

Fanghi di depurazione: sono rifiuti fino all'“end of waste”

Cons. Stato, Sez. IV 17 giugno 2026, n. 4880 - Lopilato, pres.; Arrivi, est. - Regione Toscana e Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) (avv. Ciari) c. Consorzio Cuoidepur s.p.a. (avv. Toscano) ed a.

Acque - Acque reflue - Fanghi di depurazione - Rifiuti - Qualifica - Limiti al diniego dell'autorizzazione integrata ambientale.

(*Omissis*)

FATTO

1. Consorzio Cuoidepur s.p.a. (d'ora in poi il Consorzio) gestisce, in San Miniato, un impianto di depurazione delle acque reflue, oggetto di autorizzazione integrata ambientale (AIA) con codice 6.11, nonché un impianto di produzione di un fertilizzante, oggetto di distinta AIA, con codice 4.3.

Il fertilizzante prodotto in questo secondo impianto, denominato "pellicino integrato", è stato riconosciuto, su istanza del medesimo Consorzio, tra i concimi organici azotati ed è stato inserito nell'elenco dei fertilizzanti della previgente l. 748/1984, con decreto del Ministero dell'agricoltura del 1° marzo 2002. Anche a seguito di normative sopravvenute, il Consorzio ha mantenuto il riconoscimento del fertilizzante pellicino integrato come concime organico azotato, mediante inserzione dello stesso nell'apposito elenco dell'allegato 1 del d.lgs. 75/2010, con la seguente definizione: «prodotto ottenuto per miscelazione di pellicino e di fanghi proteici stabilizzati del ciclo conciaro».

2. A seguito di un sopralluogo avvenuto nel 2018, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) ha segnalato alla Regione Toscana che la maggior parte dei fanghi utilizzati dal Consorzio per la produzione del pellicino integrato non provenivano dalle aziende conciarie della zona, ma erano fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue effettuato nel depuratore consortile, nel quale affluiscono scarichi sia delle utenze domestiche sia delle industrie del distretto, svolgenti anche attività particolarmente inquinanti. A partire da questa segnalazione, la Regione Toscana ha effettuato numerose verifiche sulla regolarità dell'attività del Consorzio Cuoidepur. Tali verifiche – che, come si illustrerà meglio in seguito, hanno avuto anche dei risvolti penali – sono sfociate, per quanto di interesse ai presenti fini, in due provvedimenti:

- il decreto n. 15990 del 17 settembre 2021, con il quale la Regione Toscana ha disposto che il Consorzio potesse continuare a produrre il pellicino integrato secondo le modalità in essere solo fino alla scadenza della vigente AIA 4.3, rilasciata nel 2012, dovendo, poi, modificare il ciclo produttivo, utilizzando esclusivamente fanghi del ciclo conciaro;

- il decreto n. 20350 del 13 ottobre 2022, con il quale la Regione Toscana ha respinto l'istanza, presentata dal Consorzio Cuoidepur, di rinnovo dell'AIA 4.3 per la produzione del pellicino integrato con le modalità correnti. Il rigetto è motivato in base alla provenienza non conciarica dei fanghi impiegati nel processo produttivo e alla presenza, in tali fanghi, di inquinanti in valori superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) previste nella tabella 1.A dell'allegato 5 del titolo V della parte IV d.lgs. 152/2006 (tabella relativa alla contaminazione del suolo e del sottosuolo di terreni destinati a verde e residenziali). Il provvedimento impone, inoltre, al Consorzio di ripristinare, entro tre giorni, le originarie modalità di produzione del pellicino integrato oppure, per mantenere l'attuale sistema produttivo, di proporre una istanza di riesame dell'AIA 6.11 – relativa all'impianto di depurazione, che produce i fanghi impiegati nella realizzazione del pellicino integrato – e, contestualmente, di presentare al Ministero dell'agricoltura domanda di revisione della registrazione del fertilizzante, indicando le attuali tecniche produttive.

3. Con ricorso al T.A.R. Toscana, successivamente integrato da motivi aggiunti, il Consorzio ha impugnato i due provvedimenti.

4. Con sentenza n. 399 del 14 aprile 2023, il T.A.R. ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo, relativo al decreto n. 15990 del 2021, e ha accolto i motivi aggiunti, annullando il decreto n. 20350 del 2022. In particolare, il T.A.R.:

- ha ritenuto fondato il primo motivo aggiunto, sulla irragionevolezza del termine di soli tre giorni per ripristinare le originarie modalità di produzione del fertilizzante;

- ha giudicato fondato il terzo motivo aggiunto, relativo alla indeterminatezza dell'istruttoria compiuta dalla Regione Toscana e alla perplessità del presupposto parere dell'ARPAT, in ragione della non definitività degli accertamenti posti a fondamento del provvedimento impugnato e di alcune criticità delle valutazioni espletate, quali il confronto degli inquinanti rinvenuti nei fanghi con le CSC previste per la bonifica dei suoli a uso agricolo e residenziale;

- ha ritenuto fondate anche le censure di merito rivolte al diniego di rinnovo dell'AIA 4.3, statuendo che: a) l'utilizzo di fanghi di depurazione non impedisce di qualificare il fertilizzante come pellicino integrato, come anche accertato – all'esito di un procedimento penale per frode in commercio – dal Tribunale di Pisa con la sentenza n. 126 del 26 aprile 2021; b) la variazione, nel tempo, della percentuale dei componenti del pellicino integrato non impone una revisione della registrazione del fertilizzante; c) per valutare l'impatto ambientale della corrente produzione del pellicino integrato, non

è possibile avvalersi delle CSC di cui alla tabella 1.A dell'allegato 5 del titolo V della parte IV del codice dell'ambiente, in quanto tali parametri sono previsti per fattispecie differenti da quella in esame.

5. La sentenza è stata appellata dalla Regione Toscana e dall'ARPAT, con ricorso notificato il 10 ottobre 2023 e depositato il 12 ottobre 2023 (R.G. 8123/2023), limitatamente alla statuizione di annullamento del decreto n. 20350 del 2022.

6. Si è costituito il Consorzio, deducendo l'infondatezza dell'appello, e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, denunciando il proprio difetto di legittimazione passiva.

7. Nel frattempo, il 15 settembre 2023, la Regione Toscana ha riavviato il procedimento di rinnovo dell'AIA 4.3, per dare ottemperanza alla sentenza del T.A.R. Toscana n. 399 del 2023. Nell'ambito della conferenza di servizi a tale fine indetta, è stato acquisito il parere dell'ARPAT del 6 novembre 2023, reso ex art. 184-ter cod. amb., con il quale l'Agenzia ha classificato i fanghi provenienti dal depuratore consortile – utilizzati per la produzione del pellicino integrato – quali rifiuti, scartando l'opposta ricostruzione del Consorzio, secondo cui detti fanghi fossero dei sottoprodotti. Pertanto, in recepimento del parere dell'ARPAT, a seguito della riunione della conferenza di servizi del 7 maggio 2024, la Regione Toscana, con nota del 14 maggio 2024, ha sospeso il procedimento nell'attesa che il Consorzio producesse una dichiarazione sostitutiva che attestasse la conformità dei fanghi ai fini cd. end of waste, ossia ai fini del rispetto della normativa sulla cessazione della qualifica di rifiuto.

8. Il Consorzio Cuoiodepur ha impugnato, con ulteriore ricorso al T.A.R. Toscana, l'atto regionale di sospensione del procedimento e il presupposto parere dell'ARPAT, sostenendo, in estrema sintesi, che i fanghi che fuoriescono dal ciclo di depurazione delle acque reflue non siano rifiuti, ma sottoprodotti e, come tali, non necessitino della dichiarazione end of waste per essere riutilizzati nel processo produttivo del pellicino integrato.

9. Con sentenza n. 1592 del 30 dicembre 2024, il T.A.R. Toscana ha respinto il gravame, ritenendo corretta la classificazione dei fanghi fuoriuscenti dall'impianto di depurazione quali rifiuti, a norma dell'art. 127 cod. amb.

10. Questa sentenza è stata appellata dal Consorzio con ricorso notificato e depositato il 2 aprile 2025 (R.G. 2693/2025).

11. Hanno resistito all'appello la Regione Toscana e l'ARPAT.

12. Entrambi gli appelli sono stati trattenuti in decisione all'udienza pubblica del 12 marzo 2026.

DIRITTO

13. Preliminarmente, si procede alla riunione dei giudizi, ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm., stante la loro connessione soggettiva e oggettiva.

14. In rito, va respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata, nel giudizio iscritto al R.G. 8123/2023, dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, poiché, nel ricorso di primo grado, il Consorzio aveva impugnato anche alcune note ministeriali, in quanto recepite dall'ARPAT e dalla Regione, fermo restando che l'evocazione del Ministero in giudizio è valsa quale litis denuntiatio all'ente competente alla registrazione del pellicino integrato.

15. Si procede all'analisi delle doglianze formulate dalla Regione Toscana e dall'ARPAT, nell'appello (R.G. 8123/2023) della sentenza del T.A.R. Toscana n. 399 del 2023.

15.1. Con il primo motivo («Erroneità e illogicità della sentenza appellata nella parte in cui accoglie il primo motivo aggiunto, articolato in seno al primo ricorso per motivi aggiunti con cui veniva eccepito: Eccesso di potere sotto il profilo della irragionevolezza – Errore sui presupposti – illogicità manifesta»), le appellanti censurano il capo della sentenza, con il quale il giudice di primo grado ha ritenuto irragionevole il termine di tre giorni, assegnato al Consorzio con il decreto n. 20350 del 2022, per ripristinare l'originaria modalità di produzione del pellicino integrato. Gli enti deducono che il tempestivo adempimento dell'obbligo imposto fosse esigibile, in quanto:

- la scadenza del termine è stata più volte rinviata durante in giudizio di primo grado e poi superata da un accordo endo-processuale raggiunto dalle parti su alcuni punti della controversia;
- già all'esito della seduta della conferenza di servizi del 4 agosto 2022, era stato comunicato al Consorzio che avrebbe dovuto ripristinare le originarie modalità produttive del fertilizzante;
- per rispettare la prescrizione, sarebbe bastato sostituire i fanghi del depuratore con i fanghi acquisiti dalle concerie della zona.

15.2. Con il secondo motivo d'appello, si denuncia: «Erroneità e illogicità della sentenza appellata nella parte in cui accoglie il terzo motivo aggiunto, articolato in seno al secondo ricorso per motivi aggiunti, con cui veniva eccepito: Eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti. Difetto di istruttoria e della motivazione. Irragionevolezza e illogicità manifesta». Le appellanti criticano il capo della sentenza, con il quale il T.A.R. ha giudicato indeterminata e incerta l'istruttoria compiuta dalla Regione e perplesso il parere dell'ARPAT del 3 agosto 2022, recepito, poi, in sede di conferenza di servizi e nel decreto n. 20350 del 2022.

Quanto al parere dell'ARPAT, esso conterrebbe gli esiti definitivi del monitoraggio del pellicino integrato e dei suoi componenti (monitoraggio disposto con il decreto n. 15990 del 2021) e indicherebbe, in maniera chiara e non perplessa, che erano stati rinvenuti degli inquinanti in misura superiore alle CSC della tabella 1.A dell'allegato 5 del titolo V della parte IV del codice dell'ambiente. Nel parere, inoltre, l'ARPAT si sarebbe limitata a esporre che la relazione inviata dal

Consorzio, nell'ambito del monitoraggio, aveva dato conto della presenza, nel pellicino, anche di alte concentrazioni di cromo, ma su tale questione non avrebbe preso una posizione definitiva, semplicemente in quanto non incaricata dalla Regione in tal senso. In relazione all'applicazione, al caso di specie, delle CSC fissate in vista della bonifica dei suoli agricoli e residenziali, il parere darebbe conto che, pur a fronte di un vuoto normativo, sia ragionevole il loro utilizzo, alla luce di alcuni pronunciamenti della giurisprudenza penale.

Inoltre, il parere dell'ARPAT non sarebbe stato recepito acriticamente dalla Regione, nell'ambito della successiva seduta della conferenza di servizi del 4 agosto 2022: al contrario, «durante la conferenza il parere è stato esaminato dai componenti della conferenza, contestualizzato rispetto ai dati del monitoraggio (conclusi e definitivi, come già detto) e, a seguito di tale valutazione congiunta, è stato tradotto in una decisione ponderata e motivata alla luce di dati certi e ineludibili, vale a dire i dati che emergevano dal monitoraggio imposto dall'autorità competente» (pag. 25-26 dell'atto di appello). In particolare, il pericolo ambientale insito nella produzione del pellicino integrato per mezzo dei fanghi di depurazione sarebbe stato rinvenuto nella circostanza che gli inquinanti riscontrati all'esito del monitoraggio e il superamento delle anzidette CSC non erano stati comunicati al Ministero dell'agricoltura, nel dossier di registrazione del prodotto.

15.3. Con il terzo motivo («Erroneità e illogicità della sentenza appellata nella parte in cui al punto 15.3 accoglie nel merito il ricorso»), le appellanti criticano la sentenza, laddove ha ritenuto fondate le censure riferite alla sostanza delle valutazioni espletate dalle autorità.

Innanzitutto, il T.A.R. avrebbe ritenuto erroneamente superata la questione (che aveva formato oggetto di approfondimento nel provvedimento n. 15590 del 2021) della intrinseca diversità tra i fanghi di depurazione e i fanghi del ciclo conciarario. Il T.A.R. avrebbe tratto la conclusione dalla sentenza del Tribunale di Pisa n. 126 del 2021, che, escludendo la sussistenza del reato di frode in commercio, ha osservato – sulla scorta di una perizia appositamente espletata – che la composizione chimica del pellicino prodotto dal Consorzio con i fanghi di depurazione è analoga a quella del pellicino integrato realizzato con l'utilizzo di fanghi di industrie conciarie. Senonché, ad avviso delle appellanti, l'argomento non provverebbe niente, perché una cosa è il giudizio penale, altra è la valutazione sugli effetti ambientali del prodotto. In particolare, ancorché le stesse autorità non dubitino che il pellicino integrato ottenuto da fanghi di depurazione sia un ottimo fertilizzante, dalle proprietà analoghe a quello realizzato con i fanghi del ciclo conciarario, la differente composizione del prodotto, rispetto a quanto comunicato in sede di registrazione, manterrebbe rilievo ai fini ambientali, perché il Ministero mai avrebbe potuto verificare le diverse componenti chimiche dei fanghi di depurazione e gli inquinanti ivi rinvenuti. Lo stesso Ministero dell'agricoltura, più volte interpellato durante il procedimento, avrebbe, del resto, chiarito che, nella sua attuale formulazione normativa, il pellicino integrato è ottenuto a partire da fanghi esclusivamente provenienti dal ciclo conciarario (cfr. note n. 9040140 del 4 agosto 2020 e n. 158723 del 7 aprile 2021) e che il fabbricante ha l'obbligo di aggiornare la registrazione del fertilizzante in presenza di variazioni di materie prime (cfr. nota n. 584291 del 15 novembre 2022).

Contrariamente a quanto sostenuto dal giudice di primo grado, la Regione non avrebbe insistito nel richiedere al Consorzio l'aggiornamento delle percentuali dei componenti del pellicino integrato, bensì avrebbe preteso che questo comunicasse al Ministero la variazione delle materie prime impiegate nel fertilizzante, ossia l'utilizzo di fanghi di depurazione in luogo dei fanghi conciarari.

Infine, le appellanti criticano la sentenza, laddove ha ritenuto inapplicabili al caso di specie le CSC normativamente fissate ai fini della bonifica dei siti agricoli e residenziali inquinati. Sul punto, l'ARPAT e la Regione avrebbero dato conto dell'inesistenza di CSC specificamente riferite al caso di specie e avrebbero ritenuto, sulla scorta di un orientamento della giurisprudenza penale, che le concentrazioni soglie più vicine siano quelle previste nella tabella 1.A dell'allegato 5 del titolo V della parte IV del d.lgs. 152/2006.

16. L'appello è infondato.

16.1. In relazione al primo motivo, si deve confermare l'eccessiva esiguità del termine di tre giorni assegnato al Consorzio per modificare le modalità di produzione del fertilizzante, dal momento che anche la mera sostituzione delle materie prime impiegate (i fanghi conciarari in luogo dei fanghi di depurazione) non è esigibile in un lasso temporale così ristretto, non solo per evidenti ragioni legate alla necessità di approvvigionamento dalle industrie conciarie, ma anche per eventuali esigenze di adeguamento delle tecniche di miscelazione delle materie prime, in conseguenza della loro diversa composizione.

A nulla rileva che, all'esito della riunione della conferenza di servizi del 4 agosto 2022, sia stato preannunciato al Consorzio che avrebbe dovuto cambiare il proprio ciclo produttivo. In tale frangente, infatti, il procedimento era ancora in corso, mentre la prescrizione è stata ordinata solo con il provvedimento finale ed è rispetto al momento di adozione di questo che va valutata la congruità del termine di adempimento.

Parimenti irrilevanti sono i successivi slittamenti del termine, legati a dinamiche processuali, dal momento che, in base al principio *tempus regit actum*, la legittimità del provvedimento deve essere verificata con esclusivo riferimento alla situazione normativa e di fatto vigente al momento della sua adozione. Né risulta che le parti si siano successivamente accordate sull'eliminazione della prescrizione o sulla diversa calibrazione del termine.

16.2. Le restanti censure, che devono essere analizzate insieme in quanto connesse e in parte sovrapponibili, sono infondate, per le seguenti considerazioni, aventi carattere assorbente.

16.3. Senza dubbio, la vicenda per cui è causa presenta delle problematiche di particolare complessità, legate alla differente composizione del pellicino integrato prodotto dal Consorzio rispetto a quella indicata nel dossier di iscrizione del prodotto nel registro dei fertilizzanti. Il pellicino integrato, infatti, è registrato come frutto della miscelazione di pellicino e di "fanghi proteici stabilizzati del ciclo conciarario" e, sul punto, il Ministero dell'agricoltura, più volte interpellato durante il procedimento, ha comunicato che «i fanghi devono provenire esclusivamente dal ciclo conciarario» (cfr. note ministeriali n. 9040140 del 4 agosto 2020 e n. 158723 del 7 aprile 2021), mentre il Consorzio utilizza fanghi provenienti dal proprio depuratore delle acque reflue.

Tuttavia, vista l'autonomia tra il procedimento di registrazione del fertilizzante e quello propedeutico all'autorizzazione ambientale dell'impianto che lo produce, la discrasia tra quanto registrato e quanto prodotto non può travolgere de plano il rilascio dell'AIA. È necessario, al contrario, che siano specificamente individuate le criticità ambientali discendenti dall'impiego di una diversa materia prima nel ciclo produttivo del pellicino integrato.

16.4. Ebbene, tali criticità non emergono con chiarezza dagli atti del procedimento.

La posizione delle autorità amministrative ha subito, anzi, una evoluzione a seguito della chiusura della vicenda penale che ha interessato l'attività consortile. In un primo momento, con il decreto n. 15990 del 2021, le amministrazioni avevano maturato il convincimento di una radicale incompatibilità dei fanghi di depurazione con la produzione del pellicino integrato. Senonché, la sentenza del Tribunale di Pisa n. 126 del 2021 ha accertato – sulla scorta di un'approfondita istruttoria tecnica – la sostanziale equivalenza chimica e prestazionale dei fanghi proteici del ciclo conciarario e dei fanghi di depurazione, ai fini delle proprietà del fertilizzante ottenibile, per tale ragione escludendo che fosse stato commesso il reato di frode in commercio. Pertanto, la stessa ARPAT, nel parere del 3 agosto 2022, ha ammesso che «non si nutrono dubbi sulla natura proteica del fango conciarario di Cuoiodepur» e – come anche messo in luce dal T.A.R. – la problematica non è più stata affrontata nel decreto regionale n. 20350 del 2022.

L'esito del procedimento penale non ha dipanato ogni problematicità connessa all'utilizzo, nel ciclo produttivo, di fanghi scaturenti dal trattamento di acque reflue domestiche e industriali, perché, se è vero che il prodotto finale ha le stesse qualità, residuano dubbi sulla presenza di inquinanti nei fanghi di depurazione, i quali potrebbero, in qualche modo, "trasmettersi" al prodotto finale. Nondimeno, come correttamente evidenziato dal primo giudice, tali problematiche permangono sotto forma di incertezze e sospetti, più che di accertamenti definitivi. Si legge, infatti, nel parere dell'ARPAT, che «[l]e uniche perplessità riguardano i requisiti del prodotto e i rischi per l'ambiente in quanto, a seguito del monitoraggio analitico del Pellicino Integrato e dei suoi componenti (fango disidratato, fango essiccato e "Pelli e Crini"), disposto con decreto n. 15990/2021, i cui esiti sono in corso di valutazione, sono emerse alcune criticità. In particolare, si anticipa comunque che, i risultati analitici dei vari campionamenti effettuati sia da ARPAT (laboratorio di Siena) che dal laboratorio ARCHA incaricato dalla parte, hanno evidenziato la presenza di inquinanti (Idrocarburi pesanti C>12, Fenolo, 3-Metilfenolo e 4-Metilfenolo, Difenilammina, 2-Fenilfenolo e 4-Cloro-3 Metilfenolo, m,p-Cresolo) in concentrazioni superiori alle CSC di colonna A della disciplina bonifiche, sia nel fertilizzante finale che, in modo diversificato, nei suoi componenti. Oltre a ciò, anche se non determinato nell'ambito del monitoraggio, nel "Pellicino Integrato" sono presenti elevate concentrazioni di cromo totale (il cromo esavalente risulta inferiore al limite di rilevabilità), che in media si attesta intorno a 8.000 mg/kg, come evidenziato anche dalla parte nella relazione tecnica datata 05/11/2019 (Allegato 6)».

Pertanto, non solo gli esiti del monitoraggio disposto con il decreto n. 15990 del 2021 risultano – contrariamente a quanto sostenuto dalle appellanti – ancora "in corso di valutazione", ma non viene puntualmente illustrata la portata ostensiva della presenza degli inquinanti rilevati alla prosecuzione dell'attività produttive con le modalità correnti e al rinnovo dell'AIA. Ugualmente criptica e dubitativa è l'affermazione contenuta nel verbale della conferenza di servizi del 4 agosto 2022, laddove, a commento del parere dell'ARPAT, si legge che il riscontro di contaminanti «non ha permesso ad ARPAT di esprimersi favorevolmente in relazione al fatto che l'utilizzo dei fertilizzanti prodotti possa non avere una influenza negativa sull'ambiente o sulla salute umana».

Neppure è convincentemente motivata la decisione di applicare i parametri fissati dalle CSC della tabella 1.A dell'allegato 5 del titolo V della parte IV del d.lgs. 152/2006, per stimare la pericolosità degli inquinanti. Nel parere dell'ARPAT, infatti, viene semplicemente attestato che «non essendo indicati limiti specifici per determinati inquinanti nella disciplina dei fertilizzanti, la giurisprudenza negli ultimi anni ha richiamato l'obbligo del rispetto delle CSC di colonna A della normativa delle bonifiche». Anche questo passaggio del parere viene, poi, recepito nella conferenza di servizi e nel provvedimento n. 20350 del 2022, senza alcun vaglio critico della giurisprudenza ivi menzionata, tenuto conto che, nel corso del giudizio, è emerso che l'indirizzo giurisprudenziale a cui gli atti fanno riferimento è stato elaborato dalla Cassazione penale in vicende in cui i fertilizzanti venivano direttamente sparsi su suoli agricoli (Cass. Pen., Sez. III, 31 gennaio 2017, n. 27958), mentre, per stessa ammissione delle appellanti, «il pellicino integrato viene integralmente acquistato da soggetti terzi, miscelato e diluito con altri componenti per fare altri fertilizzanti» (pag. 24 dell'atto di appello). Invero, nel ricorso in appello, viene precisato che «la miscelazione con altri componenti non garantisce necessariamente che il fertilizzante finale, utilizzato direttamente sul terreno agricolo, sia conforme per ciascun parametro alle CSC, potendo, anzi, la miscelazione incrementare l'entità del superamento delle CSC (ad esempio per il cromo totale). In tal caso la situazione che si verrebbe a creare sarebbe analoga alla vicenda dello spandimento diretto di fanghi di depurazione» (pag. 24 dell'atto di appello). Tuttavia, il passaggio appena riportato costituisce una inammissibile integrazione postuma della motivazione

provvedimentale (sul punto, v., ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385) e, comunque, non spiega per quale ragione la miscelazione del pellicino con altri componenti non alteri le concentrazioni dei vari inquinanti. Sempre nel ricorso in appello, viene riportato che «l'applicazione delle CSC è stata ritenuta legittima da una precedente sentenza della Cassazione penale (sez. V n. 34390 del 13.07.2011) relativa alla produzione di compost, che pare avere attinenza alla vicenda in oggetto» (pag. 25 dell'atto di appello), ma, fermo quanto già evidenziato in ordine al divieto di integrare in giudizio la motivazione del provvedimento, non sembra che questo ulteriore precedente si riferisca a una fattispecie analoga, visto che – si legge nella sentenza della Cassazione – «il compost è destinato ad essere sparso sul terreno».

16.5. In definitiva, si condivide la conclusione, a cui è giunto il T.A.R., secondo cui «mancan[o] elementi dotati di sufficiente certezza sia in fatto (valutazioni in corso) che di diritto (applicazione di valori soglia che si ammette non essere posti dalla legge ma ricavati da lettura di sentenze della Cassazione penale)». Emerge, quindi, un quadro istruttorio ancora in divenire, a fronte del quale non è legittima la decisione di concludere il procedimento vietando, tra l'altro ad horas, la prosecuzione dell'attività produttiva con le modalità correnti e negare il rinnovo dell'AIA. Rimane fermo che, nel doveroso prosieguo dell'istruttoria, sarà necessario attenzionare le problematiche emerse, onde verificare l'accettabilità ambientale della produzione del pellicino integrato attraverso i fanghi di depurazione.

16.6. La sentenza n. 399 del 2023 deve essere, perciò, confermata, sebbene con motivazione in parte diversa.

17. Si procede all'analisi dell'appello (R.G. 2693/2025) proposto contro la sentenza n. 1592 del 2024, con la quale il T.A.R. Toscana ha respinto il ricorso del Consorzio per l'annullamento di ulteriori atti adottati nella successiva serie procedimentale, avviata in ottemperanza della prima pronuncia.

17.1. Come già anticipato, la controversia riguarda la qualificazione dei fanghi uscenti dal depuratore consortile e reimpiagati nella produzione del pellicino integrato.

17.2. La Regione Toscana, sulla scorta di un parere dell'ARPAT, li ha classificati come rifiuti, in applicazione dell'art. 127 cod. amb., che tali considera i fanghi alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. Pertanto, il successivo impiego di quei fanghi nella produzione del pellicino integrato costituirebbe un'attività di recupero di rifiuti, per la quale l'art. 184-ter cod. amb. richiede l'attestazione di conformità della cessazione di qualifica di rifiuto (end of waste).

17.3. Viceversa, già nel corso del procedimento, il Consorzio aveva contrastato tale qualificazione, evidenziando che, in base all'art. 127 cod. amb., i fanghi di depurazione assumerebbero la natura di rifiuti solo se, nell'impianto, viene completato il processo di trattamento. Ebbene, nel caso di specie, il depuratore consortile si fermerebbe all'attività di disidratazione dei fanghi, mentre la fase finale del trattamento sarebbe costituita dall'essiccazione degli stessi, attività, quest'ultima, svolta nell'altro impianto del Consorzio. Pertanto, i fanghi fuoriuscenti dal depuratore sarebbero dei sottoprodotti, a norma dell'art. 184-bis cod. amb., in quanto generati nell'ambito del procedimento di depurazione delle acque e reimpiagati nella realizzazione del pellicino integrato.

17.4. Il T.A.R. ha ritenuto che i fanghi debbano essere ricondotti alla categoria dei rifiuti, in quanto – sulla scorta di quanto evincibile dalle AIA 4.3 e 6.11 – il trattamento di depurazione delle acque reflue terminerebbe già con la loro disidratazione, mentre la successiva essiccazione sarebbe il primo tassello del diverso ciclo produttivo funzionale a creare il pellicino integrato. Inoltre, secondo il giudice, i fanghi fuoriuscenti dall'impianto di depurazione non potrebbero essere considerati sottoprodotti, per mancanza di due presupposti essenziali, ossia in quanto non sarebbero parte integrante di un processo di produzione (come, invece, richiesto dall'art. 184-bis, co. 1, lett. a, cod. amb.), tale non potendosi considerare la depurazione delle acque, nonché in quanto non direttamente utilizzabili nel successivo ciclo produttivo (come richiesto dall'art. 184-bis, co. 1, lett. c, cod. amb.), perché, per andare a comporre il pellicino integrato, devono essere prima essiccati.

18. Il Consorzio censura la sentenza con tre motivi.

18.1. Il primo è intitolato: «Pretesa infondatezza delle censure proposte in primo grado, esaminate congiuntamente in sentenza. Errori in iudicando relativi ai capi 10.1, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 10.6, 10.7. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29 octies, comma 3, lett. b), del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione dell'art. 127, anche in relazione agli artt. 184 bis e 184 ter, del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione del punto 5.1.5 dell'Allegato 1, colonna 3, del D.Lgs. n. 75/2010. Violazione e/o falsa applicazione delle Linee Guida SNPA 41/2022 – criterio dettagliato E), Tab. 4.1. Eccesso di potere sotto il profilo dell'errore sui presupposti. Difetto della motivazione. Irragionevolezza e illogicità manifeste». Con esso, l'appellante ritiene la sentenza erranea nella parte in cui ha considerato la disidratazione dei fanghi come l'ultima fase del processo depurativo (end of pipe) e, sulla scorta di ciò, li ha qualificati come rifiuti. Premesso, infatti, che, ai sensi dell'art. 127 cod. amb., i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti solo alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione, secondo il Consorzio, tale trattamento terminerebbe soltanto quando i fanghi assumono i connotati dei "fanghi proteici stabilizzati del ciclo conciaro" (che sono componente essenziale del pellicino integrato, in base alla colonna 3, punto 5.1.5 dell'allegato 1 al d.lgs. 75/2010). Poiché, la stabilizzazione dei fanghi richiede che essi siano anche essiccati, allora la disidratazione non costituisce la fase terminale del processo depurativo eseguito dall'impianto consortile, con la conseguenza che i fanghi fuoriuscenti da questo non possono considerarsi rifiuti a norma dell'art. 127 cod. amb.

18.2. Con il secondo motivo («Pretesa infondatezza delle censure proposte in primo grado, esaminate congiuntamente in

sentenza. Errori in iudicando relativi ai capi 10.1, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 10.6, 10.7. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29 octies, comma 3, lett. b), del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione dell'art. 127, anche in relazione agli artt. 184 bis e 184 ter, del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione del punto 5.1.5 dell'Allegato 1, colonna 3, del D.Lgs. n. 75/2010. Violazione e/o falsa applicazione delle Linee Guida SNPA 41/2022 – criterio dettagliato E), Tab. 4.1. Eccesso di potere sotto il profilo dell'errore sui presupposti. Difetto della motivazione. Irragionevolezza e illogicità manifeste»), il Consorzio ribadisce che sia sbagliato far coincidere l'end of pipe con la disidratazione dei fanghi e trarre tale conclusione dall'analisi dell'AIA 4.3 (ove è indicato che «la produzione di fertilizzanti inizia con l'essiccazione dei fanghi umidi disidratati provenienti dalla depurazione»), perché l'impianto di essiccazione è presente nel compendio aziendale del Consorzio fin dal 2000 e, quindi, ben prima che venisse richiesta l'autorizzazione per la produzione del pellicino integrato (conseguita nel 2012). Da quando è iniziata la produzione del pellicino integrato, Cuoidepur avrebbe sempre prodotto il fertilizzante a partire dai fanghi proteici stabilizzati, perciò già essiccati. Inoltre, l'AIA 4.3 è specificamente rilasciata per l'attività di produzione di fertilizzanti, perciò si dovrebbe escludere da quella attività l'essiccamento dei fanghi, che non serve a produrre il fertilizzante ma per completare il processo di trattamento del fango stesso, rendendolo stabilizzato.

18.3. Con il terzo motivo («Pretesa infondatezza delle censure proposte in primo grado, esaminate congiuntamente in sentenza. Errori in iudicando relativi ai capi 10.8, 10.9. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29 octies, comma 3, lett. b), del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione dell'art. 127, anche in relazione agli artt. 184 bis e 184 ter, del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione del punto 5.1.5 dell'Allegato 1, colonna 3, del D.Lgs. n. 75/2010. Violazione e/o falsa applicazione delle Linee Guida SNPA 41/2022 – criterio dettagliato E), Tab. 4.1. Eccesso di potere sotto il profilo dell'errore sui presupposti. Difetto della motivazione. Irragionevolezza e illogicità manifeste»), l'appellante lamenta che il T.A.R. non abbia preso in considerazione i precedenti giurisprudenziali (una Cassazione penale del 2011) e i pronunciamenti amministrativi (note del Ministero dell'ambiente del 17 dicembre 2015 e del 17 novembre 2020; nota dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale del 14 settembre 2023) che il Consorzio aveva prodotto, a suffragio della propria tesi, in sede procedimentale e che le amministrazioni avrebbero frainteso e ignorato.

19. L'appello è infondato per i seguenti e assorbenti rilievi.

19.1. L'art. 127, co. 1, cod. amb. stabilisce che «i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e comunque solo alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato». La disposizione è dirimente ai fini della risoluzione della controversia, in quanto, nel sottoporre alla normativa dei rifiuti i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue, esclude che, alla fine del processo di depurazione, i fanghi possano assumere una natura diversa da quella del rifiuto, quand'anche essi siano destinati a integrare un successivo ciclo produttivo: il reimpiego dei fanghi di depurazione – che lo stesso art. 127 cod. amb. incentiva, ove appropriato – è pur sempre un'operazione di recupero di rifiuti, per la quale occorre osservare la disciplina sulla "cessazione della qualifica di rifiuto" (end of waste), di cui all'art. 184-ter cod. amb. In quest'ottica, la qualificazione dei fanghi di depurazione in termini di rifiuto è già disposta ex lege, a prescindere dal – o, meglio, come si chiarirà tra poco, a integrazione del – criterio funzionale di cui all'art. 183 cod. amb., a mente del quale è rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi». La specificità della disciplina trova la sua ratio nella circostanza che i fanghi di depurazione non fuoriescono da un processo di produzione, idoneo a generare tanto prodotti, quanto sottoprodotti o meri scarti (indici rifiuti): i fanghi sono i residui solidi del trattamento depurativo, funzionale non a produrre qualcosa, ma a pulire le acque reflue, perciò essi sono sempre destinati alla disfazione, salva la possibilità di essere recuperati, una volta seguita la procedura dell'art. 184-ter cod. amb.

Il d.l. 39/2023 ha modificato l'art. 127, co. 1, cod. amb. con l'inserimento dell'espressione «comunque solo» (prima, la norma recitava: «i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione»): con la novella normativa, si è voluto chiarire che i fanghi assumono la qualifica di rifiuto solo al termine del processo di trattamento depurativo (cd. end of pipe) e non prima, in modo da rendere chiaro che, se il trattamento delle acque reflue è eseguito in più impianti di depurazione, che in serie si occupano di diverse fasi del processo, i fanghi assumono la qualifica di rifiuti – con tutte le conseguenze che ne derivano – soltanto alla fine del processo e non anche nelle fasi intermedie. L'utilità della precisazione inserita con il d.l. 39/2023 si coglie analizzando l'art. 110, co. 3, cod. amb., il quale – nel derogare alla regola generale contenuta al primo comma, secondo cui «è vietato l'utilizzo degli impianti di trattamento di acque reflue urbane per lo smaltimento di rifiuti» – prevede che gli impianti di depurazione possano, a determinate condizioni, accettare i «materiali derivanti dalla manutenzione ordinaria della rete fognaria nonché quelli derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente». In altre parole, l'art. 110, co. 3, cod. amb., autorizza che il trattamento delle acque reflue sia completato in impianti diversi da quello in cui esso ha avuto inizio. Ebbene, grazie alla specificazione – inserita con il d.l. 39/2023 – per cui i fanghi di depurazione acquisiscono la qualifica di rifiuto solo al cd. end of pipe, la disciplina sui rifiuti non deve essere osservata dal gestore del primo impianto di depurazione – o di quelli intermedi – ma solamente dal gestore dell'ultimo impianto, che completa il ciclo depurativo, poiché è solo al termine di tale complessivo processo che i fanghi sono destinati a essere disfatti (in tal senso, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1064).

La lettura congiunta dell'art. 127, co. 1, e dell'art. 110, co. 3, cod. amb. permette di comprendere che la qualificazione normativa dei fanghi di depurazione come rifiuti, più che derogare al generale criterio funzionale insisto nella definizione di rifiuti (art. 183 cod. amb.), lo integra e lo specifica, chiarendo che solo all'end of pipe i fanghi sono avviati alla disfezione ex art. 183 cod. amb. e, quindi, soltanto in tale momento sono propriamente rifiuti. Non di meno, la sorte dei fanghi è, ineluttabilmente, quella di essere disfatti, perciò, al termine del processo di trattamento, non possono essere considerati che rifiuti e trattati come tali. Non è un caso che i fanghi di depurazione siano appellati dall'art. 110, co. 3, cod. amb. quali "materiali" e che il loro successivo trattamento in altri impianti depurativi costituisca una deroga al generale divieto di «utilizzo degli impianti di trattamento di acque reflue urbane per lo smaltimento di rifiuti» ex art. 110, co. 1, cod. amb. Né tali fanghi potrebbero essere classificati entro la categoria dei sottoprodotti, di cui all'art. 184-bis cod. amb., perché – come correttamente evidenziato nella sentenza appellata – condizione imprescindibile per tale qualificazione è che la sostanza in questione origini da un "processo di produzione" (art. 184-bis, co. 1, lett. a, cod. amb.) e tale non è – per quanto già spiegato – il processo di depurazione delle acque reflue.

19.2. Nel caso di specie, il Consorzio Cuoidepur è il gestore dell'impianto che completa il trattamento delle acque reflue, perciò è tenuto all'osservanza della disciplina dell'end of waste per i fanghi che fuoriescono dall'impianto. È del tutto irrilevante, nella fattispecie, che il trattamento termini con la disidratazione piuttosto che con l'essiccazione dei fanghi, così come è ininfluente che l'essiccazione sia espletata nell'impianto di depurazione o nell'impianto ad esso associato, deputato alla produzione del pellicino integrato. Infatti, qualunque sia la specifica organizzazione aziendale del Consorzio, non vi è dubbio che i fanghi da questo generati sono rifiuti, a norma dell'art. 127 cod. amb., e non sottoprodotti, di tal che il loro riutilizzo come componenti del pellicino integrato costituisce una forma di recupero di rifiuti a norma dell'art. 184-ter cod. amb.

19.3. Pertanto, anche l'appello iscritto al R.G. 2693/2025 deve essere respinto e la sentenza n. 1592 del 2024 confermata, con diversa motivazione.

20. Le spese del secondo grado dei giudizi riuniti vengono compensate, in ragione della complessità e della novità delle questioni affrontate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti e riuniti, li respinge e, per l'effetto, conferma, con diversa motivazione, le sentenze impugnate.

Spese del secondo grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)