

Rifiuti.Fanghi di depurazione utilizzati in agricoltura e art. 41 decreto Genova

Dettagli

Categoria principale: Rifiuti

Categoria: Dottrina

📅 Pubblicato: 01 Marzo 2019

👁 Visite: 1883



Fanghi di depurazione utilizzati in agricoltura e art. 41 decreto Genova. La Cassazione risponde alle critiche e consolida la sua giurisprudenza di Gianfranco AMENDOLA [qui la sentenza in commento](#)

La sentenza in esame appare di particolare importanza in quanto, se pure la massima risulta incentrata sugli aspetti procedurali, essa, in realtà, è la prima sentenza della suprema Corte che, in tema di utilizzazione di fanghi di depurazione in agricoltura, prende in considerazione le contestate modifiche normative apportate in proposito con l'art. 41 del cd. decreto Genova (decreto legge 28 settembre 2018, n. 109 convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130); articolo che, come è noto, deve la sua origine, proprio ad una sentenza della Cassazione del 2017.

Rinviano ad altri scritti ¹ per approfondimenti e per richiami puntuali relativi alla intricata vicenda, sembra sufficiente, in questa sede, limitarsi ad una schematica ricostruzione cronologica strettamente correlata alla comprensione della sentenza in esame:

1) La legge speciale italiana (D. Lgs. 99/92), recependo la direttiva n. 86 / 278 / CEE, si incentra sul presupposto che i fanghi di depurazione utilizzabili in agricoltura debbano essere fanghi derivati da scarichi "civili" o ad essi assimilati; e quindi non prevede limiti per contaminanti tipicamente industriali (ed, ovviamente, palesemente più pericolosi per salute ed ambiente), quali, ad esempio, gli idrocarburi, le diossine ecc.

2) Nel 2017 la Cassazione (Sez. 3 Pen., 6 giugno 2017, n. 27958, Pagnin), occupandosi di fanghi toscani pieni di idrocarburi, ritenuti dalla difesa irrilevanti in quanto non normati, rilevava che " *è impensabile che una regolamentazione ad hoc... avente lo scopo di disciplinare l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura in modo da evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo, incoraggiandone nel contempo la corretta utilizzazione, possa ammettere un uso indiscriminato di sostanze tossiche e nocive..*" e precisava che (come del resto affermato dalla Corte europea), trattandosi di rifiuti, la normativa speciale deve essere coordinata con quella generale sui rifiuti; e pertanto sono, comunque, applicabili i limiti previsti in tema di *messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati in funzione della specifica destinazione d'uso del sito; in quanto, se così non fosse, " un rifiuto può essere impiegabile nello spandimento su un terreno agricolo sebbene abbia valori di contaminazione ben superiori ai limiti di accettabilità per aree industriali "*. Con la conseguenza che, per il parametro della discordia (idrocarburi), di regola il limite è 50mg/Kg.

3) Per neutralizzare questa sentenza, in data 11 settembre 2017, la giunta della regione Lombardia emanava la Delibera n. 7076 in cui approvava nuovi parametri e relativi limiti di concentrazione per idrocarburi (C10-C40) e fenoli, ai fini dell'autorizzazione allo spandimento e all'uso di tali fanghi come concimi in agricoltura, innalzando di ben 200 volte rispetto alle norme vigenti richiamate dalla Cassazione (da 50 mg/Kg a 10.000 mg/Kg) , quello relativo ai contenuti di idrocarburi.

4) Tuttavia, il 6 aprile 2018, 51 sindaci di altrettanti comuni del Lodigiano e del Pavese chiedevano al Tar Lombardia di annullare questa delibera, considerando un fatto gravissimo questo pesante aumento dei limiti che consentiva di utilizzare come concimi per prodotti alimentari fanghi con contenuti di idrocarburi di gran lunga superiori ai 500 mg/Kg, limite oltre il quale un terreno non può avere altra destinazione d'uso che quello di "una discarica di rifiuti".

5) Il 20 luglio 2018 il ricorso veniva accolto dal Tar Lombardia , con sentenza n. 1782/2018 , la quale annullava la predetta delibera regionale, confermando i limiti indicati dalla Cassazione. Sentenza che rendeva problematico lo smaltimento, in Lombardia, di almeno 3000 tonnellate di fanghi di depurazione alla settimana che non possono più essere smaltiti sui campi coltivati.

6) Ultimo (per ora) atto: nel decreto legge per Genova spunta un art. 41 che, " *al fine di superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi da depurazione* ", aumenta a 1000 mg/kg (sul tal quale, quindi, in sostanza, fino allo stesso limite voluto dalla Lombardia ed annullato dal Tar, che era calcolato sulla sostanza secca) il limite di 50 mg/kg per idrocarburi nei fanghi; cui si aggiunge un emendamento della maggioranza che amplia i limiti indicati dalla Cassazione anche per diossine, furani, PCB, toluene, selenio, berillio, cromo e arsenico (tutte sostanze tipicamente di origine industriale).

E' in questo quadro, quindi, che si colloca la sentenza in esame relativa ad un procedimento per traffico illecito di rifiuti in cui, secondo l'accusa, venivano abusivamente destinati alla utilizzazione in agricoltura ingenti quantitativi di fanghi da

depurazione non consentiti (speciali e provenienti dal trattamento di acque reflue industriali) " *al fine di conseguire un ingiusto profitto determinato dai minori costi di produzione rispetto a quelli richiesti da un corretto smaltimento* ".

Poichè uno dei parametri considerati fuori limite riguardava gli idrocarburi, la difesa contestava le conclusioni cui, in proposito, era giunta, come abbiamo visto, la Cassazione nel 2017, quando aveva ritenuto applicabili " *i limiti previsti per la bonifica dei terreni ai fanghi destinati ad operazioni di recupero...* ". Vale la pena di notare, a questo punto, che tale argomentazione è stata più volte utilizzata nell'accesso dibattito conseguente all'approvazione dell'art. 41. Lo stesso Ministro per l'Ambiente, in proposito, dichiarava che non si possono " *mischiare le pere con le mele. Stiamo parlando di due cose diverse! Da una parte c'è il fango, dall'altra il campo . E il fango non va sparso così com'è nel terreno quindi quel valore riscontrato nei rifiuti trasformato in fertilizzante non si ritroverà mai una volta sparso, nei campi* " ² .

Dimenticando, sotto il profilo formale, che, poichè la utilizzazione agronomica di questi fanghi rientra con ogni evidenza nel recupero di rifiuti, la Cassazione si era rifatta ai limiti di contaminazione previsti per i recuperi ambientali dal D. M. 5 febbraio 1998, il quale, nell'art. 5, c. 2, lett. d-bis (aggiunta dal D. M. 5 aprile 2006, n. 186) pone la condizione che " *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 specifica destinazione d'uso del sito* ". E, sotto il profilo sostanziale, che stiamo parlando di una pratica particolare (utilizzo di fanghi di depurazione in agricoltura) non di smaltimento, ma di recupero ambientale, la quale richiede il massimo della cautela visto che riguarda, in definitiva, l'alimentazione umana; e che non solo non deve provocare alcun pericolo per l'ambiente ma anzi deve apportare un concreto beneficio al suolo ove si applica. In altri termini, non si tratta di rifiuti di cui ci si vuole disfare, senza alcun recupero e senza alcuna correlazione con gli effetti sulla matrice in cui avviene l'immissione, ma di una pratica che è consentita proprio se e in quanto apporta effetti benefici sulla matrice di immissione ³ .

Dovendo, comunque, decidere su questa argomentazione difensiva, la Cassazione poteva limitarsi a dire che la questione era, in ogni caso, superata in quanto l'art. 41 aveva stabilito nuovi e specifici limiti per il contenuto di idrocarburi nei fanghi da depurazione.

Ed è, quindi, significativo notare che, insieme alla prevedibile constatazione che " *la questione deve ritenersi superata...* ", la suprema Corte ha voluto aggiungere *ad abundantiam* che " *il Collegio condivide le argomentazioni sviluppate nella sentenza Pagnin* "; e, quindi, ha voluto sottolineare con forza la infondatezza delle critiche sopra riportate svolte in proposito dalla difesa.

Ma ancor più significativa è la notazione successiva che vale la pena di riportare per esteso:

" *la necessaria verifica di cui si è detto andava effettuata anche tenendo conto, in primo luogo , delle finalità del d.lgs. 92/1999, che assumono un ruolo determinante, in quanto deve essere ben chiaro che ciò che il decreto disciplina è l'utilizzazione dei fanghi in agricoltura - peraltro da effettuarsi in modo da evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo come specificato nell'art. 1 - e non rappresenta una forma alternativa di smaltimento.*

In altre parole, risulta centrale, in questa come in altre disposizioni che regolano l'utilizzazione agronomica di sostanze altrimenti classificabili come rifiuti, la destinazione alle finalità chiaramente indicate dal legislatore e desumibili, per ciò che concerne i fanghi da depurazione, anche dalle precise condizioni stabilite per l'utilizzazione, tra le quali figura, all'art. 3, comma 1, lett. b), la idoneità a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno.

Vanno pure richiamate le considerazioni già formulate nella più volte citata sentenza Pagnin, ove si è chiarito che "fanghi ammessi per l'uso agricolo possono essere suddivisi in tre tipologie: 1) civili (sempre ammessi), 2) urbani (ammessi solo se le caratteristiche sono sostanzialmente non diverse da quelle dei fanghi civili) e 3) da altri insediamenti (ammessi solo se assimilabili a quelli civili). Ne consegue che i fanghi di depurazione per le attività agricole devono provenire dalla depurazione di acque reflue e perciò, qualora provengano da impianti industriali, deve comunque trattarsi di reflui assimilabili a quelli civili, con la conseguenza che il predetto decreto n. 99 del 1992 disciplina unicamente i 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. Ne deriva che restano esclusi sia i fanghi di depurazione degli scarichi produttivi "non assimilabili", sia i fanghi provenienti da impianti diversi da quelli indicati dall'art. 2 del decreto n. 99 del 1992 , sia i residui da processi di potabilizzazione, sia i fanghi residuati da cicli di lavorazione non trattati e quelli non destinati all'agricoltura. Quest'ultima esclusione deriva dalla delimitazione contenuta nella direttiva (Direttiva CEE 12 giugno 1986, n. 278) che il decreto legislativo "de quo" ha recepito (Sez. 3, n. 9402 del 23/09/1996, Cantatore, Rv. 206720)".

Trattasi, infatti, di affermazione di fondamentale importanza per due motivi.

Da un lato, la Cassazione conferma con chiarezza che la chiave di lettura "centrale" e "determinante" di tutta la normativa deve essere, come abbiamo già evidenziato, quella del beneficio per il terreno da coltivare e non quella dello smaltimento di rifiuti.

E dall' altro, mettendo l'accento sulla fase precedente la utilizzazione, minimizza (se non annulla) l'effetto dell'art. 41 (i cui limiti " *devono essere rispettati*" solo al momento della utilizzazione e cioè " *nella fase ultimativa della loro gestione*"); precisando con chiarezza, con ulteriore richiamo testuale alla sentenza del 2017, che, prima di analizzare la composizione del fango ai fini dell'art. 41, occorre accertare, come presupposto, che si tratti di " *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 la precisazione che " *restano esclusi i fanghi di depurazione degli scarichi produttivi non assimilabili* ". Escludendo, di fatto, quindi, che, a prescindere dall'art. 41 e dai suoi limiti, possano essere utilizzati in agricoltura, fanghi tipicamente

industriali non assimilabili ai civili. Ed è appena il caso di ricordare, in proposito che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, n. 3 (che rinvia all'art. 3, comma 1) D. Lgs 99/92, questa assimilabilità richiede che essi " a) sono stati sottoposti a trattamento; b) sono idonei a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno; c) non contengono 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 ". Condizioni che, già di per sè, escludono la possibile presenza ⁴ di sostanze tipicamente industriali, ammesse invece dall'art. 41 (se pure con limiti) quali diossine, furani, PCB, idrocarburi policiclici aromatici (IPA), toluene, selenio, berillio, arsenico, cromo che sono, in buona parte, comprese tra quelle il cui uso la UE e la convenzione di Stoccolma sugli "inquinanti organici persistenti" del 2001 (ratificata dalla UE ma non dall'Italia, nonostante l'abbia firmata il 23 maggio 2001) si pongono l'obiettivo di eliminare o diminuire drasticamente.

1 AMENDOLA , *Art. 41 del decreto Genova. Quel pasticciaccio brutto dei fanghi contaminati ad uso agricolo* , in *Questione Giustizia*, 21 dicembre 2018 e in www.lexambiente.it , 4 gennaio 2019.

2 in [www.blog.dellestelle](http://www.blog.dellestelle.it), 24 ottobre 2018

3 Si rinvia, in proposito ad AMENDOLA, *op.loc.cit.* E' interessante notare, in proposito, che recentemente l'Avvocato Generale presso la Corte europea di Giustizia, nelle sue conclusioni a proposito della cessazione della qualità di rifiuto, ha evidenziato (n. 51) che " *per quanto concerne, nello specifico, il recupero dei fanghi di depurazione, l'Austria rileva giustamente, in particolare, che essi sono collegati a determinati rischi per l'ambiente e la salute umana, anzitutto, al rischio di contaminazione con sostanze inquinanti. Pertanto, in considerazione della discrezionalità loro riconosciuta, gli Stati membri dovrebbero essere liberi di non stabilire la cessazione della qualifica di rifiuto dei fanghi di depurazione e di non fissare alcuno standard di prodotto per i fanghi di depurazione trasformati qualora tali standard dovessero comportare la cessazione della suddetta qualifica.* "; in www.lexambiente.it. 11 dicembre 2018

4 ovviamente, poichè lo zero assoluto non esiste, sono tollerabili tracce non significative

Publicato su DGA n. 1\2019

