

Publicato il 20/07/2018

N. 01782/2018 REG.PROV.COLL.
N. 02737/2017 REG.RIC.

logo

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2737 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da

COMUNE DI SAN MARTINO SICCOMARIO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI LODI VECCHIO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI SANTA CRISTINA E BISSONE, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI ARENA PO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI BELGIOIOSO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI BERTONICO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI BREMBIO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI BRONI, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CAMAIRAGO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CASALETTO LODIGIANO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CASALPUSTERLENGO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CASORATE PRIMO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CASSOLNOVO, in persona del Sindaco p.t.,

COMUNE DI CASTIGLIONE D'ADDA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CASTIRAGA VIDARDO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CAVACURTA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CERGNAGO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CERTOSA DI PAVIA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CERVIGNANO D'ADDA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CHIGNOLO PO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI COPIANO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CORNEGLIANO LAUDENSE, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CORTEOLONA E GENZONE, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI CURA CARPIGNANO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI DORNO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI FILIGHERA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI GRAFFIGNANA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI GROPELLO CAIROLI, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI LINAROLO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI MIRADOLO TERME, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI ORIO LITTA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI OSSAGO LODIGIANO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI PARONA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI RONCARO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI SAN GIORGIO LOMELLINA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI SAN MARTINO IN STRADA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI SEMIANA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI PIEVE ALBIGNOLA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI PIEVE FISSIRAGA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI SOMAGLIA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI STRADELLA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI TORRE

DE' NEGRI, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI SENNA LODIGIANA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI TROMELLO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI VALLE SALIMBENE, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI VILLANTERIO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI ZINASCO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI MAIRAGO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI ROBBIO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI TAVAZZANO CON VILLANESCO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI TORRE D'ISOLA, in persona del Sindaco p.t., tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Adavastro, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano, Via Donizetti, n. 47;

contro

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Viviana Fidani, con domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura regionale in Milano, Piazza Città di Lombardia, n. 1;

nei confronti

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliato presso gli Uffici di quest'ultima in Milano, Via Freguglia, n. 1;

ARPA – Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente – Lombardia, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

A2a Ambiente s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

C.R.E. – Centro Ricerche Ecologiche s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

EGIDIO GALBANI s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

PROVINCIA DI PAVIA, in persona del Presidente p.t., non costituita in giudizio;

PROVINCIA DI LODI, in persona del Presidente p.t., non costituita in giudizio;

ACQUA & SOLE s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t.,

ALAN s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., AZIENDA

AGRICOLA ALLEVI s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t.,

ECO-TRASS s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., ELI

ALPI SERVICE s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t.,

LUCRA 96 s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t.,

EVERGREEN ITALIA S.r.l., in persona del legale rappresentante

p.t., VAR s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,

tutte rappresentate e difese dagli avvocati Enzo Robaldo e Pietro

Ferraris, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, Piazza

Eleonora Duse, n. 4;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

COMUNE DI BASCAPE', in persona del Sindaco p.t., COMUNE

DI CIGOGNOLA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI

CODEVILLA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI

CRESPIATICA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI

MERLINO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI

MONTICELLI PAVESE, in persona del Sindaco p.t., COMUNE

DI PORTALBERA, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI

SIZIANO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI TRAVACO'
SICCOMARIO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI
BORGIO SAN SIRO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE DI
CASTELNUOVO BOCCA D'ADDA, in persona del Sindaco p.t.,
COMUNE DI CORNO GIOVINE, in persona del Sindaco p.t.,
COMUNE DI FOMBIO, in persona del Sindaco p.t., COMUNE
DI VISTARINO, in persona del Sindaco p.t., tutti rappresentati e
difesi dall'avvocato Francesco Adavastro, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo
studio dell'avv. Francesco Adavastro in Milano, via Donizetti 47;
ad opponendum:

UTILITALIA, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Eugenio Bruti Liberati e
Alessandra Canuti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Eugenio Bruti
Liberati in Milano, via G. Serbelloni n. 7;

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento

1. della deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n.
X/7076 dell'11 settembre 2017, pubblicata sul Bollettino Ufficiale
della Regione Lombardia 18 settembre 2017, n. 38, ove e nella parte
in cui ha modificato ed integrato la D.G.R. Lombardia 1 luglio 2014,
n. X/2031, fissando, ai fini dell'avvio dei fanghi da depurazione
all'utilizzo in agricoltura:

- un valore-limite pari a “mg/kg ss <10.000” per il parametro
“Idrocarburi (C10-C40)” (Allegato 1, Tabella A in sostituzione della
tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014);

- un valore-limite pari “mg/kg Σ <50” per i parametri “Nonilfenolo”, “Nonilfenolo monoetossilato”, Nonilfenolo dietossilato” (Allegato 1, tabella A in sostituzione della tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014);

2. di ogni atto o provvedimento presupposto, consequenziale o comunque connesso, anche allo stato non conosciuto, e specificamente per quanto occorra:

- la “nota” del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. n. 173 del 5 gennaio 2017;

- il parere ARPA prot. n. 128077 del 29 agosto 2017;

- la nota Regione Lombardia, Assessorato all'Ambiente/Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. prot. T1.2017.0044367 del 2 agosto 2017.

per quanto riguarda i motivi aggiunti

per l'annullamento

1. della deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. X/7076 dell'11 settembre 2017, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 18 settembre 2017, n. 38, già gravata con ricorso introduttivo ove e nella parte in cui ha modificato ed integrato la D.G.R. Lombardia 1 luglio 2014, n. X/2031, fissando, ai fini dell'avvio dei fanghi da depurazione all'utilizzo in agricoltura:

- un valore-limite pari a “mg/kg ss <10.000” per il parametro “Idrocarburi (C10-C40)” (Allegato 1, Tabella A in sostituzione della tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014);

- un valore-limite pari “mg/kg <50” per i parametri “Nonilfenolo”, “Nonilfenolo monoetossilato”, Nonilfenolo dietossilato” (Allegato 1, tabella A in sostituzione della tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014);

2. di ogni atto o provvedimento presupposto, consequenziale o comunque connesso, anche allo stato non conosciuto, e specificamente per quanto occorra:

- la “nota” del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. n. 173 del 5 gennaio 2017;
- il parere ARPA prot. n. 128077 del 29 agosto 2017, conosciuto in data 16 novembre 2017 all'esito di accesso agli atti;
- la nota Regione Lombardia, Assessorato all'Ambiente/Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. prot. T1.2017.0044367 del 2 agosto 2017.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lombardia, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di Acqua & Sole S.r.l., di Alan S.r.l., di Azienda Agricola Allevi S.r.l., di Eco-Trass S.r.l., di Eli Alpi Service S.r.l., di Lucra 96 S.r.l., di Evergreen Italia S.r.l. e di Var S.r.l.;

Visto l'intervento ad adiuvandum del Comune di Bascapè, Comune di Cigognola, Comune di Codevilla, Comune di Crespiatica, Comune di Merlino, Comune di Monticelli Pavese, Comune di Portalbera, Comune di Siziano, Comune di Travacò Siccomario, Comune di Borgo San Siro, Comune di Castelnuovo Bocca d'Adda, Comune di Corno Giovine, Comune di Fombio e del Comune di Vistarino;

Visto l'atto di intervento ad opponendum di Utilitalia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 aprile 2018 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono Comuni situati nelle Province di Pavia e Lodi il cui territorio, in gran parte agricolo, è interessato dallo spandimento dei fanghi da depurazione delle acque reflue di impianti civili ed industriali, aventi effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno.

2. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, viene principalmente impugnata la delibera della Giunta regionale della Lombardia n. X/7076 dell'11 settembre 2017 che, modificando ed integrando le Linee Guida regionali approvate con DGR 2031/2014, ha innalzato i valori limite delle concentrazioni di idrocarburi e fenoli fissando, ai fini dell'avvio dei fanghi da depurazione all'utilizzo in agricoltura: a) un valore-limite pari a "mg/kg ss <10.000" per il parametro "Idrocarburi (C10-C40)" (Allegato 1, Tabella A in sostituzione della tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014); b) un valore-limite pari "mg/kg Σ <50" per i parametri "Nonilfenolo", "Nonilfenolo monoetossilato", "Nonilfenolo dietossilato" (Allegato 1, tabella A in sostituzione della tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014).

3. Secondo i ricorrenti, questo innalzamento comporterebbe 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. Da qui l'interesse alla proposizione del ricorso.

4. Si sono costituiti in giudizio, per resistere al gravame, la Regione Lombardia e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e

del Mare, nonché, in qualità di controinteressate, le società Acqua & Sole s.r.l., Alan s.r.l., Azienda Agricola Allevi s.r.l., Eco-Trass s.r.l., Eli Alpi Service s.r.l., Lucra 96 s.r.l. e Evergreen Italia s.r.l. e VAR s.r.l. (queste aziende riferiscono di svolgere attività di recupero dei fanghi). Sono intervenuti ad adiuvandum il Comune di Bascapè, il Comune di Cigognola, il Comune di Codevilla, il Comune di Crespiatica, il Comune di Merlino, il Comune di Monticelli Pavese, il Comune di Portalbera, il Comune di Siziano, il Comune di Travacò Siccomario, il Comune di Borgo San Siro, il Comune di Castelnuovo Bocca d'Adda, il Comune di Corno Giovine, il Comune di Fombio e il Comune di Vistarino. E' intervenuta ad opponendum Utilitalia, Federazione che riunisce le principali aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas.

5. Successivamente alla proposizione del ricorso, i ricorrenti hanno depositato motivi aggiunti con cui hanno integrato le censure proposte avverso gli atti già impugnati con il ricorso introduttivo.

6. In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

7. Tenutasi la pubblica udienza in data 6 aprile 2018, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Si deve innanzitutto prendere atto della rinuncia al ricorso formulata dal Comune di Ziansco. In relazione alla posizione di questo soggetto, va pertanto dichiarata l'estinzione del giudizio.

9. Vanno ora esaminate le eccezioni preliminari sollevate dalla parti resistenti (mentre si può prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità dell'intervento ad opponendum di Utilitalia stante la fondatezza nel merito del ricorso).

10. Con una prima eccezione (sollevata da Regione Lombardia e dalle controinteressate) si rileva che l'annullamento della delibera impugnata non arrecherebbe nessun vantaggio ai ricorrenti, e ciò in quanto non vi sarebbero nel nostro ordinamento altre norme che fisserebbero limiti di concentrazione degli idrocarburi e dei nei fanghi da depurazione. L'annullamento determinerebbe dunque il venir meno di ogni limite.

11. L'eccezione è infondata in quanto, come verrà chiarito nel prosieguo, non è vero che nel nostro ordinamento non vi sono norme che fissano limiti di concentrazione degli idrocarburi e dei fenoli nei fanghi da depurazione, dovendosi applicare i valori indicati dalla Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 che sancisce limiti più ristretti rispetto a quelli introdotti dall'atto regionale. E' dunque evidente la sussistenza dell'interesse ad ottenere l'annullamento di tale atto.

12. Con altra eccezione (sollevata da Regione Lombardia), si rileva che i Comuni ricorrenti non hanno dimostrato di essere interessati allo spandimento dei fanghi nel loro territorio. Anche per questa ragione sarebbe insussistente la mancanza di interesse alla proposizione del ricorso.

13. Anche questa eccezione non può essere condivisa in quanto i ricorrenti hanno comunque dimostrato che gran parte del loro territorio ha destinazione agricola; ne consegue che essi sono potenzialmente interessati dallo spandimento dei fanghi ed hanno, quindi, interesse a mantenere basso il livello delle sostanze inquinanti in questi ultimi contenute.

14. Con una terza eccezione (sollevata da Regione Lombardia e dalle controinteressate) si rileva che i Comune ricorrenti non hanno

comunque dimostrato che nei fanghi che verranno sparsi sul loro territorio saranno superati i valori limite di concentrazione delle sostanze inquinanti ritenuti adeguati.

15. Anche questa eccezione è infondata atteso che la delibera impugnata autorizza lo spandimento di fanghi ritenuti eccessivamente inquinanti, e ciò è di per sé sufficiente per fondare l'interesse alla proposizione del ricorso.

16. Infine, con un'ultima eccezione (sollevata dalle controinteressate) si rileva che i Comuni sono titolari dei depuratori che producono i fanghi e che non risulta che essi abbiano impartito alle società che gestiscono i SII di gestire diversamente i fanghi biologici dei depuratori comunali posti sotto le loro cure.

17. Anche questa eccezione non può essere condivisa in quanto la (presunta) mancata emanazione di disposizioni alle società gestrici del SII non dimostra l'accettazione dei Comuni di subire lo spandimento sul territorio dei fanghi ritenuti inquinanti (seppur prodotti a seguito della depurazione).

18. Si può ora passare all'esame del merito.

19. Ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato, essendo meritevole di accoglimento il primo motivo contenuto nell'atto introduttivo del giudizio, avente carattere assorbente in quanto prospettante il vizio più radicale, con il quale i ricorrenti – dopo aver premesso che la delibera impugnata interviene nella materia “tutela dell'ambiente” che la Costituzione, all'art. 117, secondo comma, lett. s), attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato – sostengono che le disposizioni di tale delibera sarebbero in contrasto con la normativa primaria statale, e precisamente con la Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 (ritenuta applicabile anche ai fanghi da

depurazione). Rilevano in proposito gli interessati che, per le concentrazioni di idrocarburi, la suindicata tabella indica limiti molto più contenuti rispetto a quelli stabiliti dalla delibera regionale. Sarebbe pertanto evidente, visto il contrasto fra normativa statale e normativa regionale in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, l'illegittimità della seconda.

20. In proposito il Collegio osserva quanto segue.

21. La disciplina dell'uso agricolo dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue è contenuta nel decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura).

22. Dal combinato disposto dell'art. 2, primo comma, e 3, primo comma, di tale decreto si ricava che possono essere utilizzati a fini agricoli i fanghi che sono idonei a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno e che non contengono sostanze tossiche e nocive. Tali fanghi inoltre debbono essere prodotti dalla depurazione delle acque reflue provenienti esclusivamente da insediamenti civili, ovvero, se provenienti da insediamenti produttivi, devono possedere caratteristiche sostanzialmente non diverse da quelli di cui sopra.

23. Il terzo comma dell'art. 3, specifica poi che non possono essere utilizzati a fini agricoli i fanghi che superano i valori limite per le concentrazioni di metalli pesanti e di altri parametri stabiliti nell'allegato I B. Tuttavia, né la norma né l'allegato IB disciplinano la concentrazione di idrocarburi e fenoli.

24. Ci si deve quindi chiedere quale trattamento giuridico debbano ricevere tali sostanze e se, in particolare, la lacuna del d.lgs. n. 99 del

1992 possa essere colmata con l'applicazione di altre norme del nostro ordinamento. Al quesito ha fornito risposta positiva una recente sentenza della Corte di cassazione la quale ha enunciato il principio secondo cui la mancata presenza di una norma specifica, all'interno del d.lgs. n. 99 del 1992, riguardante la concentrazione di idrocarburi e fenoli nei fanghi ad uso agricolo – sebbene non comporti l'assoluto divieto di utilizzo di tali fanghi ogniqualvolta si riscontrino in essi la presenza di tali sostanze indipendentemente dalla loro concentrazione – non determina un vuoto di disciplina dovendosi comunque applicare i valori limite sanciti dalla Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 (cfr. Cassazione penale, sez. III, 6 giugno 2017, n. 27958).

25. Si è invero osservato che l'art. 127, primo comma, del suddetto decreto legislativo stabilisce espressamente 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...>> e che, quindi, anche con riferimento ai fanghi, debbono essere applicate le disposizioni contenute nella suddetta tabella nella quale vengono individuati i valori massimi di concentrazione nel suolo e nel sottosuolo – riferiti alla specifica destinazione d'uso – delle sostanze inquinanti ivi indicate, superati i quali si deve procedere, ai sensi dell'art. 240, lett. b), del d.lgs. n. 152 del 2006, a caratterizzazione dell'area ed all'analisi di rischio sito specifica.

26. Osserva in particolare la Corte di cassazione "...che il principio espresso dal d.lgs. n. 152 del 2006, art. 127 - secondo cui, ferme le disposizioni del d.lgs. n. 99 del 1992, i fanghi sono assoggettati alla disciplina dei rifiuti - va interpretato nel senso che la

regolamentazione dei fanghi di depurazione non è dettata da un apparato normativo autosufficiente confinato all'interno del d.lgs. n. 99 del 1992 ma il regime giuridico, dal quale è tratta la completa disciplina della materia, deve essere integrato dalla normativa generale sui rifiuti, in quanto soltanto 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 del 1992, è possibile assicurare la tutela ambientale che il sistema, nel suo complesso, esige, in applicazione del principio generale dettato dal d.lgs. n. 152 del 2006, che è in linea con il principio declinato dal d.lgs. n. 99 del 1992, art. 1, per cui l'attività di trattamento dei rifiuti deve comunque avvenire senza pericolo per la salute dell'uomo e dell'ambiente...". L'uso agronomico presuppone quindi che il fango sia ricondotto "...al rispetto dei limiti previsti per le matrici ambientali a cui dovrà essere assimilato (e quindi anche quelli previsti dalla Tab. 1, colonna A dell'allegato 5, al titolo 5[^], parte 4[^], d.lgs. n. 152 del 2006)".

27. Né si può ritenere – come prospettano le parti resistenti richiamando la nota prot. 0000173/RIN del 5 gennaio 2017 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nonché i pareri redatti dai loro periti (prof. Adani e prof. Trevisan) – che i valori di cui alla suindicata tabella non siano conferenti in quanto riferiti non già alla sostanza inquinante ma alle matrici ambientali (suolo, sottosuolo, ecc.).

28. In proposito si deve anzitutto osservare che, come eccepito dai ricorrenti (che a suffragio delle loro conclusioni hanno prodotto una controperizia) – a differenza di quanto accade per altri materiali (le parti resistenti portano l'esempio di alcuni prodotti alimentari) – i

fanghi da depurazione sono destinati ad essere mescolati ad ampie porzioni di terreno e a divenire, quindi, un tutt'uno con esso; appare pertanto logico che il fango rispetti i limiti previsti per la matrice ambientale a cui dovrà essere assimilato.

29. In ogni caso, va evidenziato che di questo specifico rilievo si è fatta carico la Corte di cassazione nella suindicata sentenza, la quale ha espressamente statuito che i fanghi ad uso agricolo debbono rispettare i limiti previsti per le matrici ambientali a cui dovranno essere assimilati, osservando, con argomentazione del tutto condivisibile, che escludere l'applicabilità dei valori di cui alla suindicata tabella porterebbe al risultato per cui 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.

30. Rileva inoltre la Corte, con argomentazione altrettanto condivisibile, che il d.lgs. n. 36 del 2003 prevede addirittura stringenti valori-limite di concentrazione degli idrocarburi per il conferimento dei rifiuti in discarica. Pertanto, qualora si escludesse, per i fanghi destinati all'agricoltura, l'applicabilità dei limiti di cui alla suindicata tabella si giungerebbe al paradossale risultato per cui i fanghi derivanti da produzione industriale non assimilabili ai fanghi derivanti da produzione civile (perciò non spandibili sui terreni agricoli), che presentano concentrazioni eccessive di idrocarburi, dovrebbero essere sottoposti a trattamento per essere conferiti in discarica, mentre i fanghi da depurazione di acque reflue derivanti da insediamenti civili che presentano quelle medesime eccessive concentrazioni di idrocarburi potrebbero essere impiegati per usi agricoli (e quindi sparsi al suolo) senza previo trattamento. Giova in

proposito ripotare quanto osservato dalla Corte, secondo cui “Si avrebbe altresì l'assurdo per cui un fango di natura industriale, con le medesime concentrazioni di idrocarburi, ma non classificato come fango di depurazione dovrebbe essere trattato secondo rigorosi criteri ambientali in operazioni di recupero che ne abbattano gli inquinanti per poter essere destinati a recuperi ambientali, ovvero con severe limitazioni anche per essere ammesso in discariche di inerti (500 mg/kg limite massimo stabilito dal d.lgs. n. 36 del 2003) e quindi compatibile solo con discariche di rifiuti industriali”.

31. In tale quadro pare dunque condivisibile l'argomentazione dei ricorrenti secondo cui, in base alla normativa primaria statale, i fanghi ad uso agricolo debbono rispettare i parametri previsti dall'tabella Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006.

32. Ci si deve a questo punto chiedere se la delibera impugnata – che, pacificamente, prevede limiti meno stringenti rispetto a quelli di cui alla suindicata tabella – possa considerarsi legittima o meno.

33. La risposta al quesito non può ovviamente che essere negativa. Come correttamente osservato dai ricorrenti, il provvedimento regionale è intervenuto nella materia “tutela dell'ambiente”, riservata alla competenza esclusiva statale; ne consegue che le regioni non possono dettare una disciplina contrastante con quella prevista dalle fonti primarie statali abbassando i limiti di tutela previsti da queste ultime. Si rimanda in proposito alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, giurisprudenza che ha chiarito come – in applicazione dei principi ricavabili dall'art. 117 Cost. e dalle disposizioni contenute nell'art. 6, comma 1, punto 2, del d.lgs. n. 99 del 1992 – le regioni possano sì intervenire sulla disciplina

dei valori delle sostanze inquinanti contenute nei rifiuti (e nei fanghi da depurazione in particolare), ma ciò al solo fine di dettare norme più stringenti volte ad assicurare livelli di tutela più elevati rispetto a quelli standard – applicabili all'intero territorio nazionale – individuati dalla normativa statale (cfr. Corte Costituzionale sent. 5 marzo 2009, n. 61; Consiglio di Stato, sez. IV, 27 giugno 2017, n. 3146; id., 10 luglio 2017, n. 3365).

34. Per tutte queste ragioni va ribadita la fondatezza del motivo in esame.

35. In conclusione, va dichiarata l'estinzione del giudizio per rinuncia nei confronti del Comune di Zinansco. Per il resto il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento della D.G.R. n. X/7076 dell'11 settembre 2017 nella parte in cui ha modificato ed integrato la D.G.R. Lombardia 1 luglio 2014, n. X/2031, fissando, ai fini dell'avvio dei fanghi da depurazione all'utilizzo in agricoltura: a) un valore-limite pari a “mg/kg ss <10.000” per il parametro “Idrocarburi (C10-C40)”; b) un valore-limite pari “mg/kg Σ <50” per i parametri “Nonilfenolo”, “Nonilfenolo monoetossilato”, Nonilfenolo dietossilato”.

36. La complessità e la novità delle questioni affrontate inducono il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara estinto nei confronti del Comune di Zinasco. Per il resto lo accoglie nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione. Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Diego Spampinato, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO