



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 918 del 2013, proposto dalla
Provincia di Nuoro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa
dall'avvocato Priamo Siotto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello
Marra Marcozzi in Roma, via di Porta Pinciana, n. 6

contro

La società Shift S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa
dall'avvocato Massimo Lai, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Tommaso
Di Nitto in Roma, via Gramsci, 24

nei confronti

il Comune di Dorgali, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Maria Teresa Spanu, con domicilio eletto presso il Consiglio di Stato in
Roma, piazza Capo di Ferro n. 13;

la Regione Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, l'Arpas - Agenzia Regionale per
la protezione dell'ambiente della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
non costituiti in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) n.
562/2012

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Shift S.r.l. e di Comune di Dorgali;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le brevi note depositate dalla parte appellata, ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2021, svolta con modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, il Cons. Carla Ciuffetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in esame la Provincia di Nuoro ha chiesto la riforma della sentenza in epigrafe che ha accolto il corso presentato in via principale dalla società appellata avverso: l'ordinanza contingibile e urgente n. 7, adottata in data 16 marzo 2010, dal sindaco del Comune di Dorgali, con cui era stata ingiunta alla medesima società la sospensione delle operazioni di spandimento su aree agricole del territorio comunale di fanghi provenienti da impianti di depurazione autorizzati; le note dell'ARPAS prot. n. 2010/8159 in data 12 marzo 2010 e prot. n. 2010/8566 in data 17 marzo 2010, in merito alla natura di "*possibile fonte di inquinamento*" dei fanghi provenienti dall'impianto di depurazione di Ottana; la determinazione del dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Nuoro, prot. n. 944, in data 31 marzo 2010, recante diffida al Consorzio industriale provinciale ad adempiere: ai divieti di utilizzo in agricoltura dei fanghi provenienti dall'impianto di depurazione da esso gestito fino alla bonifica dell'area potenzialmente contaminata dallo sversamento di paraxilene e i rifiuti derivati dalle operazioni di bonifica fossero stati correttamente smaltiti, nonché di trattamento nell'impianto di depurazione di rifiuti non autorizzati; all'obbligo di immediata attivazione della fase di ispessimento fanghi. Con il medesimo ricorso erano stati impugnati gli atti presupposti, consequenziali o connessi, tra cui il verbale dell'ARPAS n. 164 in data 11 marzo 2010, le note dell'ARPAS prot. n. 2010/10486 in data 2 aprile 2010 e prot. 2010/10532 in data 6 aprile 2010 e la nota del Comune di Dorgali prot. n. 6656 in data 20 aprile 2010. La società interessata, con successivi motivi

aggiunti, ha impugnato anche: l'ordinanza contingibile e urgente del Sindaco del Comune di Dorgali n. 16 in data 7 maggio 2010, che, in rettifica della sopra citata ordinanza sindacale n. 7/2010, aveva limitato il divieto ivi previsto solo ai fanghi provenienti dal depuratore consortile; ogni altro atto presupposto, consequenziale o connesso, tra cui la nota comunale prot. n. 7844 in data 7 maggio 2010 e la nota dell'ARPAS prot. n. 2010/13432 in data 16 marzo 2010.

2. Accolta l'istanza cautelare proposta dalla società ricorrente, il Tar ha poi accolto il ricorso principale e i motivi aggiunti, annullando gli atti impugnati, in base al seguente percorso logico giuridico. Dopo aver osservato che l'impianto da cui provenivano i fanghi era *“una struttura ordinaria di depurazione (non abilitata/autorizzata al ‘trattamento’ di rifiuti contenenti p-xilene”*, il primo giudice ha rilevato che *“il valore soglia (di 0,5 mg./Kg.) richiamato dall'Amministrazione (Arpas) e individuato dal Codice dell'Ambiente (152/2006), specificamente per lo ‘xilene’ (voce n. 23 della Tabella), si riferisce unicamente ai ‘TERRENI’ (siti) e non può essere applicato anche ai FANGHI”* nei quali era stato riscontrato un valore di paraxilene pari a 2,54 mg./kg. Inoltre, la disciplina dell'uso dei fanghi in agricoltura di cui al d.lgs. n. 99/1992 (*Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura*) aveva stabilito soglie limite - consentendo alle regioni di individuare limiti ulteriori e condizioni per l'uso di fanghi in agricoltura - solo per i metalli pesanti, ma non per i microinquinanti organici, quale il paraxilene; tali soglie erano riferite ai terreni e non ai fanghi, ai quali, quindi, la medesima soglia non avrebbe potuto essere immediatamente e direttamente applicata, come invece considerato dall'ARPA, dato che i fanghi sono soggetti a diluizione e spargimento. Il Tar ha quindi ritenuto di poter attribuire rilievo, ai fini della decisione della controversia, alla soglia limite prevista per il toluene nei fanghi da usare in agricoltura. Ciò, in quanto tale sostanza organica poteva ritenersi affine al paraxilene, dato che *“è lo stesso codice dell'Ambiente nella tabella per i ‘siti’ che stabilisce le medesime soglie massime sia per il toluene che per lo xilene (cfr. nn. 22 e 23) di 0,5 mg/kg per i siti verdi e di 50 mg/kg per i siti industriali”*. Seguendo la tesi della perizia tecnica prodotta dal ricorrente, il primo giudice ha considerato che da tale previsione di una stessa soglia di riferimento nei terreni per le due sostanze derivasse la possibilità di prendere in considerazione, per il paraxilene, le soglie

limite del toluene (*“e composti con equivalente limite di tossicità”*) stabilite dalle Regioni per i fanghi utilizzati in agricoltura, individuate in 500 mg/kg, sia nella delibera giuntale della Regione Emilia Romagna n. 5507/2007, che nella delibera giuntale della Regione Sardegna n. 32/71/2010. Quest’ultima, per quanto adottata successivamente all’emanazione degli atti impugnati, assumeva *“comunque rilievo (indicativo e confermativo) della ‘diversità strutturale’ della soglia individuata per un ‘sito’ o per un ‘fango’ (e quindi della erroneità della premessa stessa da cui si è partiti nel sostenere la pericolosità dei fanghi da parte dell’Arpas)”*. Dunque, respinta la tesi della difesa del Comune per cui, se una sostanza non è disciplinata, il suo valore deve essere pari a zero, il Tar ha considerato *“affidabile e congrua”* l’indicazione scientifica del limite di 500 mg/kg nei fanghi, a prescindere dalla *“valenza territoriale”*, fermo restando che *“la miscelazione del materiale con il terreno agricolo debba poi mantenersi al di sotto della soglia individuata per i terreni”*. Valutata l’idoneità *“a livello scientifico/regolamentare”* della riscontrata concentrazione di paraxilene nei fanghi, il principio di precauzione non poteva ostare al loro utilizzo in agricoltura, perciò doveva ritenersi che *“il rilievo tecnico svolto a monte (una sola analisi del fango, con applicazione della soglia limite per il terreno)”* avesse determinato *“l’illegittimità delle decisioni conseguenti che su tale valutazione ipotetica (possibile fonte di inquinamento) si sono fondate”*.

3. Riferisce in fatto l’appellante che la società interessata era stata autorizzata, ai sensi dell’art. 9, co. 1, lett. b) del d.lgs. n. 99/1992, all’utilizzo di fanghi di depurazione in agricoltura e che, in data 8 gennaio 2010, come comunicato dal Consorzio industriale provinciale che gestiva il depuratore consortile, in uno stabilimento industriale che utilizzava il paraxilene si era verificato accidentalmente uno sversamento di tale sostanza nel terreno circostante; l’area colpita dallo sversamento era direttamente collegata all’impianto di depurazione attraverso apposite canalette di raccolta delle acque meteoriche posizionate lungo tutto il suo perimetro. Il Consorzio, oltre a tentare di bonificare il terreno, era intervenuto sulle condutture dell’impianto stesso e sul terreno circostante con scavi successivi nel tempo; il che avrebbe evidenziato che *“lo p-xilene defluito nel terreno a seguito della rottura delle tubazioni avesse fatto ingresso nell’impianto di depurazione, e quindi nei fanghi”*, senza escludere ulteriori modalità di contaminazione.

La Provincia appellante ha chiesto la riforma della sentenza in epigrafe in base ai seguenti motivi di gravame:

a) omessa pronuncia del Tar sulla questione sottolineata nelle difese di primo grado del difetto di autorizzazione dello stabilimento di depurazione a trattare il paraxilene; infatti l'impugnata determinazione dirigenziale del Settore Ambiente della Provincia di Nuoro, prot. n. 944/2010 non avrebbe censurato il superamento di una soglia limite di paraxilene nei fanghi, ma il trattamento di tale sostanza da parte dell'impianto di depurazione in quanto a ciò non autorizzato; ne sarebbe conseguita la necessità di stabilire il divieto di utilizzazione dei fanghi, considerato che, in base all'art. 4 dell'ordinanza commissariale Regione Sardegna n. 1/10406 in data 15 aprile 2008, la società ricorrente era stata autorizzata ad utilizzare in agricoltura solo fanghi provenienti da impianti debitamente autorizzati; quindi, il Tar non sarebbe dovuto scendere nella valutazione di quale fosse il limite accettabile di paraxilene nel fango, ma, piuttosto, avrebbe dovuto determinare se l'impianto, da cui il fango proveniva, fosse autorizzato a trattare il paraxilene; inoltre, il Tar non avrebbe dovuto trascurare l'acquiescenza prestata all'ordinanza provinciale da parte del Consorzio industriale provinciale, che ne era il destinatario;

b) sarebbe infondata la tesi della ricorrente - proposta tardivamente in primo grado con i secondi motivi aggiunti e quindi inammissibile - secondo la quale l'autorizzazione n. 591/2006 sarebbe stata rilasciata allo stabilimento di depurazione nel presupposto che esso trattasse anche il paraxilene, dato tale atto richiama autocertificazioni in cui sarebbe stato dichiarato il trattamento di tale sostanza; infatti, con le suddette autocertificazioni, si dichiarava la presenza del paraxilene nelle materie prime e nei cicli produttivi, ma non negli scarichi; inoltre, nell'autocertificazione del responsabile dell'impianto di depurazione in data 25 agosto 2005, si dichiarava che tale sostanza era trattata solo da due aziende, che adottavano misure per escludere lo scarico della stessa sostanza nelle fognature, concludendo che le sostanze di cui al d.m. n. 367/2003 non erano presenti né in ingresso, né in uscita dal depuratore; la tesi della società interessata, secondo la quale il paraxilene era materia prima utilizzata da una delle due aziende e che, quindi, sarebbe stata fisiologicamente presente negli scarichi della stessa industria, verrebbe smentita dalla comunicazione in data 20 luglio 2005 della stessa impresa al Consorzio industriale, nonché

dal tenore della richiesta di quest'ultimo, di rinnovo dell'autorizzazione dell'impianto di depurazione, presentata in data 29 agosto 2005;

c) in via subordinata, l'appellante deduce che il principio di precauzione, sotto il profilo dell'esigenza di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, avrebbe richiesto, alla luce della mancanza di una disciplina di diritto positivo in tema di soglie limite di presenza del paraxilene nei fanghi da usare in agricoltura - come evidenziato dalla perizia tecnica prodotta in primo grado dal Comune di Dorgali - che il Tar non fondasse la propria pronuncia su dati scientifici non certi, provenienti da una perizia di parte e non sottoposti al vaglio del giudizio di un consulente tecnico d'ufficio; sarebbe incongruo il riferimento effettuato dal Tar a discipline regionali concernenti un territorio avente caratteristiche differenti da quello cui si riferiva la controversia e sarebbe privo di un idoneo riscontro oggettivo il convincimento del TAR in merito alla possibilità di ricavare analogicamente la disciplina del paraxilene da quella del toluene in base alla constatazione delle identiche soglie limite stabilite dal Codice dell'ambiente per la concentrazione nei terreni, dato che i siti indicati dallo stesso codice non sono destinati all'agricoltura.

4. La società appellante, costituita in giudizio in data 26 febbraio 2013, ha chiesto il rigetto dell'appello.

5. Il Comune di Dorgali, costituito in giudizio in data 14 marzo 2013, ha aderito all'appello e ha chiesto l'accoglimento del gravame. L'Amministrazione comunale sottolinea la legittimità delle ordinanze sindacali impugnate, adottate nell'ambito del potere di ordinanza di cui agli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000 alla luce dell'art. 217 del R.D. n.1265/1934 a tutela della salute pubblica e dell'art. 3-ter del d.lgs. n. 152/2006 in applicazione del principio di prevenzione.

6. Tanto premesso il Collegio passa all'esame dell'appello.

6.1. Si ritiene che i primi due motivi di appello possano essere esaminati congiuntamente in quanto concernenti la portata dell'autorizzazione dell'impianto di depurazione a trattare il paraxilene.

Tali motivi sono fondati.

Va rilevato che la sentenza impugnata, nella parte in diritto, afferma che *“l'impianto di Ottana è una struttura ordinaria di depurazione (non abilitata/autorizzata al 'trattamento' di rifiuti*

contenenti p-xilene)".

Dunque, il difetto di autorizzazione al trattamento di rifiuti contenenti paraxilene costituisce l'oggetto di una statuizione del Tar che non è stata impugnata dalla società interessata e sulla quale si è quindi formato il giudicato. Perciò, non può darsi seguito alle argomentazioni della medesima società, per cui l'autorizzazione n. 591/2006 avrebbe dato *"chiaramente atto della normale presenza del paraxilene nelle acque in entrata e, dunque, successivamente, nei fanghi e allo scarico"* - circostanza che comunque non pare ricavabile né dall'interpretazione del testo dell'atto, né dal tenore delle autocertificazioni prodotte nell'ambito del procedimento autorizzatorio, in particolare quella del responsabile dell'impianto di depurazione che dichiara che *"in ingresso e in uscita dal Tas non sono presenti le sostanze di cui al D.M. n. 367/2003"* - e che tale presenza sarebbe stata ammessa dalla Provincia di Nuoro con le successive autorizzazioni allo scarico nel fiume Tirso rilasciate al Consorzio Industriale di Nuoro nel 2011 e nel 2012, atti, peraltro, che non potrebbero supportare la tesi della società appellata in quanto successivi a quello da cui scaturiva il regime autorizzatorio in base al quale l'impianto di depurazione svolgeva la propria attività all'epoca dei fatti.

Ad avviso del Collegio, rilevato il difetto dell'autorizzazione dell'impianto al trattamento di rifiuti contenenti paraxilene, non sussistevano i presupposti per la ricerca da parte del Tar di soglie limite di riferimento per il paraxilene nei fanghi sulla base di supposte affinità con altre sostanze. Piuttosto, proprio alla luce di tale difetto di autorizzazione avrebbero dovuto essere valutati gli atti impugnati. In particolare, con riguardo alla determinazione provinciale n. 944/2010, va notato che tale atto, premetteva che *"l'utilizzo dei fanghi in agricoltura provenienti da impianti che trattano rifiuti liquidi è consentito a condizione che l'impianto risulti autorizzato al trattamento"* e che *"l'impianto di depurazione di che trattasi non risulta autorizzato al trattamento di rifiuti contenenti p-xilene"*. Pertanto, si diffidava il Consorzio industriale provinciale ad adempiere, tra l'altro: al divieto di non utilizzare *"in agricoltura i fanghi provenienti dall'impianto di depurazione fino a che non sia stata bonificata l'area potenzialmente contaminata dallo sversamento di p-xilene e i rifiuti derivanti dalle operazioni di bonifica non siano stati smaltiti in ottemperanza alla normativa vigente"*; a non trattare *"presso l'impianto di depurazione consortile rifiuti non autorizzati"*. La determinazione in questione reca prescrizioni che

prescindono dall'individuazione di soglie di tolleranza del paraxilene, in quanto si fondano sulla rilevata mancanza di autorizzazione dell'impianto di depurazione al trattamento di tale sostanza dalla quale coerentemente veniva fatto discendere il divieto di utilizzazione dei fanghi da esso provenienti, dato che l'autorizzazione regionale di cui all'ordinanza commissariale n. 1/10406 in data 15 aprile 2008, rilasciata alla società ricorrente, consentiva lo spandimento di fanghi purché provenienti da impianto autorizzato.

6.2. In ogni caso, il metodo seguito per la ricerca in via interpretativa di una soglia limite di presenza del paraxilene secondo un criterio di affinità con il toluene e il convincimento del primo giudice circa la valutazione *“sostanzialmente inappropriata ed eccessivamente cautelativa”* che sarebbe stata effettuata dall'Amministrazione applicando ai fanghi la soglia/limite specifica propria dei 'siti', non trovano fondamento alla luce del principio di precauzione ambientale, invocato dall'appellante con il motivo *sub 3*, lett. c), che, quindi, deve ritenersi fondato.

Nel d.lgs. n. 99/1992 che ha attuato la direttiva 86/278/CEE *“concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura”* - con *“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”* (art. 1) - questo Consiglio ha ravvisato un criterio di natura sostanziale, *“compendiato nella valutazione di 'appropriatezza' dell'impiego dei fanghi in agricoltura, sicché il divieto all'impiego debba conseguire ad una valutazione non aprioristica e generale, ma che, suffragata da dati scientifici, ancori il divieto di riutilizzo dei fanghi alla conclamata dannosità degli stessi”* (Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 2017, n. 2722).

Tuttavia il Collegio ritiene che, con riferimento alla fattispecie in esame, occorra dare seguito all'indirizzo di questo Consiglio che ascrive alla portata *“anticipatoria”* del principio di precauzione ambientale, come stregua di riferimento dell'attività amministrativa, *“l'obbligo delle autorità amministrative competenti di stabilire una tutela anticipata rispetto alla fase di applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione. Tale anticipazione è del pari legittima in relazione ad un'attività potenzialmente pericolosa, idonea a determinare rischi che non sono oggetto di conoscenza certa, compresa l'ipotesi di danni che siano poco conosciuti o solo potenziali; rispetto ad una situazione di tal genere, il principio di precauzione impone che*

l'autorità amministrativa interessata ponga in essere un'azione di prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche” (Cons. Stato, sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495). Le esigenze di prevenzione anticipata messe in luce da tale indirizzo portano a ritenere esente da censure la scelta dell'Amministrazione che, in mancanza di una determinazione di diritto positivo della soglia limite del paraxilene nei fanghi destinati all'agricoltura, ha fatto applicazione della soglia positivamente stabilita per tale sostanza in relazione al terreno.

La legittimità di tale operato dell'Amministrazione trova riscontro anche nella giurisprudenza della Suprema Corte, secondo la quale *“l'uso agronomico presuppone infatti 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 V, parte IV, D.lgs. n. 152 del 2006), salvo siano espressamente previsti, esclusivamente in forza di legge dello Stato, parametri diversi siano essi più o meno rigorosi, nelle tabelle allegata alla normativa di dettaglio (decreto n. 99 del 1992) relativa allo spandimento dei fanghi o in provvedimenti successivamente emanati”*: non può quindi ammettersi *“un uso indiscriminato di sostanze tossiche e nocive, non nominate come pericolose ex positivo iure, ponendosi piuttosto un problema di limiti e di tollerabilità dei fanghi in sintonia con le finalità perseguite di tutela ambientale e di salvaguardia della salute della persona umana.”* (Cass. pen., sez. III, 6 giugno 2017, n. 27958)

Si pone in continuità con tale indirizzo della Suprema Corte la giurisprudenza di questo Consiglio, che il Collegio condivide, secondo la quale *“dovendo la gestione di ogni sorta di rifiuto, e quindi anche dei fanghi derivanti da impianti di depurazione, conformarsi ‘ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione’ (art. 178 comma 1 d.lgs. n. 152/2006), il coordinamento esegetico tra la disciplina concernente l'utilizzazione in agricoltura dei fanghi e quella relativa ai rifiuti, finalizzata alla più ampia protezione dell'ambiente, implica inevitabilmente un'indagine analitica accurata che escluda il rischio di contaminazioni delle matrici ambientali, e segnatamente dei suoli, e verifichi se questi ultimi non siano già, a loro volta, connotati da contaminazioni rilevanti. (...) In tale prospettiva risulta quindi razionale e affatto corretto il riferimento ai valori soglia di concentrazione di cui alla tabella 1, colonna A, allegato 5, alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006, perché essi individuano le sostanze e le soglie massime di concentrazione in funzione delle quali la matrice ambientale non può considerarsi idonea a ricevere ulteriori sostanze contaminanti e semmai deve essere assoggettata a bonifica”* (Cons. Stato, sez. IV 28 agosto 2019, n. 5920).

In conclusione, l'appello deve essere accolto e conseguentemente, in riforma della sentenza di primo grado, deve essere respinto il ricorso di primo grado avverso il provvedimento provinciale del 31 marzo 2010 la cui portata, *quoad effectum*, era assimilabile a quella dell'ordinanza comunale e del provvedimento dell'ARPA pure impugnati in primo grado.

Considerate le questioni interpretative affrontate con l'appello esaminato, il Collegio ritiene che sussistano giustificati motivi per la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado nei sensi di cui in motivazione.

Spese del doppio grado di giudizio compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2021 con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Carla Ciuffetti

IL PRESIDENTE

Claudio Contessa

IL SEGRETARIO