

TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 299/10: riutilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura

Per evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo, il D.Lgs n. 99/92 detta tutta una serie di disposizioni piuttosto precise e dettagliate, che concretano una disciplina completa ed esauriente, che è, allo stato, l'unica applicabile al settore.

Infatti il successivo D.Lg. 152/06, pur occupandosi delle "zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola", non detta prescrizioni puntuali, ma rinvia al Codice di Buona Pratica agricola che, a sua volta, rinvia anch'esso al D.Lg. 99/92, e, alla voce "fanghi da depurazione" sottolinea che "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).

Per quanto concerne le competenze, l'art. 6 del D.Lg. 99/92 stabilisce che le Regioni rilasciano le autorizzazioni per le attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, condizionamento; stabiliscono 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.

La L.r. 24/06, intitolata "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport" ha conferito "alle Province le funzioni amministrative relative all'istruttoria e al rilascio delle autorizzazioni in relazione alle attività di utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura".

(Nella specie, il Collegio ha sottolineato che non era stata affatto conferita alle Province 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, la quale sta provvedendo in tal senso nell'ambito dei "Programmi di Azione" per le zone vulnerabili previsti dall'art. 92 del D.Lg. 152/06).

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 00299/2010 REG.SEN.

N. 00362/2009 REG.RIC.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 362 del 2009, proposto da:

Terranova Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Vincenzo Pellegrini e Giuseppe Sbisa', con domicilio eletto presso lo stesso, in Trieste, via Donota 3;

contro

Provincia di Udine, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Marche, con domicilio eletto presso Segreteria Generale T.A.R. in Trieste, p.zza Unita' D'Italia 7; Regione Friuli-Venezia Giulia, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Friuli Venezia Giulia;

nei confronti di

Olimpio Gori;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

della determinazione del Dirigente Area Ambiente della Provincia di Udine n. 7928 datata 16 dicembre 2008; della deliberazione della Giunta Provinciale di Udine n. 338 datata 15 dicembre 2008; della deliberazione del Commissario Straordinario della Provincia di Udine n. 18 datata 7 febbraio 2008.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Udine;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2010 il dott. Rita De Piero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - La Società ricorrente ha impugnato (con ricorso straordinario al Capo dello Stato, regolarmente trasferito in sede giurisdizionale su istanza del legale rappresentante dell'intimata A.R.P.A. del Friuli -Venezia Giulia) alcuni provvedimenti della Provincia di Udine, ed esattamente:

- la deliberazione n. 228 del 15.12.08, nella parte in cui demanda al Dirigente dell'Area Ambiente la verifica di tutte le autorizzazioni in vigore sul territorio provinciale "al fine di definire i quantitativi di fango applicabili sui terreni agricoli, in particolare per quanto riguarda l'apporto di azoto necessario alle colture previste";
- la deliberazione del Commissario Straordinario n. 18 del 7.2.08, nella parte in cui assegna temporaneamente all'A.R.P.A. il servizio di istruttoria tecnica dei procedimenti amministrativi per il rilascio e rinnovo delle autorizzazioni all'utilizzazione dei fanghi di depurazione, a senso degli artt. 8 e 9 del D.Lg. 99/92, e, infine,
- la determinazione del Dirigente dell'Area Ambiente n. 7928 del 16.12.08, nella parte in cui dispone che "i quantitativi di fango applicabili devono fare riferimento al fabbisogno complessivo di azoto delle colture, che seguono la distribuzione degli stessi" e laddove impone il deposito di "una relazione agronomica, a firma di un tecnico abilitato, con indicazione dei quantitativi massimi applicabili, nel rispetto delle indicazioni riportate al punto 6) lett. A)".

1.1. - Premette l'istante di essere una Società specializzata nell'attività di utilizzazione di fanghi di depurazione in agricoltura, che svolge da anni, sulla scorta di apposita autorizzazione rilasciata dalle competenti autorità regionali, nel pieno rispetto della legge.

In data 19.6.07 chiedeva alla Provincia di Udine (nel frattempo divenuta competente

“all’istruttoria ed al rilascio” dei relativi titoli autorizzativi ex art. 15 della L.r. 24/06) il rinnovo dell’autorizzazione in suo possesso. Il procedimento, a causa di “difficoltà organizzative ed istruttorie” della Provincia stessa, procedeva assai lentamente finchè, con l’atto n. 338/08, l’Ente demandava al proprio Dirigente la verifica di tutte le autorizzazioni in essere, al precipuo fine “di definire i quantitativi di fango applicabili ai terreni agricoli, in particolare per quanto riguarda l’apporto di azoto necessario alle colture previste”.

Subito dopo veniva rilasciata la richiesta autorizzazione, al punto 6) della quale, pur non avendo la Regione trasferito alla Provincia “la competenza a stabilire ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione dei fanghi in agricoltura” (con conseguente, necessaria, conferma dei limiti e delle prescrizioni già poste dalla Regione stessa nelle precedenti autorizzazioni), vengono dettate nuove e diverse prescrizioni e limitazioni; in particolare disponendosi che “i quantitativi di fango realmente applicabili devono fare riferimento al fabbisogno complessivo di azoto delle colture”, con l’ulteriore imposizione di dimettere una “relazione agronomica a firma di un tecnico abilitato, con indicazione dei quantitativi massimi applicabili, nel rispetto delle indicazioni riportate al punto 6) lett. A)”

Detta relazione (ancorchè se ne contesti la necessità) è stata tuttavia presentata, con la precisazione che gli apporti azotati dei fanghi potevano essere ipotizzati solo in via teorica e non potevano comunque rappresentare un parametro vincolante per l’operatore.

1.2. - Questi i motivi di ricorso:

1) violazione degli artt. 1, 3 e 6 del D.Lg. 99/92 e dell’art. 15 della L.r. 24/06, nonché del D.Lg. 152/06. Incompetenza.

2) Violazione degli artt. 1, 3, 6, 7 e 9 del D.Lg. 99/92, nonché del D.Lg. 152/06. Travisamento, contraddittorietà, illogicità, carenza di istruttoria e di motivazione.

3) Violazione del D.Lg. 99/92, della L.r. 24/06, nonché del Decreto del Presidente della Regione n. 295 del 6.10.06.

2. - La Provincia di Udine, costituita, puntualmente controdeduce nel merito del ricorso, concludendo per la sua reiezione.

In limine, ne eccepisce la parziale irricevibilità, con riferimento alla deliberazione n. 18 del

7.2.08, essendo il Ricorso Straordinario stato notificato in data 16.4.09.

3. - Dapprima, va delibata l'eccezione di parziale irricevibilità del ricorso, che non è fondata.

3.1. - Infatti, benché effettivamente uno dei provvedimenti impugnati risalga al 7.2.08 ed il Ricorso Straordinario sia stato notificato solo in data 16.4.09, tuttavia, come correttamente rileva la ricorrente nella sua ultima memoria, trattasi di atto a contenuto generale e programmatico, non immediatamente lesivo, con il quale si è assegnato temporaneamente all'A.R.P.A. il servizio di istruttoria tecnica dei procedimenti amministrativi per il rilascio e rinnovo delle autorizzazioni all'utilizzazione dei fanghi di depurazione.

La ricorrente afferma che la lesività di tale atto si è concretizzata con l'emanazione dell'autorizzazione n. n. 7928 del 16.12.08, salvo poi precisare che non risulta, in fatto, che l'A.R.P.A. abbia svolto alcuna istruttoria in merito all'autorizzazione di cui trattasi; cosicché con il terzo motivo di ricorso (con il quale afferma l'illegittimità della delega di funzioni all'A.R.P.A.) si riserva di approfondire i contenuti della doglianza "in caso di deposito di eventuali atti dell'A.R.P.A. ad oggi non noti". Precisazioni peraltro mai intervenute.

La difesa della Provincia nulla aggiunge, in punto di fatto (né alcunché si rinviene nell'autorizzazione, che richiama unicamente "la Relazione istruttoria redatta dal Responsabile dell'Istruttoria Tecnica in data 11.12.08"), limitandosi ad affermare la correttezza del proprio operato, dato che l'A.R.P.A. fornisce obbligatoriamente (a tenore del Decreto del Presidente della Regione n. 295/06) "supporto tecnico nei confronti degli Enti locali in relazione a procedimenti amministrativi".

3.1.1. - Il Collegio considerato che non è provato che l'A.R.P.A. sia effettivamente intervenuta nel caso di specie, svolgendo indagini istruttorie rilevanti ai fini della determinazione conclusiva del procedimento, ritiene il motivo inammissibile per carenza di interesse.

3.2. - E' invece fondato, e va pertanto accolto, il primo motivo di ricorso, laddove si lamenta l'incompetenza della Provincia a dettare regole più restrittive di quelle poste dalla Regione nelle precedenti autorizzazioni.

Il D.Lg. 99/92, emesso in attuazione della direttiva comunitaria 86/278, per disciplinare l'uso di fanghi di depurazione in agricoltura, pur favorendone la corretta utilizzazione, ha il preciso scopo di "evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo". Per conseguire tale finalità, detta tutta una serie di disposizioni piuttosto precise e dettagliate, che concretano una disciplina completa ed esauriente, che è, allo stato, l'unica applicabile al settore. Infatti il successivo D.Lg. 152/06, pur occupandosi delle "zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola", non detta prescrizioni puntuali, ma rinvia (art. 92, comma 6) al Codice di Buona Pratica agricola, di cui al D.M. del Ministero delle politiche agricole e forestali del 19.4.99, che, a sua volta, rinvia anch'esso al D.Lg. 99/92, e, alla voce "fanghi da depurazione" così si esprime: "e' possibile l'impiego come fertilizzanti di fanghi da processi di depurazione di acque reflue urbane o altri reflui analoghi aventi caratteristiche tali da giustificarne un utilizzo agronomico (adeguato contenuto in elementi della fertilità, in sostanza organica, presenza di inquinanti entro limiti stabiliti). L'azoto contenuto nei fanghi di depurazione, estremamente variabile, mediamente 3-5% sulla sostanza secca, e' disponibile dal primo anno. L'utilizzo agronomico di questi prodotti, per i quali valgono cautele analoghe a quelle espresse precedentemente per i compost, e' normato dal Decreto legislativo n. 99 del 27 gennaio 1992, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 33 del 15 febbraio 1992; questo decreto definisce i fanghi e le dosi impiegabili, le caratteristiche dei terreni recettori, le colture ammesse, le procedure autorizzate richieste".

3.2.1. - Per quanto concerne le competenze, l'art. 6 del D.Lg. 99/92 stabilisce, per quanto qui rileva, che le Regioni "1) rilasciano le autorizzazioni per le attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, condizionamento, come definito dall'art. 12, ed utilizzazione dei fanghi in agricoltura, conformemente alla normativa vigente e al presente decreto; 2) stabiliscono 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".

Per parte sua, la L.r. 24/06, intitolata "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport", all'art. 15, ha conferito "alle Province le funzioni amministrative relative all'istruttoria e al rilascio delle autorizzazioni in relazione alle attività di utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura".

Nulla più di questo. In particolare, non è stata affatto conferita alle 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, la quale sta provvedendo in tal senso nell'ambito dei "Programmi di Azione" per le zone vulnerabili previsti dall'art. 92 del D.Lg. 152/06. Infatti, la recente L.r. 24/09, all'art. 3, comma 28, ha stabilito che "la Regione attua le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 1, numeri 2) e 3), del 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), mediante regolamento emanato con D.P.Reg., previa Delib.G.R., su proposta presentata di concerto dall'Assessore regionale competente in materia di risorse agricole e dall'Assessore regionale competente in materia di ambiente"

Ne consegue che la Provincia (sino a quando la Regione non abbia legiferato sul punto) non ha alcun potere di imporre ulteriori o diversi limiti rispetto a quelli espressamente indicati dal D.Lg. 99/92 e specificati nelle pregresse autorizzazioni.

3.3. - La Provincia tenta di sostenere che nessun nuovo limite è stato posto, dal momento che essa si sarebbe limitata a meglio indicare i parametri comunque rinvenibili nella legge; e ciò in quanto l'all. B al D.Lg. 99/92, per il parametro azoto, prevede solo il limite inferiore di concentrazione, nulla disponendo in merito al limite superiore, e il richiamo al Codice di Buona Pratica agricola operato dall'art. 92 del D.Lg. 152/06, imponeva di tener comunque presenti le precisazioni che tale corpus di regole fornisce in merito al parametro azoto medesimo. Il D.M. 19.4.99, infatti, prevede che "bisognerà impostare la fertilizzazione azotata su semplici bilanci tra quanto azoto ogni coltura deve assorbire per far fronte, senza insufficienze e senza eccessi al suo fabbisogno fisiologico e quanto azoto il terreno mette a disposizione di ogni coltura"; e questo è quanto la Provincia ha richiesto.

La prospettazione non merita accoglimento, sia perché il dettato normativo è molto preciso nel rimettere alla sola Regione la possibilità di porre limiti, sia perché il Codice di Buona Pratica agricola, che dedica molto spazio ai concimi azotati e al ciclo dell'azoto, non pone mai prescrizioni puntuali.

A tacer del fatto che le regole contenute nel Codice di Buona Pratica agricola, come stabilito nelle sue prime righe, sono applicabili "a discrezione degli agricoltori", e che "per

le aree designate vulnerabili ai sensi della Direttiva in discorso, in quanto connesse con le acque superficiali e profonde inquinate o potenzialmente inquinabili dai nitrati provenienti da fonti agricole, la Direttiva prevede la predisposizione di programmi di azione obbligatori per gli agricoltori, che verranno elaborati separatamente”.

In definitiva, il ricorso va accolto in parte, con conseguente annullamento del punto 6) del provvedimento n. 7928 del 16.12.08 e della parte del provvedimento n. 338 del 15.12.08 in cui domanda al Dirigente dell'Area Ambiente la verifica di tutte le autorizzazioni in vigore “al fine di definire il quantitativo di fango applicabile ai terreni agricoli”; va invece dichiarato inammissibile per carenza di interesse nei confronti del provvedimento n. 18 del 7.2.08.

4. - Spese e competenze di causa possono essere totalmente compensate tra le parti, ad eccezione del contributo unificato pari ad € 500,00 (cinquecento/00) che andrà rifuso alla parte ricorrente (all'atto del passaggio in giudicato della sentenza), ai sensi dell'art. 13, comma VI bis, del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall'art. 21 della L. 4 agosto 2006, n. 248.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli - Venezia Giulia, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, in parte lo accoglie, in parte lo dichiara inammissibile, nei termini di cui in motivazione.

Compensa le spese e competenze del giudizio tra le parti, ad eccezione del contributo unificato pari ad € 500,00 (cinquecento/00) che andrà rifuso alla parte ricorrente (all'atto del passaggio in giudicato della sentenza), ai sensi dell'art. 13, comma VI bis, del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall'art. 21 della L. 4 agosto 2006, n. 248.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Saverio Corasaniti, Presidente

Oria Settesoldi, Consigliere

Rita De Piero, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/05/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO