

È necessario partire dall'analisi dei tre diversi orientamenti giurisprudenziali

# Fanghi e decreto Genova arrivo o (falsa) partenza?

di **Barbara Stefanelli**  
- B&P Avvocati

La norma dispone che i limiti di riferimento siano quelli del D.Lgs. n. 99/1992, con l'unica eccezione prevista per il parametro idrocarburi (C10-C40). Fermo il chiarimento circa l'esclusiva fattispecie applicabile, la misura individuata, tuttavia, non può dirsi risolutiva, poiché non affronta la vera questione inerente all'attualità o meno della disciplina rispetto allo sviluppo scientifico odierno, ma prende in esame esclusivamente una delle problematiche giuridiche esaminate dalla magistratura, al fine di superarne la soluzione offerta

Tra gli argomenti maggiormente e più a lungo dibattuti quello dell'impiego dei fanghi di depurazione in agricoltura non solo merita una menzione, ma, senz'altro, un gradino sul podio.

Tra le varie problematiche che hanno interessato l'applicazione di questa disciplina, quella che, a tutt'oggi, pare non aver trovato soluzione riguarda l'interpretazione della **mancata previsione di valori limite di concentrazione di alcune sostanze** (in particolare, ma non solo, degli idrocarburi) che potrebbero essere presenti nei fanghi. E questo sia con riferimento alla disciplina dell'utilizzazione agronomica dei fanghi di depurazione delle acque reflue trattati mediante spandimento sul terreno, di cui al D.Lgs. n. 99/1992, sia con riferimento alla disciplina dell'impiego agronomico dei fanghi di depurazione delle acque reflue per la produzione, mediante attività di recupero di compostaggio, di ammendanti di cui al

D.Lgs. n. 75/2010 in materia di fertilizzanti. Peraltro, non pare che questo lungo primato possa essere superato o scalfito dal decreto-legge n. 109/2018, cosiddetto "decreto Genova", di recente emanazione<sup>4</sup>; tutt'altro. Come noto, infatti, questo provvedimento è intervenuto sul tema, chiarendo, all'art. 41, che i limiti di riferimento sono quelli del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99. Unica eccezione prevista è il parametro idrocarburi (C10-C40), per il quale è stato, infatti, fissato un limite a  $\leq 1.000$  (mg/kg tal quale), da ritenersi ugualmente rispettato anche nel caso in cui la ricerca dei *marker* di cancerogenicità fornisca valori inferiori a quelli definiti ai sensi della nota L, allegato VI al regolamento (Ce) n. 1272/2008 (richiamata nella decisione 955/2014/UE della Commissione del 16 dicembre 2014). Nel **box 1** il testo della norma e della nota L richiamata.

Si anticipa che la soluzione d'emergenza

adottata dal legislatore esecutivo detta una prospettiva in grado di sbloccare temporaneamente la situazione di *impasse* venutasi a creare tra gli addetti ai lavori, ma non di risolvere definitivamente e a tutto tondo il problema a monte della vicenda. Da un lato, infatti, questa disposizione certamente consente di identificare univocamente l'unica normativa di riferimento, ovvero quella di cui al D.Lgs. n. 99/1992, ricorrendo, di conseguenza, all'introduzione di un'eccezione appositamente con riguardo agli idrocarburi totali.

Dall'altro, tuttavia, la soluzione individuata non può dirsi risolutiva poiché affronta solo uno, il più ricorrente ma non l'unico, dei problemi affrontati dalla magistratura, ovvero la disciplina giuridica da assegnare al parametro "idrocarburi pesanti" nei fanghi. Sotto un altro profilo, inoltre, lo strumento tecnico offerto (limite di  $\leq 1.000$  mg/kg tal quale) per risolvere lo specifico problema relativo alla disciplina degli "idrocarburi pesanti" dimostra la mancata comprensione della criticità insita nel fare riferimento a questo parametro con riferimento a rifiuti, quali i fanghi, caratterizzati da una componente biologica significativa.

Senza contare il limite connesso al riferimento alla (sola) nota L di cui all'allegato VI al regolamento n. 1272/2008 che rischia di frustrare l'applicazione del razionale principio di ricerca dei *marker* cancerogeni per determinare l'eventuale pericolosità del rifiuto.

Per comprendere a fondo, tuttavia, il significato, gli effetti e la condivisibilità o meno della norma introdotta dal D.L. n. 109/2018, occorre fare un passo indietro per indagare il contesto nel quale il provvedimento è stato concepito.

### **Il D.L. n. 109/2018 e il contesto progressivo**

A fronte del non-intervento del legislatore in materia - almeno fino all'adozione del D.L. n. 109/2018 - si sono posti i seguenti interrogativi: il sistema giuridico dettato dal D.Lgs. n. 92/1999 (e a sua volta dal

## **BOX 1**

### **Art. 41, D.L. n. 109/2018 «Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi di depurazione»**

«1. Al fine di superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione, nelle more di una revisione organica della normativa di settore, continuano a valere, ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i limiti dell'Allegato IB del predetto decreto, fatta eccezione per gli idrocarburi (C10-C40), per i quali il limite è:  $\leq 1.000$  (mg/kg tal quale). Ai fini della presente disposizione, per il parametro idrocarburi C10-C40, il limite di 1000 mg/kg tal quale si intende comunque rispettato se la ricerca dei marker di cancerogenicità fornisce valori inferiori a quelli definiti ai sensi della nota L, contenuta nell'allegato VI del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, richiamata nella decisione 955/2014/UE della Commissione del 16 dicembre 2008».

Questo, inoltre, il testo integrale della nota L richiamata:

«La classificazione come cancerogeno non è necessaria se si può dimostrare che la sostanza contiene meno del 3% di estratto di Dmsio secondo la misurazione IP 346 "Determinazione dei policiclici aromatici negli oli di base inutilizzati lubrificanti e nelle frazioni di petrolio senza asfaltene - estrazione di dimetile sulfossido", Institute of Petroleum, Londra. La presente nota si applica soltanto a talune sostanze composte derivate dal petrolio contenute nella parte 3».

D.Lgs. n. 75/2010 che richiama, con riferimento ai fanghi di depurazione impiegabili, il D.Lgs. n. 92/1999) è lacunoso? È necessario individuare un trattamento giuridico alle sostanze non contemplate dalle tabelle citate dall'art. 3 del predetto decreto? E, in caso affermativo, qual è il trattamento giuridico per le sostanze non contemplate? A queste domande ha provato a dare risposta la **giurisprudenza**, tanto che sul tema si sono andati affermando, in via applicativa, **tre diversi orientamenti**:

A) la mancata previsione costituisce una lacuna normativa da colmare con le norme in materia di gestione di rifiuti e specificamente con i valori limite di concentrazione di cui alla tabella 1, allegato V, parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica dei siti inquinati;

B) la mancata previsione costituisce una

**1** «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» (in *Gazzetta Ufficiale* del 28 settembre 2018, n. 226).

lacuna normativa da colmare, in concreto, stabilendo valori limite di concentrazione in aumento rispetto a quelli contenuti nella tabella 1, allegato V, parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica dei siti inquinati;

C) la mancata previsione costituisce espressione della volontà del legislatore che con il D.Lgs. n. 99/1992 ha dettato una normativa di settore specifica, puntuale ed esauritiva che esaurisce le condizioni e limiti per l'utilizzazione agronomica dei fanghi di depurazione delle acque reflue.

### **Spandimento e compostaggio sono le due attività di recupero dei fanghi a uso agronomico**

Sotto il profilo operativo, è proprio questo quadro interpretativo ad aver generato una situazione di incertezza, divenuta sostanzialmente paralisi a seguito delle sentenze della suprema Corte n. 27959/2017 e del Tar Lombardia del 20 luglio 2018, n. 1782 (riconducibili per brevità all'orientamento "A").

Come noto, la Cassazione e il Tar lombardo, nelle predette sentenze, hanno affermato il principio secondo il quale i fanghi destinati all'utilizzazione agronomica devono rispettare per i parametri non normati anche i valori soglia di contaminazione stabiliti nella tabella 1, colonna A, allegato V, alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica di siti inquinati; principio, di fatto, idoneo a inibire totalmente l'attività di recupero in agricoltura dei fanghi di depurazione delle acque reflue urbane. La situazione di *impasse* ha avuto, dunque, avvio dalla sola esigenza di far fronte al quadro interpretativo delineato in via giurisprudenziale e ai principi, condivisi o no, fissati nelle predette sentenze, dal momento che molte amministrazioni si sono

attenute pedissequamente a essi nei procedimenti di autorizzazione degli impianti di recupero dei fanghi di depurazione.

In concreto, le conseguenze in ordine all'affermazione di questo principio non hanno tardato a manifestarsi sotto forma di problematiche nella gestione dei fanghi, sia in termini di quantitativi in aumento e allungamento dei tempi di deposito/stoccaggio in impianto sia in termini di definitiva allocazione di queste potenziali risorse. Venuta in concreto meno la possibilità del recupero, infatti, i fanghi derivanti da impianti di depurazione hanno trovato come

unico sbocco quello dei termovalorizzatori, del conferimento all'estero e dello smaltimento in discarica. Il tutto, ovviamente, con conseguenti e intuibili impatti significativi:

- anzitutto, per l'ambiente, dal momento che lo smaltimento in luogo del recupero, di fatto, si traduce in una soluzione che disattende i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti fissati dall'art. 179, D.Lgs. n. 152/2006;
- in secondo luogo, sulla tariffa e, quindi, sugli utenti finali ai quali, necessariamente, i gestori dei servizi idrici integrati si sono trovati a ribaltare i maggiori costi del servizio.

La situazione di paralisi non deriva, come si vedrà a breve, da una generalizzata acclarata carenza gestionale dei fanghi di depurazione o dall'acquisizione di nuove conoscenze scientifiche in materia.

È in questo contesto che è intervenuto il "decreto Genova" con il suo articolo 41.

Come anticipato, è solo avendo presente i traguardi interpretativi raggiunti sul tema che è possibile rendere disponibili le chiavi di lettura per comprendere a fondo e condividere o meno l'intervento normativo, individuarne i limiti e le prospettive di miglioramento, tanto più considerato che il decreto legge è, a oggi, in Parlamento dove

è in corso l'iter legislativo per la conversione in legge, procedimento che dovrà concludersi entro 60 giorni dalla trasmissione. Le conclusioni raggiunte dalle sentenze citate sono note a tutti; ciò su cui si deve indagare sono i passaggi motivazionali che hanno portato ai noti risultati. Ciò per delimitare esattamente i termini della questione giuridica. Pertanto, al fine di delineare in modo più asettico possibile gli effetti immediati della nuova norma introdotta e cercar di far luce sugli obiettivi (dichiarati o meno) anche tenuto conto della lettura allarmista emersa, all'indomani della emanazione del decreto, dalle pagine di alcuni quotidiani nazionali, occorre, preliminarmente, sintetizzare le linee fondamentali del quadro normativo vigente.

### **La disciplina vigente**

In Italia i fanghi di depurazione, che costituiscono un rifiuto, possono essere impiegati a uso agronomico attraverso due diverse attività di recupero mediante:

- 1) utilizzazione agronomica definita come spandimento del fango trattato nel terreno;
- 2) attività di recupero (compostaggio) per la produzione di ammendante (non -rifiuto).

#### ***L'utilizzazione agronomica mediante spandimento***

Il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 recante «Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura», disciplina "l'utilizzazione", definita dall'art. 2 come lo «spandimento sul suolo o qualsiasi altra applicazione sul suolo e nel suolo» dei fanghi di depurazione in agricoltura.

Anzitutto, **quali fanghi possono essere utilizzati?**

L'art. 2 chiarisce che i fanghi di cui è consentita l'utilizzazione sono quelli di cui alla lettera a) ovvero:

«a) Fanghi: i residui derivanti dai processi di depurazione:

- 1) delle acque reflue provenienti esclusi-

vamente da insediamenti civili come definiti dalla lettera b), art. 1-*quater*, legge 8 ottobre 1976, n. 670;

2) delle acque reflue provenienti da insediamenti civili e produttivi: tali fanghi devono possedere caratteristiche sostanzialmente non diverse da quelle possedute dai fanghi di cui al punto a.1.;

3) delle acque reflue provenienti esclusivamente da insediamenti produttivi, come definiti dalla legge 319/76 e successive modificazioni ed integrazioni; tali fanghi devono essere assimilabili per qualità a quelli di cui al punto a.1. sulla base di quanto disposto nel successivo articolo 3.1»

Con l'abrogazione della legge 8 ottobre 1976, n. 670, e della legge n. 319/1976, oggi il riferimento per individuare le acque reflue dalla cui depurazione è possibile ricavare fanghi utilizzabili in agricoltura è il D.Lgs. n. 152/2006, il cui art. 74 definisce, al comma 1:

«g) acque reflue domestiche: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;

h) acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento;

i) acque reflue urbane: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato».

Riassumendo, i fanghi oggetto di utilizzazione agronomica sono quelli derivanti dalla depurazione delle acque reflue:

- domestiche;
- urbane laddove il refluò quantitativamente prevalente è quello non industriale (sentenza del Tar Sardegna 27 luglio 2018 n. 688);
- industriali purché assimilabili per qualità a quelle domestiche in ragione dei

criteri fissati dall'art. 3, comma 1, D.Lgs. n. 99/1992.

Quali sono le **condizioni per l'utilizzazione agronomica** dei fanghi di depurazione?

Riassumendo, l'art. 3 li fissa:

- a) nella sottoposizione a trattamento;
- b) nell'idoneità a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno;
- c) nell'insussistenza di sostanze tossiche e nocive e/o persistenti, e/o bioaccumulabili in concentrazioni dannose per il terreno, per le colture, per gli animali, per l'uomo e per l'ambiente in generale;
- d) nel **rispetto dei valori limite dell'allegato IA** per le concentrazioni di uno o più metalli pesanti nel **suolo** interessato dall'utilizzazione agronomica dei fanghi:

	Valore limite (mg/kg SS)
<b>Cadmio</b>	1.5
<b>Mercurio</b>	1
<b>Nichel</b>	75
<b>Piombo</b>	100
<b>Rame</b>	100
<b>Zinco</b>	300

- e) **nei valori limite dell'allegato IB** per le concentrazioni dei metalli pesanti e degli altri parametri stabiliti **nei fanghi** al momento del loro impiego in agricoltura:

	Valore limite (mg/kg SS)
<b>Cadmio</b>	20
<b>Mercurio</b>	10
<b>Nichel</b>	300
<b>Piombo</b>	750
<b>Rame</b>	1.000
<b>Zinco</b>	2.500

A chiusura del sistema, l'art. 4 pone il **divieto di utilizzazione dei fanghi in agricoltura**:

- se difettano le condizioni di cui all'art. 3;
- se tossici e nocivi in riferimento alle so-

stanze elencate nell'allegato al decreto del presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, con le concentrazioni limite stabilite nella delibera del 27 luglio 1984, anche se miscelati e diluiti con fanghi rientranti nelle presenti disposizioni.

Il riferimento al D.P.R. n. 915/1982, la cui abrogazione è stata operata dall'art. 56, D.Lgs. n. 22/1997 e confermata dall'art. 264, D.Lgs. n. 152/2006, per individuare i rifiuti "tossici e nocivi" oggi deve intendersi operato al testo unico ambientale che li denomina rifiuti pericolosi.

Quanto alla delibera del 27 luglio 1984 le relative disposizioni si applicano in quanto richiamate e se non in contrasto con la normativa sopravvenuta.

### **L'attività di recupero per la produzione di ammendante**

Qualora i fanghi siano recuperati non attraverso lo spandimento diretto nel terreno, bensì attraverso la produzione di ammendante, il decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 «Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009 n. 88» provvede a definirne le tipologie e le caratteristiche.

All'art. 2, comma 1, lettera z) il decreto definisce gli ammendanti come «materiali da aggiungere al suolo in situ, principalmente per conservarne o 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.»

Gli ammendanti sono, dunque, "prodotti" che migliorano le caratteristiche agronomiche principalmente dei suoli e conseguentemente l'attività vegetativa delle colture. A sua volta, l'allegato 2, al capitolo 1.4, stabilisce che «per gli ammendanti di cui la capitolo 2 del presente allegato, ove non diversamente previsto, i tenori massimi consentiti in metalli pesanti espressi

## BOX 2

### Le prime decisioni della Cassazione a partire dal 2009

#### Il caso

Nel corso di un'indagine per il reato di gestione illecita e attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti è stata adottata la misura del sequestro preventivo di un impianto per la produzione di compost e ammendanti agricoli sito nel veronese. A seguito della verifica con consulenza tecnica irripetibile, è stata accertata, sui terreni ove era sparso il compost, la presenza in particolare di diossine, idrocarburi leggeri e pesanti, idrocarburi totali, fenoli e toluene in concentrazioni superiori ai limiti di cui al D.Lgs. n. 152/2006, tabella 1, colonna A, allegato 5 della Parte IV.

#### La vicenda giudiziaria

Sul fatto si è pronunciata la suprema Corte in sede cautelare con tre diverse pronunce tutte confermate del sequestro preventivo dell'impianto, delle quali le ultime due meramente adesive ai principi di diritto affermati nella prima in ragione del giudicato cautelare nel frattempo formatosi.

#### Cassazione penale, sez. III, 11 marzo 2009 (ud. 28 gennaio 2009), n. 10709

Con questa prima sentenza è stato confermato il sequestro preventivo applicato all'impianto per la produzione di compost, sulla base dei seguenti passaggi logici:

- l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura per la produzione di compost «sono soggetti alla disciplina sui rifiuti o alla normativa sulle acque, ovvero alle disposizioni che regolano lo spandimento di fanghi in agricoltura»;
- l'art. 181, D.Lgs. n. 152/2006 prevede che la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino al completamento delle operazioni di recupero sicché «in presenza nel compost di sostanze pericolose trova applicazione la disciplina dei rifiuti»;
- l'art. 178, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006 (in vigore all'epoca dei fatti) stabilisce che «I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora»;
- i livelli di concentrazione rilevati, «oltre che per la diossina, anche per gli idrocarburi (produttivi dello smog fotochimico e inseriti fra i fattori incidenti sull'effetto serra) erano tali (per quanto affermato dal Tribunale del riesame) da renderli tossico-nocivi tanto da attivare la procedura di messa in sicurezza dei siti e di eventuale bonifica del suolo»;
- in applicazione di questi principi, deve ritenersi inibito l'impiego, per la produzione del compost, di sostanze classificate come sicuramente cancerogene quali le diossine nonché degli idrocarburi.

SEGUE ►►►

in mg/kg e riferiti alla sostanza secca sono i seguenti:

Piombo totale	140
Cadmio totale	1.5
Nichel totale	100
Zinco totale	500
Rame totale	230
Mercurio totale	1.5
Cromo esavalente totale	0.5»

Le note previste al capitolo 2, in ordine all'ammendante compostato con fanghi dispongono che «per “fanghi” di cui alla presente colonna e alla colonna n. 3 si intendono quelli di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 99, e successive modifiche e integrazioni. I fanghi, tranne quelli agroindustriali, non possono superare il 35% (p/p sostanza secca) della miscela

iniziale. I fanghi utilizzati per la produzione di ammendante compostato con fanghi, nelle more della revisione del D.Lgs. 99/92, devono rispettare i seguenti limiti: PCB 0,8 mg/kg s.s.».

Così delineato l'assetto normativo nazionale vigente al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 109/2018, per completezza di analisi è opportuno ora passare a sintetizzare gli orientamenti giurisprudenziali consolidati in materia sino a quel momento che provano a rispondere al quesito giuridico in ordine alla disciplina giuridica da assegnare, ove sia necessario, alle sostanze non prese in considerazione dal D.Lgs. n. 99/1992 (e di conseguenza dal D.Lgs. n. 75/2010 che al primo si riporta in merito ai fanghi impiegati per la produzione di compost).

### ►►► SEGUE

#### **Cassazione penale, sez. III, 18 marzo 2010, (ud. 11 febbraio 2010), n. 10658**

Con questa seconda sentenza, la suprema Corte, in accoglimento del ricorso del pubblico ministero, ha annullato l'ordinanza del Gip che aveva sostanzialmente accolto l'istanza di dissequestro dell'impianto per la produzione di compost e ammendanti agricoli annullando il sequestro preventivo.

La Suprema Corte, nel rinviare al Gip per la rivalutazione del caso, ha affermato che:

- a) in ragione del giudicato cautelare già formatosi sulla vicenda per la produzione di compost e ammendanti agricoli devono essere osservate le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 152/2006 se non modificate da altri dati normativi di pari efficacia;
- b) atti normativi secondari dell'ente locale non possono contenere disposizioni che contrastino con quelle della legislazione statale, sicché i valori limite stabiliti nello specifico dalla delibera della Giunta regionale Veneto 10 febbraio 2009, n. 235 non possono trovare applicazione se in contrasto con quelli indicati nella tabella 1, colonna A, allegato V alla parte IV, D.Lgs. n. 152/2006, salvo che contengano limiti più restrittivi.

#### **Cassazione penale, sez. IV, 20 settembre 2011, (ud. 13/07/2011), n. 34390**

Con questa terza sentenza la suprema Corte, nel rigettare il ricorso dell'indagato, ha confermato il sequestro preventivo dell'impianto di compostaggio.

La Cassazione, ha ribadito che:

- a) in ragione del giudicato cautelare già formatosi sulla vicenda per la produzione di compost e ammendanti agricoli devono essere osservate le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 152/2006, se non modificate da altri dati normativi di pari efficacia;
- b) il riferimento alla tabella 1, colonna A, allegato V, parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 deve ritenersi obbligatorio.

### **Giurisprudenza: gli orientamenti e le argomentazioni poste a fondamento**

#### **A) Non esaustività della disciplina dettata dal D.Lgs. n. 99/1992. Necessaria integrazione con valori limite di concentrazione di cui alla tabella 1, colonna A, allegato V, parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica sei siti inquinati**

Questo orientamento assume evidenza a far data dal 2009 allorché sono intervenute innanzi alla suprema Corte le prime decisioni (vedere il **box 2**) in ordine alla individuazione delle condizioni idonee a consentire l'utilizzazione dei fanghi di depurazione ai fini della produzione di ammendante, all'esito del procedimento di compostaggio.

Solo con la sentenza n. 34390/2011 è stato esplicitato, per la prima volta, il presupposto del ragionamento rinvenuto nella logicità del riferimento alle previsioni di cui alla tabella 1, colonna A, allegato V, parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica dei *siti* contaminati in ragione della destinazione finale del compost ovvero lo spargimento sul terreno: poiché il compost

deve essere miscelato alla matrice suolo, di conseguenza è logico che esso sia sottoposto ai limiti di concentrazione previsti per quest'ultimo.

Dopo l'ultima sentenza del 2011 a esso riconducibile, questo orientamento ha avuto nuovo vigore con la sentenza della suprema Corte n. 27958/2017 (vedere il **box 3**). Si evidenzia come solo con la pronuncia n. 27958/2017 sia stato esplicitato il collegamento normativo, vale a dire l'art. 127, D.Lgs. n. 152/2006 che dovrebbe legittimare l'applicabilità delle previsioni di cui alla tabella 1, colonna A, allegato V, parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica dei siti contaminati, in ragione della destinazione finale, ai fanghi di depurazione delle acque reflue.

Con la sentenza del Tar Lombardia n. 1782/2018 (vedere il **box 4**), adesiva all'impostazione fatta propria dalla suprema Corte con la pronuncia n. 27958/2017, l'impasse diventa "paralisi".

#### **Considerazioni critiche**

1. Presupposto di fondo della tesi fatta propria da questo orientamento è quello dell'**incompletezza della normativa di settore dettata dal D.Lgs. n. 99/1992:**

poiché nei fanghi destinati a utilizzo agronomico è lecito trovare sostanze ulteriori rispetto a quelle contemplate nell'allegato IB, di conseguenza quest'ultima disciplina è lacunosa e necessita di integrazioni.

*Ma come integrare questa disciplina di settore?*

Questo orientamento rinviene il collegamento con la normativa in materia di gestione rifiuti nell'art. 127, D.Lgs. n. 152/2006, il quale dispone che «Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione».

Ciò detto, il passaggio logico tra normativa in materia di gestione rifiuti e disciplina in materia di bonifica dei siti da contaminare, affermato come scontato e diretto, è in realtà indimostrato e ingiustificato sotto il profilo normativo.

Tanto è vero che, in difetto di qualsivoglia collegamento normativo tra disciplina dei fanghi destinati a utilizzo agronomico e disciplina in materia di bonifica, il suddetto orientamento viene rinvenuto, dagli stessi sostenitori del presente orientamento, in un **criterio meramente logico**.

*Quale è il criterio logico individuato per fondare il collegamento tra le diverse discipline?*

Il criterio è quello dell'assimilazione: se i fanghi devono essere sparsi sul terreno e a questo mescolati allora devono essere assimilati normativamente alla matrice suolo cui sono in definitiva destinati.

La tesi fatta propria da questo orientamento presenta evidenti **criticità**.

Anzitutto, la pretesa lacunosità del sistema normativo di settore appare un mero postulato del tutto indimostrato.

Al contrario paiono numerosi gli indizi che consentono di affermare che la scelta del legislatore effettuata nel D.Lgs. n. 99/1992 («mancanza di disciplina dei valori limite

### BOX 3

## Cassazione penale, sez. III, 6 giugno 2017, n. 27958

### Il caso

Con questa sentenza la suprema Corte, rigettando il ricorso dell'indagato, ha confermato la sentenza del tribunale del riesame che aveva ribadito la misura degli arresti domiciliari nei confronti dell'indagato per aver gestito, tramite l'impianto di trattamento di cui era legale rappresentante, ingenti quantitativi di rifiuti costituiti da fanghi di depurazione anche pericolosi, per la presenza di idrocarburi ignoti sia leggeri che pesanti ampiamente superiori ai limiti consentiti, conferendoli in territorio toscano per lo spandimento in agricoltura a svariate aziende agricole.

### La vicenda giudiziaria

I passaggi del ragionamento sono i seguenti:

- l'art. 127, D.Lgs. n. 152/2006 sancisce il principio secondo il quale la regolamentazione dei fanghi di depurazione non è dettata da un apparato normativo autosufficiente confinato all'interno del D.Lgs. n. 99/1992; il regime giuridico dal quale è tratta la completa disciplina della materia deve essere integrato dalla normativa generale sui rifiuti;
- la tutela ambientale può essere assicurata solo attraverso l'applicazione del testo unico ambientale e delle altre norme generali sui rifiuti, per le parti non espressamente disciplinate dal D.Lgs. n. 99/1992 che consente di svolgere l'attività di trattamento dei rifiuti «senza pericolo per la salute dell'uomo e dell'ambiente»;
- ne consegue l'applicabilità dei limiti stabiliti per le sostanze inquinanti dalla tabella 1, allegato V, parte IV - Valori di concentrazione limite accettabili nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare del D.Lgs. n. 152/2006, in quanto i fanghi devono essere assimilati alla matrice suolo alla quale sono miscelati;
- divieto di utilizzazione agronomica dei fanghi tossici e nocivi come prescritto dall'art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 99/1992 da intendersi riferito ai rifiuti pericolosi come chiarito dall'art. 57, comma 1, D.Lgs. n. 22/1997;
- utilizzabilità per scopi agronomici dei soli «fanghi (umidi-disidratati, essiccati) provenienti da processi di depurazione degli scarichi di insediamenti civili, misti o produttivi assimilabili ai primi nonché i fanghi trattati, senza alcuna distinzione tra quelli derivanti da cicli di lavorazione o da processi di depurazione».

con riferimento ad una serie di sostanze»), così come nel D.Lgs. n. 75/2010, sia stata voluta e consapevole.

Si pensi all'introduzione del D.Lgs. n. 22/1997 e poi dell'attuale D.Lgs. n. 152/2006: il legislatore, dapprima all'art. 47, "decreto Ronchi" e poi all'art. 127, ha ritenuto di confermare la validità, efficacia e bontà della disciplina così come contenuta nel D.Lgs. n. 99/1992, limitandosi a stabilire che i fanghi derivanti dal tratta-



### BOX 4

## Tar Lombardia, Milano, sez. III, 20 luglio 2018 (ud. 6 aprile 2018), n. 1782

### Il caso

Il Tar Lombardia, in accoglimento del ricorso avanzato da alcuni enti locali, ha annullato la delibera regionale 11 settembre 2017, n. X/7076, con la quale sono stati fissati i valori limiti di concentrazione di idrocarburi (C10-C40) a mg/kg ss <10.000 e fenoli mg/kg Σ < 50.

Secondo i ricorrenti, con questo provvedimento, la giunta della Regione Lombardia, modificando e integrando la D.G.R. Lombardia 1° luglio 2014 n. X/2031 (linee guida regionali), avrebbe «innalzato i valori limite di concentrazioni di idrocarburi e fenoli» con il rischio «di contaminazione per le matrici ambientali e, correlativamente, per le coltivazioni ad uso alimentare, in conseguenza del rilascio al suolo di elevatissime frazioni di idrocarburi pesanti (oli minerali, kerosene, oli esausti, olio combustibile ecc.) e di fenoli».

### La vicenda giudiziaria

I passaggi del ragionamento sono i seguenti:

- la disciplina giuridica dei fanghi di depurazione destinati a utilizzo agronomico va individuata nel D.Lgs. n. 99/1992 e, per quanto ivi non espressamente previsto, nella normativa generale in materia di rifiuti e, in particolare, nei valori limite di cui alla tabella 1, allegato V, parte IV, del D.Lgs. n. 152/2006 in ragione dell'art. 127, D.Lgs. n. 152/2006;
- il riferimento ai valori di Csc previsto per i suoli da bonificare è conferente con riferimento ai fanghi in ragione dell'uso agronomico dei medesimi che ne impone l'assimilazione alla matrice suolo alla quale saranno incorporati;
- il riferimento ai valori di Csc previsto per i suoli da bonificare è necessario al fine di evitare il paradosso dell'impiego per uso agronomico di un rifiuto con valori di contaminazione ben superiori ai limiti di accettabilità per aree industriali;
- il riferimento ai valori di Csc è necessario al fine di evitare il paradosso dell'impiego per uso agronomico dei fanghi con valori di concentrazione elevati i quali dovrebbero subire un trattamento per essere smaltiti in discarica per inerti (500 mg/kg limite massimo stabilito dal D.Lgs. n. 36/2003) mentre fanghi da depurazione di acque reflue derivanti da insediamenti civili che presentano quelle medesime concentrazioni di idrocarburi potrebbero essere impiegati per usi agricoli (e quindi sparsi sul suolo) senza previo trattamento;
- illegittimità della normativa regionale derogativa (introduzione di limiti più alti) della disciplina statale di cui alla tabella 1, allegato V, parte IV, del D.Lgs. n. 152/2006 essendo la materia della "tutela dell'ambiente" di competenza esclusiva statale.

mento delle acque reflue sono rifiuti, come, peraltro, pare ovvio.

I sostenitori di questa tesi, infatti, rinven-  
gono nell'art. 127, D.Lgs. n. 152/2006 il grimaldello normativo con il quale applicare la normativa in materia di gestione rifiuti ritenuta necessaria al fine di garantire la

tutela dell'ambiente; in particolare, solo il rispetto delle norme del D.Lgs. n. 152/2006 consentirebbe di garantire, in ottica di precauzione, una tutela efficace dell'ambiente. In realtà, ove così fosse, non avrebbe avuto alcun senso il mantenimento nella normativa di settore di cui al D.Lgs. n. 99/1992 e, nello specifico, delle tabelle IA e IB, essendo quella dettata dal testo unico ambientale (per brevità) una disciplina asseritamente esaustiva e in grado da sola di tutelare il bene ambiente.

Peraltro, si consideri che, sia nel 1997 che nel 2006, alcuna modifica sui parametri di riferimento è stata introdotta a livello nazionale.

Si potrebbe, quindi, pensare a una dimenticanza? Pare di no se si considera che, nuovamente, con il D.Lgs. n. 75/2010, di revisione della normativa sui fertilizzanti, ancora una volta il legislatore fa riferimento, per definire le caratteristiche dei fanghi impiegati per la produzione di ammendante compostato con fanghi, al D.Lgs. n. 99/1992, così come formulato con l'unica eccezione del Pcb, parametro per il quale viene dettato il limite: 0,8 mg/kg s.s.

Per gli scettici si evidenzia che la mancanza di disciplina giuridica positiva per il parametro idrocarburi pesanti, pur avuta specificamente presente allorché è stato adottato il D.Lgs. n. 75/2010, è stata nuovamente disattesa dal legislatore. Questo provvedimento, infatti, è stato adottato in un momento significativamente successivo alla pubblicazione delle sentenze della suprema Corte penale n. 10709/2008 e n. 10658/2009 di cui al **box 2** che stabilivano il principio dell'applicazione obbligatoria della tabella 1, allegato V, parte IV del D.Lgs. n. 152/2006.

Pare potersi sostenere, dunque, come la *ratio* dell'art. 127, D.Lgs. n. 152/2006, laddove richiama la normativa in materia di rifiuti, sia stata quella di chiarire che **i fanghi di depurazione delle acque reflue sono rifiuti** e, come tali, fino al completamento dell'attività di recupero sono sottoposti alla relativa disciplina; ciò significa che

## BOX 5

### Tar Toscana, sez. II, 19 giugno 2018, n. 887 Tar Toscana, sez. II, 25 luglio 2018, n. 1078

#### I casi

Il Tar ha accolto il ricorso di una società decisa ad avviare l'attività di raccolta di fanghi derivanti dai processi di depurazione delle acque reflue domestiche o assimilate per utilizzarli in attività agricole di terzi, recuperandoli mediante il loro spandimento e uso su terreni agricoli, contro il provvedimento con cui la Regione subordinava il rilascio dell'Aua, tra le altre, alla «verifica “sia nei fanghi che nel suolo” del rispetto “per tutti i parametri indagati dei valori limite stabiliti dal D.Lgs. n. 99/1992 nonché dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) di cui alla Tabella 1, colonna A, dell'Allegato 5 alla Parte IV del D.Lgs. n. 152/06”».

Il secondo caso, con accoglimento delle ragioni della società, riguardava il ricorso avverso il provvedimento di rigetto dell'Aua emesso nei confronti di una società che aveva presentato domanda di modifica sostanziale chiedendo di aumentare la superficie autorizzata e di inserire nuovi impianti di depurazione dai quali ricevere i fanghi da spandere nel suolo a uso agronomico previa verifica del rispetto anche dei valori di Csc citati.

#### Le vicende giudiziarie

Questi i punti nodali del ragionamento:

- a) ragionevolezza dell'integrazione della disciplina del D.Lgs. n. 99/1992 con le norme in materia di rifiuti e di bonifica dei suoli contaminati contenuti nel codice dell'ambiente poiché il fango è destinato a essere miscelato con il suolo;
- b) necessità di questa operazione interpretativa in conseguenza dell'esiguità delle sostanze prese in considerazione dal D.Lgs. n. 99/1992 e formalmente sia dall'art. 127, D.Lgs. n. 152/2006 che dall'art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 99/1992, che opererebbe un rinvio mobile alle disposizioni in tema di rifiuti;
- c) assenza di un rinvio esplicito operato dalla disciplina normativa statale di collegamento tra l'attività di recupero dei fanghi mediante il loro utilizzo in agricoltura e la tabella 1, colonna A, allegato V, alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006;
- d) inidoneità dell'art. 5 comma *d-bis*, D.M. 5 febbraio 1998, richiamato dall'art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, a un'interpretazione estensiva anche alle attività di recupero mediante spandimento in agricoltura. Si tratta, infatti, di una attività di recupero diversa non contemplata dal decreto 5 febbraio 1998 che, a sua volta, detta una disciplina specifica rispetto alle attività specificamente contemplate in esso;
- e) il collegamento tra l'attività di recupero dei fanghi mediante il loro utilizzo in agricoltura e la tabella 1, colonna A, allegato V, alla parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 è interpretativo e dettato dalla necessità di impedire «un uso indiscriminato di sostanze tossiche e nocive, solo perché non espressamente nominate dal suddetto D.Lgs.» al fine di «scongiurare qualsiasi pericolo di deterioramento dell'ambiente ad opera dell'attività di spandimento dei fanghi»;
- f) necessità di individuazione dei parametri di tollerabilità dei fanghi in sintonia con le finalità di tutela ambientale e di salvaguardia della salute e della persona umana;
- g) l'applicazione pura e semplice ai fanghi delle Csc stabilite per il suolo costituirebbe un'applicazione del principio di precauzione sproporzionata rispetto al fine da conseguire e irrazionale, in quanto i fanghi non sarebbero mai utilizzabili presentando concentrazioni medie di sostanze superiori rispetto al suolo;
- h) integrazione della lacuna normativa statale a opera della Regione con riferimento alle sostanze non considerate dal D.Lgs. n. 99/1992 e i valori di cui alla tabella 1, colonna A dell'allegato V, al titolo V, parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 «che dovranno però essere riparametrati in aumento, sulla base delle competenze tecnico-discrezionali dell'Amministrazione, tenendo conto dell'ammissibilità di una maggiore concentrazione nei fanghi (rispetto al suolo) di sostanze inquinanti».

dovranno essere caratterizzati, classificati con codice Cer, oggi Eer, e la relativa gestione e trasporto dovrà essere oggetto di autorizzazione.

Pare, dunque, potersi affermare che la scelta di non inserire parametri, in particolare, con riferimento agli idrocarburi totali, sia

stata dal legislatore ben ponderata e portata avanti scientemente sino all'attuale D.L. n. 109/2018.

2. In secondo luogo, l'asserita pertinenza (“conferenza”) del richiamo della normativa in materia di bonifiche di siti inquinati ai fanghi e/o compost fondata sull'uso

### BOX 6

## Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sezione I, 3 maggio 2010, n. 299

### Il caso e la vicenda giudiziaria

Con questa sentenza il tribunale amministrativo regionale ha accolto il ricorso di una società specializzata nell'attività di utilizzazione di fanghi di depurazione in agricoltura avverso il provvedimento della Provincia con il quale si volevano dettare ulteriori limiti per lo svolgimento dell'attività precisando che non è stata affatto conferita alla Provincia la facoltà di stabilire «ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura per i diversi tipi di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento», che resta confermata in capo alla Regione.

I passaggi del ragionamento sono i seguenti:

- a) Il D.Lgs. n. 99/1992 ha il preciso scopo di «evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo», finalità che consegue con una disciplina precisa e dettagliata, che concretano un sistema completo ed esauriente applicabile al settore;
- b) il successivo D.Lgs. n. 152/2006 non detta prescrizioni puntuali operando un rinvio (art. 92, comma 6) al codice di buona pratica agricola (decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali 19 aprile 1999), che, a sua volta, rinvia anch'esso al D.Lgs. n. 99/1992, e, alla voce «fanghi da depurazione» così si esprime: «è possibile l'impiego come fertilizzanti di fanghi da processi di depurazione di acque reflue urbane o altri reflui analoghi aventi caratteristiche tali da giustificare un utilizzo agronomico (adeguato contenuto in elementi della fertilità, in sostanza organica, presenza di inquinanti entro limiti stabiliti).»

agronomico dei medesimi trova smentita nella insuperabile diversità e reciproca specialità delle due discipline che si pretendono di sovrapporre.

Non vi è commento critico su questo aspetto che non abbia evidenziato come i valori di concentrazioni fissati nella tabella 1, allegato V, parte IV, D.Lgs. n. 152/2006 («Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare») si riferiscano alla matrice suolo e non già ad altre sostanze, materiali o rifiuti.

I valori di Csc, distinti in base alla destinazione d'uso dei suoli «verde pubblico, privato e residenziale» e «commerciale e industriale» indicano, in caso di relativo superamento, la necessità di svolgere la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica e, solo qualora siano

superate le ulteriori concentrazioni soglia di rischio determinate con riferimento mirato all'area di interesse (Csr), gli interventi di bonifica della matrice (a questo punto) contaminata.

Applicare questi valori stabiliti per i suoli con destinazione residenziale/commerciali a ciò che suolo non è, significa confondere le caratteristiche che il suolo deve possedere dopo l'eventuale incorporazione con una specifica sostanza con quelle proprie di quest'ultima prima del suo utilizzo. Diversamente, si dovrebbe concludere che la sostanza che presenti valori superiori alle Csc dovrebbe essere -conseguentemente e paradossalmente - destinataria delle procedure amministrative previste in materia di bonifica. Ma anche a non voler ritenere decisive queste considerazioni di "sostanza", è la formulazione delle norme - e, dunque, considerazioni "formali" - che consente di fare chiarezza circa il perimetro applicativo della disciplina in materia di "bonifica di siti contaminati":

- il D.Lgs. n. 99/1992, nella tabella IA di cui all'art. 3, si pone il problema specifico delle caratteristiche qualitative del suolo interessato dallo spandimento dei fanghi (è lo scopo per cui, del resto, questo decreto legislativo è stato adottato), tanto da specificare i valori in termini di metalli pesanti che il suolo deve rispettare anche dopo l'utilizzazione dei fanghi stessi;
  - l'articolo 239, D.Lgs. n. 152/2006 chiarisce che le disposizioni in materia di bonifica non si applicano all'abbandono di rifiuti;
  - l'articolo 241 («Regolamento aree agricole») a sua volta dispone che «Il regolamento relativo agli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento è adottato con Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con i Ministri delle attività produttive».
- L'articolo 239 rende evidente il paradosso che deriverebbe dall'applicazione del-

la tabella 1 in materia di bonifica dei siti inquinati a una sostanza diversa dal terreno; si andrebbe, cioè, a valutare giuridicamente la liceità dell'utilizzazione agronomica di fanghi (che sono rifiuti fino al completamento dell'operazione di recupero rappresentata dallo spandimento sul terreno o dal loro utilizzo nel procedimento di compostaggio per la produzione di ammendante) con i limiti previsti per la bonifica dei suoli, limiti che una specifica norma vieta di utilizzare su rifiuti che siano stati abbandonati.

Si consideri, infine, che, ove il legislatore ha inteso estendere i limiti di Csc, stabiliti per i suoli, a matrici diverse, lo ha fatto espressamente, peraltro con leggi di interpretazione autentica (si veda l' art. 3, D.L. 25 gennaio 2012, n. 2, ad esempio le matrici materiali di riporto).

3. In terzo luogo si ritiene insussistente il paradosso prospettato da questo orientamento relativo alla circostanza che i fanghi non ammessi all'utilizzo in agricoltura e destinati a discarica dovrebbero rispettare valori più stringenti, in materia di idrocarburi (500 mg/kg), come disposto dal D.Lgs. n. 36/2003 rispetto a quelli destinati ad utilizzo agricolo.

Per quanto suggestiva, questa argomentazione, in realtà, non considera che eventuali fanghi non ammessi all'utilizzo in agricoltura e destinati a discarica non avrebbero come sito di destino una discarica per inerti, bensì una discarica per rifiuti non pericolosi, tra i cui criteri di ammissibilità non è contemplata la verifica degli idrocarburi. Tutto ciò al netto della considerazione che si tratta di normative (quelle in materia di utilizzazione agronomica dei fanghi e di discariche) specifiche e diverse e che, peraltro, il D.Lgs. n. 36/2003 all'art. 3 comma 2 lettera a) esclude espressamente dal proprio campo di applicazione «le operazioni di spandimento sul suolo di fanghi, compresi i fanghi di depurazione delle acque reflue domestiche ed i fanghi risultanti dalle operazioni di dragaggio, e di materie analoghe a fini fertilizzanti o ammendanti».

### **Conclusioni**

Pare potersi concludere, dunque, che la tesi portata avanti da questo orientamento voglia proporre una soluzione a un problema che non c'è (la normativa in materia di fanghi è presente e dettagliata), in palese contrasto con la disciplina vigente (in materia di utilizzazione agronomica dei fanghi e di bonifica) allo scopo di tutelare l'ambiente (funzione, peraltro, svolta dalla normativa di settore) ed evitare paradossi inesistenti.

Senza contare che le sentenze che hanno alimentato questo orientamento sono state pronunciate, quanto alla Cassazione penale, solo in sede cautelare in relazione a vicende, quelle più risalenti, archiviate, e quelle più recenti ancora *sub judice*.

Quanto al Tar Lombardia si tratta di sentenza non definitiva in quanto impugnata. La discussione in appello è fissata al prossimo 30 maggio 2019.

### **B) La mancata previsione costituisce una lacuna normativa da colmare in concreto stabilendo valori limite di concentrazione in aumento rispetto a quelli contenuti nella tabella 1, colonna A, allegato V, parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifiche di siti inquinati**

Si tratta dell'orientamento di più recente elaborazione essendo la prima evidenza riconducibile alla pronuncia del Tribunale amministrativo regionale toscano del giugno 2018 confermato a stretto giro da una ulteriore sentenza del medesimo tribunale del luglio 2018 (vedere il **box 5**).

### **Considerazioni critiche**

La tesi sostenuta dall'orientamento più recente pare una soluzione di compromesso che parte da premesse non condivisibili (necessaria lacunosità della normativa di settore) per giungere a una conclusione esplicita discutibile (necessità di individuazione dei parametri di tollerabilità dei fanghi in sintonia con le finalità di tutela am-

**2** L'art. 5, comma 2, lettera *d-bis*), D.M. 5 febbraio 1998, dispone «in ogni caso, il contenuto dei contaminanti sia conforme a quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, in funzione della aspecifica destinazione d'uso del sito».

bientale e di salvaguardia della salute e della persona umana).

La maggior criticità riconducibile a questo orientamento è insita nell'eccessiva discrezionalità lasciata in ordine sia alla decisione di integrazione o meno della normativa di settore sia alla decisione circa le modalità specifiche di integrazione della normativa di settore.

Se, infatti, il problema che si va cercando da anni di risolvere è quello della "tutela ambientale" questo obiettivo difficilmente può essere raggiunto in modo omogeneo attraverso l'applicazione spinta dell'art. 6, D.Lgs. n. 99/1992 che attribuisce alle Regioni il potere di stabilire ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione dei fanghi.

Questa scelta porta con sé il rischio di un'evidente differenziazione della disciplina, in mancanza di un filo conduttore su scala nazionale, lasciando, peraltro, irrisolto il problema nel caso di omesso esercizio di questo potere da parte della Regione. Ciò che, al contrario, appare estremamente rilevante attiene ai seguenti punti:

- le argomentazioni spese per giungere alla conclusione. Si tratta di passaggi logici che demoliscono in modo convincente la tesi dell'obbligatoria applicabilità dei limiti di cui alla tabella 1, allegato V, parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 ai fanghi di depurazione delle acque reflue destinati ad uso agronomico. Ancora una volta, il carattere convincente delle motivazioni è dato dalla lettura fedele del dato normativo e della valutazione della norma nei limiti ed entro il contesto nella quale è inserita;
- la conclusione implicita raggiunta da questo orientamento, ovvero la non applicabilità ai fanghi destinati all'utilizzo agronomico dei valori di Csc di cui alla tabella 1, allegato V, parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, e le argomentazioni spese in questo senso che evidenziano come la tesi contraria sia un risultato irrazionale e sproporzionato rispetto al fine perseguito (la tutela dell'ambiente).

Il tribunale amministrativo regionale, in-

fatti, apprezzabilmente valorizza il dato normativo e la formulazione della norma, in particolare l'art. 5 comma 2, lettera *d-bis*)<sup>2</sup>, D.M. 5 febbraio 1998, per escludere la possibilità di impiegarlo estensivamente in contesti diversi (utilizzo agronomico) e in relazione a sostanze diverse (fanghi di depurazione delle acque reflue urbane e ammendanti realizzati mediante fanghi di depurazione oggetto di un processo di compostaggio).

Occorre, infatti, ricordare che il predetto comma 2, lettera *d-bis*) dell'art. 5 costituisce una delle condizioni in presenza delle quali è possibile l'impiego di rifiuti per lo svolgimento delle attività di «recupero ambientale» di cui all'allegato 1 definita come «restituzione di aree degradate ad usi produttivi o sociali attraverso rimodellamenti morfologici». Se è, dunque, chiaro il collegamento tra questa attività di recupero contemplata in questo decreto e il rispetto dei limiti di cui alla tabella 1, allegato V, parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, non altrettanto può dirsi con riferimento al diverso utilizzo agronomico dei fanghi di depurazione di acque reflue.

### **C) La mancata previsione costituisce espressione della volontà del legislatore che con il D.Lgs. n. 99/1992 ha dettato una normativa di settore specifica, puntuale ed esaustiva**

Si tratta di un orientamento consolidatosi tra il 2010 ed il 2015 esclusivamente in seno alla giustizia amministrativa con sentenze pronunciate nel merito e, nella maggior parte dei casi, in via definitiva.

#### **Considerazioni critiche**

Secondo questo orientamento, dunque, l'esaustività del sistema viene rinvenuto:

- da un lato, in dati oggettivi (normativamente rilevabili) ravvisati nel carattere di dettaglio e specificità delle norme introdotte che riguardano la specifica presa in considerazione e normazione:
  - delle caratteristiche qualitative che i

## BOX 7

### Tar Sardegna, Cagliari, sezione I, 5 giugno 2012, n. 562

#### Il caso e la vicenda giudiziaria

Con questa sentenza, il tribunale amministrativo regionale ha accolto il ricorso di una società titolare di autorizzazione per l'attività di utilizzo in agricoltura di fanghi biologici provenienti da impianti di depurazione contro l'ordinanza contingibile e urgente del Sindaco di Dorgali del 16 marzo 2010, n. 7, con la quale sospendeva nel proprio territorio agricolo ogni atto di spandimento di fanghi da depurazione, rilevando un sussistente pericolo nella loro utilizzazione in agricoltura.

Ciò a seguito dell'incidente, causa di un consistente sversamento di paraxilene, che aveva interessato uno stabilimento del territorio e tenuto conto del fatto che l'impianto di depurazione pertinente non era autorizzato a trattare rifiuti contenenti p-xilene. Arpas, a seguito di analisi sui fanghi di depurazione, aveva infatti evidenziato la presenza di "paraxilene" nel valore di 2,54 mg/kg (concentrazione nel fango) ovvero oltre la soglia di 0,5 mg/kg previsto dal d. lgs. n. 152/06 per i "terreni" verdi.

Con questa sentenza, il tribunale amministrativo sardo afferma che:

a) la matrice "terreno" è concetto diverso e non equivalente a quello della sostanza "fanghi" (materiale da distribuire sul terreno) sicché i valori e le soglie da considerare per l'uno e per l'altro non sono indifferentemente applicabili. Infatti «Il valore sul "sito" è quello che scaturisce dopo la spargimento del "fango", con miscelazione del terreno, aratura e distribuzione. Conseguentemente i valori/soglia dell'uno e dell'altro non possono essere confusi»;

b) la mancata previsione del D.Lgs. n. 99/1992, con riferimento ad alcuni parametri non può essere superata facendo riferimento ai valori soglia previsti dal D.Lgs. n. 152/2006, ma riferiti al suolo, con differenziazioni in base alla diversa destinazione delle aree; ciò significa che questi valori soglia possono essere presi a riferimento solo dopo l'incorporazione del fango nella matrice suolo;

c) il D.Lgs. n. 99/1992 fissa, da un lato, limiti per i "metalli pesanti" e, dall'altro, attribuisce alle regioni, all'art. 6, il potere di introdurre "ulteriori limiti integrativi" e condizioni di utilizzazione dei fanghi in agricoltura. Ciò che significa che il legislatore nazionale non ha ritenuto necessario individuare valori/soglia per sostanze diverse dai metalli pesanti contemplati specificamente;

d) la diversità dei valori individuati per i fanghi rispetto a quelli propri dei suoli è confermata anche dalla disciplina normativa in cantiere a livello europeo, con specifico riguardo agli Ipa. «Il terzo draft di un documento di lavoro europeo, redatto per predisporre la modifica della Direttiva Comunitaria 86/278/CEE (ancora in fase di elaborazione), ha previsto - in sede di proposta -, ai fini di aumentare la tutela del suolo, l'introduzione dei seguenti limiti per i "microinquinanti Organici" (si riporta per intero la tabella):

Tab. 4. "Proposta di limiti per i "MICROINQUINANTI ORGANICI" per l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura del 3 draft di revisione della Direttiva 86/278/CEE, del 27/04/2000":

Composto organico Unità di misura Valori limite:

AOX6 mg/kg s.s. 500

LAS7 mg/kg s.s. 2600

DEHP8 mg/kg s.s. 100

NPE9 mg/kg s.s. 50

IPA mg/kg s.s. 6.»

fanghi devono possedere al momento del loro impiego in agricoltura (tabella IB); - delle caratteristiche dei suoli in relazione ai limiti di concentrazione delle sostanze individuate che non devono essere superati né prima dell'impiego dei fanghi né per effetti dell'utilizzazione dei fanghi (tabella IA);

- dall'altro, dalla *ratio legis* desumibile dal fatto come già visto che il Legislatore, in più occasioni a partire del 1997 avrebbe potuto intervenire in materia per inte-

grare ovvero modificare la disciplina di utilizzazione di fanghi in agricoltura, ma così non è stato fino al D.L. n. 109/2018. Ciò significa che la non legiferazione in questo caso non è frutto di una dimenticanza bensì di una scelta consapevole.

#### Il "decreto Genova": punto di arrivo o (falsa) partenza?

In questo scenario normativo è stato recentemente emanato il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 che, all'art. 41 ha

dettato «Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi di depurazione».

Come già anticipato, la norma dispone che i limiti di riferimento siano quelli del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, con l'unica eccezione prevista per il parametro idrocarburi (C10-C40), per il quale, infatti, è fissato un limite a  $\leq 1.000$  (mg/kg tal quale), da ritenersi ugualmente rispettato anche se la ricerca dei marker di cancerogenicità fornisce valori inferiori a quelli definiti ai sensi della nota L, allegato VI del regolamento (Ce) n. 1272/2008 (richiamata nella decisione 955/2014/UE della Commissione del 16 dicembre 2014). Con l'entrata in vigore del cosiddetto "decreto Genova", dunque, vengono fissati **a livello nazionale** i seguenti **principi**:

1) la normativa tecnica di settore che detta

gato VI del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, richiamata nella decisione 955/2014/UE della Commissione del 16 dicembre 2008», con riguardo ai marker di cancerogenicità.

Con questa norma, il legislatore pare, dunque, far proprio l'orientamento giurisprudenziale teso ad affermare l'esaudività della disciplina di settore stabilita dal D.Lgs. n. 99/1992.

In questo senso, sarebbe lecito poter affermare, pertanto, che la norma costituisca un punto di arrivo al riguardo, avendo disatteso, ancora una volta, l'orientamento giurisprudenziale che afferma come principio obbligatorio quello dell'applicazione ai fanghi destinati ad utilizzo agronomico dei valori soglia di contaminazione

previsti in materia di siti da bonificare (tabella 1, colonna a, allegato V, parte IV del D.Lgs. n. 152/06).

L'importanza del provvedimento sotto questo profilo è tanto più evidente se si considera che il decreto interviene do-

**La soluzione d'emergenza adottata dal legislatore detta una prospettiva temporanea, ma non è in grado non di risolvere definitivamente il problema**

le condizioni di utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione della acque reflue è (solo) quella di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 99;

2) i limiti di concentrazione che i fanghi devono rispettare al momento del loro impiego e le relative sostanze di riferimento sono quelle di cui all'articolo 3 e all'allegato IB al decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 99;

3) introduzione di un'eccezione alla disciplina qualitativa fissata dall'articolo 3 e dall'allegato IB al decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 99, con riguardo al parametro «idrocarburi C10-C40» il cui limite viene individuato in « $\leq 1.000$  (mg/kg tal quale) o, in caso di superamento di tale valore, in «valori inferiori a quelli definiti ai sensi della nota L, contenuta nell'al-

po la pubblicazione delle sentenze del Tar Lombardia n. 1782/2018, adesiva all'impostazione fatta propria dalla suprema Corte penale con la pronuncia n. 27958/2017. Anzi, la finalità perseguita dal legislatore esecutivo pare evidentemente quella di sbloccare la paralisi degli impianti di depurazione di acque reflue idonei, sotto il profilo dell'art. 2, D.Lgs. n. 99/1992, a produrre fanghi destinati all'utilizzo agronomico, paralisi determinatasi proprio a valle delle citate pronunce.

Era necessario porre rimedio a un'applicazione inutilmente rigida e di fatto irrazionale e sproporzionata del principio di precauzione rispetto alla tutela del bene ambiente (fine perseguito) che ha, di fatto, reso impossibile recuperare i fanghi di depurazione mediante impiego agrono-

**BOX 8****Tar Veneto, sezione III, 9 aprile 2015, n. 556, 21 maggio 2015, n. 555 e 5 giugno 2015, n. 628****I casi e le vicende giudiziarie**

Con queste sentenze gemelle, il tribunale amministrativo regionale veneto ha accolto i ricorsi di tre società autorizzate all'esercizio dell'impianto di recupero di rifiuti per la produzione di ammendanti e fertilizzanti organici tramite compostaggio da rifiuti recuperabili avverso i provvedimenti della provincia veronese con i quali era stato imposto che il compost prodotto dovesse rispettare i parametri di cui alla colonna a), tabella 1, allegato 5 alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 in applicazione dei principi stabiliti dalla sentenza della Cassazione penale, sez. III, 28 gennaio 2009, (dep. 11 marzo 2009) n. 10709, nella quale si richiama altresì la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 11 febbraio 2010, (dep. 18 marzo 2010), n. 10658.

Con queste sentenze il tribunale amministrativo ha affermato e ribadito che:

- a) il legislatore nazionale ha specificato, stabilendo i relativi valori limite, i parametri che deve rispettare l'ammendante (D.Lgs. n. 75/2010 e, analogamente ad opera del D.Lgs. 99/1992, i fanghi di depurazione). La mancata previsione di altri parametri costituisce espressione di una specifica volontà in questo senso del Legislatore;
- b) il mantenimento e la ritenuta autosufficienza della disciplina adottata è dimostrata dal fatto che il legislatore ha volutamente disatteso il principio di obbligatoria applicabilità dei valori di cui alla tabella 1, allegato V alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica affermati dalla sentenza della suprema Corte, sez. III, 28 gennaio 2009, (dep. 11 marzo 2009) n. 10709, nella quale si richiama, altresì, la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 11 febbraio 2010, (dep. 18 marzo 2010), n. 10658, pronunciate e depositate in epoca antecedente alla entrata in vigore del D.Lgs. n. 75/2010;
- c) in ogni caso, la tabella 1 allegato 5 non è applicabile analogicamente in quanto è riferita alla bonifica dei siti contaminati ovvero ad un oggetto diverso (parametri di contaminazione del suolo/parametri di pericolosità delle sostanze);
- d) anche qualora si volesse dar attuazione al criterio di precauzione, i valori di cui alla tabella 1, allegato V alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica costituiscono solo uno dei possibili parametri che il legislatore avrebbe potuto adottare.

mico, costringendo gli operatori a inviare a smaltimento in discariche o all'estero materiali reimpiegabili e, quindi, delle potenziali risorse per l'ambiente.

Quanto sopra evidenziato sotto il profilo della normativa vigente e sotto quello dell'elaborazione giurisprudenziale, consente di affermare che gli effetti della norma sono ben lungi dal minare la salute dei campi come è stato scritto in alcuni casi. Il D.L. n. 109/2018 conferma che le caratteristiche qualitative dei fanghi destinati a utilizzazione agronomica sono (state e continuano a essere) solo quelle dettate dal D.Lgs. n. 99/1992 e non altre sostanze e altri limiti di riferimento. L'introduzione di un parametro *ad hoc* (idrocarburi totali) e di un valore limite specifico è, dunque, l'eccezione che conferma la regola. È, pertanto, lecito affermare, come sostenuto da una parte della magistratura amministrativa, che sino al "decreto Genova" alcuna norma espressamente prevedeva limiti per gli idrocarburi pesanti.

Legittimi erano, dunque, i provvedimenti regionali che avevano inserito limiti per alcune sostanze in applicazione dell'art. 6, D.Lgs. n. 92/1999 e che sono stati disapplicati in via giudiziaria per una pretesa violazione del principio di competenza sul presupposto che a livello nazionale i parametri qualitativi dei fanghi dovessero essere integrati con i limiti previsti in materia di bonifica dei siti inquinati.

È, pertanto, errato e certamente fuorviante discutere di innalzamento di valori di riferimento. Si è visto, infatti, dall'esame delle ragioni poste a fondamento dei sostenitori della tesi dell'obbligatoria applicazione della tabella 1 in materia di bonifica dei siti inquinati, come le indicazioni fornite dalla Suprema corte e da una parte della giurisprudenza amministrativa non abbiano a monte alcuno studio scientifico.

Il chiarimento sulla disciplina di settore, quella dettata dal D.Lgs. n. 99/1992, da applicarsi all'utilizzazione dei fanghi in



agricoltura dovrebbe, pertanto, mettere un punto al dibattito giurisprudenziale le cui soluzioni estremiste hanno prodotto i noti impasse per i depuratori di acque reflue urbane e per gli altri operatori del sistema.

Ciò detto, **analoga conclusione non può trarsi riguardo alla soluzione tecnica adottata**, che probabilmente dovrebbe essere ripensata.

Senza voler entrare nel merito tecnico, si sottolinea come l'introduzione di un valore soglia con riferimento al parametro "idrocarburi totali" denoti:

- in generale, la scarsa consapevolezza circa il carattere aspecifico e assoluta-

del parere 5 luglio 2006, n. 36565) in merito alla classificazione dei rifiuti contenenti idrocarburi: «si ritiene che la eventuale pericolosità di un rifiuto contenente idrocarburi sia impartita dalla presenza di un idrocarburo di origine minerale e non di origine vegetale».

Circostanza questa che potrebbe essere verosimilmente la ragione circa la mancata previsione di valori limite con riferimento agli «idrocarburi totali» in materia. Il riferimento a questo parametro, dunque, non permette di raggiungere gli obiettivi di tutela ambientale il cui perseguimento a ogni costo ha animato il dibattito giurisprudenziale di cui si è parlato.

Si evidenzia, infatti, che qualora il fine sia quello di garantire i beni dell'ambiente e della salute umana il riferimento a cui guardare dovrebbe essere, per quanto riguarda gli idrocarburi, condivisibilmente la presenza di *marker*

cancerogeni riferiti all'intero rifiuto, in relazione agli idrocarburi policiclici aromatici da valutare secondo la nota Iсс n. 36565/2006 e successive integrazioni. Senza contare, infine, che la questione "idrocarburi totali" non è il problema, ma un indizio di quella che è la questione giuridica ovvero la compatibilità dei parametri qualitativi stabiliti dal D.Lgs. n. 99/1992 con le evidenze scientifiche attuali.

Solo ove queste evidenze scientifiche vi siano, è congruo procedere non a un'applicazione estensiva analogica di discipline diverse, ma a un aggiornamento di una normativa di settore esaustiva e completa. Come affermato condivisibilmente dal Tar Toscana, con le sentenze n.887/2018 e n. 1078/2018, il fine di tutela dell'ambiente non può essere perseguito con un'applicazione del principio di precauzione sproporzionata rispetto al fine da conseguire e irrazionale ovvero con ogni mezzo.

**La tutela dell'ambiente non può essere perseguita con un'applicazione del principio di precauzione sproporzionata rispetto al fine da conseguire**

mente generico del parametro stesso;

- nel dettaglio, l'inefficacia dimostrativa con riferimento mirato ai fanghi che sono rifiuti caratterizzati da una componente significativa di origine biogenica. In concreto, la presenza a livello analitico di elevati valori di idrocarburi totali non comporta necessariamente la pericolosità dei fanghi stessi. Molto verosimilmente, infatti, elevati valori di idrocarburi sono associati alla componente biologica che li caratterizza.

Parlare di idrocarburi pesanti, infatti, non consente di affermare alcunché riguardo ai fanghi di depurazione delle acque reflue né di raggiungere conclusioni di nocività o tossicità, volendo riprendere una definizione desueta, dei medesimi.

Si richiama in questo senso quanto efficacemente affermato dall'istituto superiore di Sanità in un parere (protocollo 23 giugno 2009, n. 32074 di integrazione