizzato in base ad una disciplina nazionale che prende in considerazione anche le caratteristiche e gli inquinanti presenti sul suolo di destinazione, l'impatto dei suddetti fertilizzanti sui suoli non è oggetto di disciplina né a livello eurounitario, né nazionale e la fuoriuscita delle matrici recuperate dal regime vincolistico dei rifiuti impedisce di tracciare gli effetti del suddetto utilizzo.

Sussiste, quindi, un rischio che essi si disperdano nell'ambiente senza alcun controllo, poiché una volta che il rifiuto è stato recuperato e trasformato in fertilizzante, è sottratto al monitoraggio sui suoi effetti sull'ambiente.

Pure incontestato è che, non essendo stata approvata una disciplina che definisca in modo uniforme sull'intero territorio nazionale le condizioni di recupero per i suddetti rifiuti, le singole autorizzazioni al recupero rilasciate dalle varie autorità competenti (Regioni o Provincie) possono presentare livelli differenziati di tutela ambientale e non essere supportate da parametri accreditati su scala europea, né nazionale.

Resta da valutare se le azioni cautelative si pongano come necessarie e proporzionate.

In proposito va anzitutto rilevato che, per costante giurisprudenza, “il principio di precauzione affida alle autorità

competenti il compito di prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali ma lascia alle stesse ampi margini di discrezionalità in ordine all'individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto.”.

Le valutazioni adottate, pertanto, possono essere sindacate solo nei limiti della manifesta irragionevolezza e sproporzione, essendo riservata all'Amministrazione la determinazione del livello di rischio che essa intende assumere.

La Regione ha introdotto i limiti in contestazione nel quadro delle "misure supplementari o azioni rafforzate" che, ai sensi dell'art. 5, par. 5 della direttiva "Nitrati" gli Stati membri devono porre in essere ove nell'attuazione dei programmi d'azione le misure adottate non siano sufficienti a raggiungere gli obiettivi della direttiva, circostanza che la Commissione europea ha ritenuto sussistere anche per la Regione Veneto come può evincersi dai rilievi formulati nella lettera di messa in mora complementare del 3.12.2020 inviata nell'ambito procedura d'infrazione n. 2249/2018 pendente nei confronti dell'Italia.

Nell'ambito di tali misure di riduzione degli apporti azotati, la Regione ha introdotto misure di cautela nell'utilizzo di fertilizzanti derivanti dal recupero di taluni rifiuti (fanghi da depurazione provenienti da fognature miste e frazione organica dei rifiuti solidi urbani), circoscrivendo, su indicazione di ARPAV - che aveva sottolineato come i fertilizzanti da rifiuti di provenienza certa non dovessero essere penalizzati rispetto agli altri - i suddetti limiti ai soli rifiuti provenienti da origini non pienamente controllate.

Le misure non si traducono in un totale divieto di utilizzo dei suddetti fertilizzanti, ma nell'introduzione di limitazioni correlate a particolari circostanze, definite assumendo come parametro di riferimento le condizioni di utilizzo dei fanghi da depurazione in agricoltura, già in precedenza stabile.

La Regione ha, inoltre, previsto che modifiche al Programma potranno essere apportate con il Piano Regionale dei rifiuti mediante una disciplina organica della materia.

A tal proposito, occorre rilevare che il Collegio non può tener conto, ai fini della disamina del presente ricorso, delle scelte che la Regione ha già effettuato nell'adottare il nuovo Piano Regionale Rifiuti (che, tuttavia, non è stato ancora definitivamente approvato), né, tantomeno, le modifiche al Programma d'Azione impugnato adottate in tale sede costituiscono un indice sufficiente per affermare il difetto di istruttoria sulle scelte compiute con il Programma d'Azione oggetto dell'odierna impugnazione.

Le scelte precauzionali sono, infatti, frutto di ampia discrezionalità che può condurre, nella delicata operazione di bilanciamento degli interessi contrapposti, a differenti soluzioni tutte legittime, laddove attengano, come nella specie, alla scelta relativa al "livello di rischio" che l'Amministrazione ritiene di dover assumere.

Il complesso delle sopra individuate ragioni consentono di ritenere nel loro complesso le limitazioni non irragionevoli e non sproporzionate, anche perché suscettibili di modifica nelle sedi deputate all'analisi degli aspetti concernenti la gestione del ciclo dei rifiuti.

Infine, non è condivisibile l'affermata violazione del regolamento n. 1306/2013 in materia di requisiti per l'accesso agli aiuti di superficie, dedotta con specifico riguardo al divieto di utilizzo dei fertilizzanti azotati da fanghi sulle superfici che beneficiano dei regimi d'aiuto della PAC. Le Regioni possono modulare gli obblighi afferenti ai regimi di condizionalità, essendo ciò espressamente previsto dall'art. 23 del decreto del Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali del 20 marzo 2020 con cui è stata data attuazione al regolamento UE n. 1306/2013 ("1. Le regioni e province autonome specificano con propri provvedimenti, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto, l'elenco degli impegni applicabili a livello territoriale ai sensi dell'art. 3 e dell'allegato 1 del presente decreto. Per le annualità successive, qualora intervengano modifiche ed integrazioni dell'allegato 1 al presente decreto, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore delle medesime, le regioni e province autonome specificano con propri provvedimenti l'elenco degli impegni applicabili a livello territoriale ai sensi dell'art. 3 e dell'allegato 1").

La previsione rientra, come si è detto, nell'ambito delle misure rafforzate di contenimento dell'inquinamento da azoto predisposte per fronteggiare i rilievi della Commissione europea nell'ambito della pendente procedura d'infrazione per violazione della direttiva "nitrati" ed è, dunque, in tale quadro che va considerata.

Il ricorso è, pertanto, infondato.

La novità e complessità delle questioni esaminate consente di compensare le spese di giudizio.

*(Omissis)*