

**Commento alla Sentenza del Consiglio di Stato – Sez. IV – n.1685 del 17 febbraio 2023**

## **Una controversa pronuncia del Consiglio di Stato sul biogas da fanghi di depurazione (e sulla loro configurazione come rifiuto)**

**A cura del dott. Mauro Kusturin**

La produzione di fanghi negli impianti di depurazione e, in particolare, l'individuazione del momento preciso in cui considerarli rifiuti sono spesso argomenti di dibattito.

La Suprema Corte di Cassazione con la Sentenza n. 36096 del 5 ottobre 2011 (ribadita con Sentenza n. 38051 del 17.9.2013) ha sancito che:

***“L’articolo 127 D.Lv. 152\06, nell’attuale stesura, ha fornito una ulteriore indicazione per meglio stabilire il momento in cui la disciplina dei rifiuti deve applicarsi ai fanghi e che viene individuato nella fine del complessivo trattamento, il quale è effettuato presso l’impianto e finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale – smaltimento o riutilizzo – in condizioni di sicurezza per l’ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi ed altri processi. Tale precisazione determina, come ulteriore conseguenza, l’applicabilità della disciplina sui rifiuti in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato o venga effettuato in luogo diverso dall’impianto di depurazione o in modo incompleto, inappropriato o fittizio.”<sup>1</sup>***

I giudici della Cassazione si sono soffermati, appunto, sul momento in cui i fanghi escono dal ciclo depurativo e diventano rifiuti: la Corte, a tal fine, ha riportato un *exkursus* storico che parte dall'art. 48 del D. Lgs. n.152/99 sino all'attuale articolo 127 del D. Lgs. n.152/06, così come modificato dal D. Lgs. n.4/2008, che dispone “... 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. ...”, e sancisce che “Le modifiche apportate all’articolo 127 spostano dunque il momento in cui la disciplina dei rifiuti deve applicarsi ai fanghi al termine del complessivo processo di trattamento effettuato

---

<sup>1</sup> Sull’argomento, su questa testata: M. Kusturin, “Fanghi di depurazione da letti di essiccamento: quando sono rifiuti lo dice la Cassazione!”, pubblicato il 29/1/2012; M. Kusturin, “Le prescrizioni sui fanghi nell’autorizzazione allo scarico”, pubblicato il 15/1/2019.

*nell'impianto di depurazione, ragion per cui è essenziale individuare il momento finale di tale trattamento."*

In questo contesto, si innesta il giudizio del Consiglio di Stato – Sez. IV, con la Sentenza n.1685 del 17 febbraio 2023, il quale stabilisce *"che l'inciso di cui all'art. 127 ("ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto") ... non esclude che i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue siano sottoposti alla disciplina dei rifiuti prima della fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione"*.

Il Consiglio di Stato ritiene, altresì, che *"l'inciso non introduce un limite cronologico per la sottoposizione alla disciplina sui rifiuti dei citati fanghi, ma sta a significare che i fanghi da trattamento di acque reflue sono sottoposti alla disciplina sui rifiuti anche quando il trattamento non viene effettuato prima o viene effettuato in un altro impianto diverso dall'impianto di depurazione"*.

Il provvedimento in parola sentenzia, in sintesi, che il riutilizzo di biogas, derivante dal processo di depurazione e, in particolare, dal trattamento dei fanghi, va autorizzato ex Parte IV del D. Lgs. n.152/2006 (*"Peraltro, che tale sia la corretta interpretazione è confermato dall'Allegato X alla Parte V, parte II, Sezione 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 (applicabile anche all'impianto in esame ai sensi del richiamo contenuto nella sezione 2 della parte I dell'Allegato X), ove, nel dettare le caratteristiche e le condizioni di utilizzo del biogas, si afferma che "il biogas deve provenire dalla fermentazione anaerobica metanogenica di sostanze organiche, quali per esempio effluenti di allevamento, prodotti agricoli o borlande di stillazione, purché tali sostanze non costituiscano rifiuti ai sensi della parte quarta del presente decreto. In particolare non deve essere prodotto da discariche, fanghi, liquami e altri rifiuti a matrice organica., **Il biogas derivante dai rifiuti può essere utilizzato con le modalità e alle condizioni previste dalla normativa sui rifiuti**"*).

Dal confronto delle pronunce, si rileva un contrasto tra gli autorevoli organi giudicanti, proprio sull'individuazione della circostanza nella quale i fanghi divengono rifiuti.

A onor del vero, i principi fissati dalla Sentenza di Cassazione n.36096/2011 sono stati richiamati dalla Sentenza TAR Puglia n.1580/2021 (riferimento alla Sentenza di Cassazione n. 27958/2017<sup>2</sup>), contro la quale è stato presentato il ricorso oggetto della Sentenza Consiglio di Stato n.1685/2023: *"le parole "e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione", aggiunte dal decreto legislativo n. 4 del 2008, vanno lette nel senso che il legislatore non ha inteso restringere, attraverso il riferimento cronologico, l'applicabilità delle disposizioni sui rifiuti, confinandole esclusivamente alla fine del processo di trattamento e disinteressandosi di qualsiasi tutela ambientale nelle fasi precedenti, ma ha precisato che la disciplina sui rifiuti va applicata al trattamento considerato nel suo complesso e ciò anche in considerazione del fatto che il preliminare trattamento dei fanghi viene effettuato presso l'impianto ed è finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale (smaltimento o riutilizzo) in condizioni di sicurezza per l'ambiente mediante stabilizzazione,*

---

<sup>2</sup> La citata Sentenza è stata oggetto di articolo di questa testata per argomento diverso – M. Kusturin, D. Difino, "Utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura: quali tipologie si possono impiegare?" – pubblicato il 11/9/2017.

riduzione dei volumi ed altri processi, con la conseguenza che la disciplina sui rifiuti si applica anche in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato o venga effettuato in luogo diverso dall'impianto di depurazione o in modo incompleto, inappropriato o fittizio (**Sez. 3, n. 36096 del 22/09/2011, Lupi, Rv. 25126**), e tanto per comprensibili ragioni di tutela ambientale e della salute umana che costituiscono la ratio essendi delle disposizioni in materia.". Si ritiene, tuttavia, che la lettura del TAR Puglia della pronuncia della Suprema Corte non sia tecnicamente condivisibile.

Dal punto di vista tecnico, si ritiene che le conclusioni del Consiglio di Stato (e del TAR Puglia) presentino aspetti non esenti da critiche: la produzione di biogas, così come riportato da autorevole bibliografia tecnica<sup>3</sup>, avviene nel corso della *digestione anaerobica* dei fanghi, una delle fasi del complessivo ciclo depurativo, nonché fase intermedia necessaria per renderli stabili e compatibili per lo smaltimento.

La *digestione aerobica*, in un impianto di depurazione a *ciclo classico* (fig.1), è spesso preceduta, nella *Linea Fanghi*, da una fase di *pre-ispessimento* e seguita dalle fasi di *post-ispessimento*, di *condizionamento* e di *disidratazione*: solo al termine di questa successione di fasi, il fango tecnicamente (anche per la Cassazione) diviene un rifiuto (al contrario di quanto sostenuto dal Consiglio di Stato).

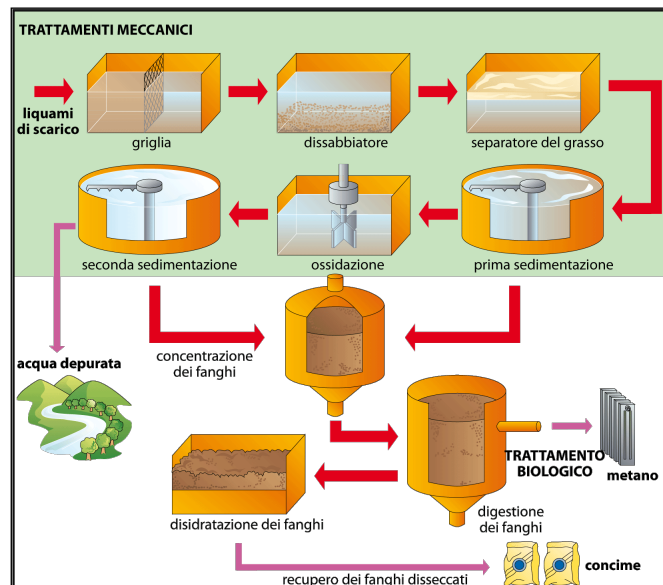


fig. 1 - Immagine tratta dal libro *TECNOLOGIA* - Gianni Arduino

Uno dei risultati della *digestione anaerobica* è la produzione di *gas biologico* (o *biogas* o *biometano*), ossia una miscela di gas al 60-70% di metano, al 23-30% di anidride carbonica, al

<sup>3</sup> L. Masotti, "Depurazione delle acque", Ed. Calderini; R. Passino, "La conduzione degli impianti di depurazione delle acque reflue", Ed. Scien. Cremonese; R. Vismara, "Depurazione biologica" Ed. Hoepli; R. Vismara, P. Butelli, "La gestione degli impianti a fanghi attivi", Cipa Ed

2-5% di azoto e piccole porzioni di altri gas (idrogeno solforato, idrogeno), caratterizzata da un buon potere calorifico (PCS = 6000-7000 kCal/mc, PCI = 5000-5600 kCal/mc).

Il biogas, nella maggior parte dei casi, viene (fig.2):

- recuperato e riutilizzato (previo stoccaggio in un *gasometro*) in un impianto di *cogenerazione*, per riscaldare lo stesso digestore anaerobico o alimentare altre apparecchiature del depuratore;
- bruciato attraverso una *torcia*;
- disperso in atmosfera (più di rado).

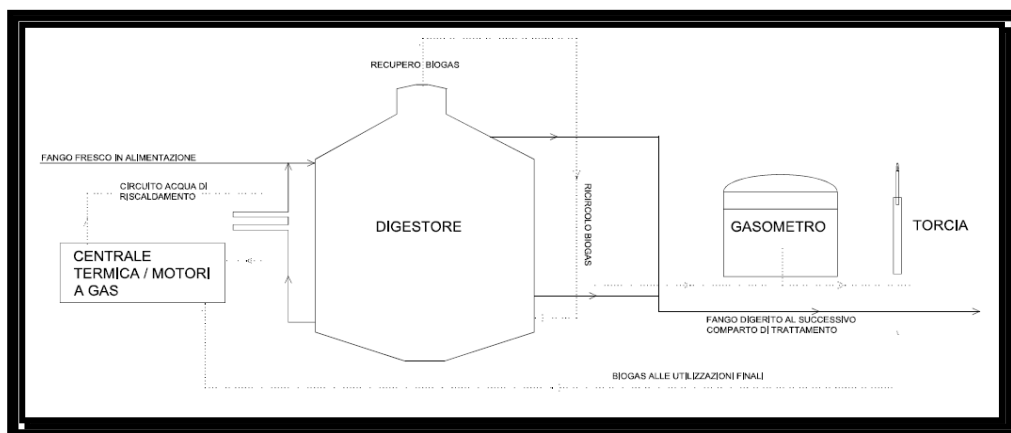


fig.2 - Fonte Scienza Attiva

Il biogas, dunque, viene prodotto quando il fango trattato non può essere considerato ancora un rifiuto perché non ha terminato il **“complessivo trattamento, il quale è effettuato presso l'impianto e finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale”** (come sancito dalla Cassazione), in netto contrasto con quanto sostenuto dal Consiglio di Stato (“... i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue siano sottoposti alla disciplina dei rifiuti prima della fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione”): il fango, infatti, nella fase di digestione, è ancora parte del ciclo depurativo e diviene rifiuto solo se ne esce fuori e/o in seguito a un trattamento **“incompleto, inappropriato o fittizio”**.

Un altro aspetto connesso alla pronuncia del Consiglio di Stato attiene al campo delle autorizzazioni in materia ambientale; se per l'organo giudicante in parola è necessaria l'autorizzazione in Parte IV, ne conseguono due interessanti valutazioni:

- nei casi ex art. 208, l'autorizzazione unica, come disposto dal citato articolo andrebbe a sostituire *“visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori”*, ivi inclusa l'autorizzazione allo scarico ex art.124 del D. Lgs. n.152/2006 (o, addirittura, l'AUA ex DPR n.59/2013), pur essendo l'utilizzo

del biogas un'attività del tutto marginale rispetto a quella, nettamente preponderante, della depurazione;

- nei casi ex art. 216, la comunicazione prevista comporterebbe, nella maggior parte dei casi, la richiesta di modifica sostanziale dell'AUA per aggiunta di uno dei titoli autorizzativi previsti dall'*autorizzazione unica ambientale*.

In entrambi i casi, considerando che la maggior parte dei depuratori pubblici e privati dotati del comparto di digestione anaerobica dovrebbe essere sprovvista del provvedimento di autorizzazione ex Parte IV richiesto dal Consiglio di Stato, questa risulterebbe, di fatto, *fuorilegge*, con le conseguenze facili da immaginare.

Giova ricordare, altresì, che ai sensi dell'allegato IV, let. p), parte I, alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono soggetti all'autorizzazione alle emissioni in atmosfera ex art.269 del citato decreto gli *"Impianti di trattamento delle acque, escluse le linee di trattamento dei fanghi, fatto salvo quanto previsto dalla lettera p-bis"* cioè le *"Linee di trattamento dei fanghi che operano nell'ambito di impianti di trattamento delle acque reflue con potenzialità inferiore a 10.000 abitanti equivalenti per trattamenti di tipo biologico e inferiore a 10 m<sup>3</sup>/h di acque trattate per trattamenti di tipo chimico/fisico; in caso di impianti che prevedono sia un trattamento biologico, sia un trattamento chimico/fisico, devono essere rispettati entrambi i requisiti"*<sup>4</sup>: tra queste fattispecie rientrano i digestori anaerobici, in quanto, solitamente, utilizzati in depuratori con una potenzialità superiori a 10.000 abitanti equivalenti.

In conclusione, alla luce di quanto sopra evidenziato, fermo restando il rispetto per le conclusioni del Consiglio di Stato, si ritiene che il regime autorizzatorio del recupero/riutilizzo del biogas, in attesa di un'auspicabile intervento chiarificatore del legislatore, dovrebbe restare confinato nell'ambito di competenza della Parte III (e in Parte V, in quanto già disciplinato, per le emissioni in atmosfera) del D. Lgs. n.152/2006.

Mauro Kusturin

Pubblicato il 13 aprile 2023

*In calce le sentenze in commento*

---

---

<sup>4</sup> Per approfondimenti, M. Kusturin, *"Impianti di depurazione e autorizzazione alle emissioni in atmosfera. Il Ministero corre ai ripari con un decreto"* - www.dirittoambiente.net - pubblicato il 21/2/2014.



N. 01685/2023REG.PROV.COLL.

N. 00048/2022 REG.RIC.



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 Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 48 del 2022, proposto dalla società Acquedotto Pugliese s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Amato, con domicilio eletto presso lo studio A. Placidi s.r.l. in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 30;

*contro*

la Città Metropolitana di Bari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Rosa Dipierro e Monica Gallo, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

© Copyright riservato [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

la Regione Puglia, l'Autorità idrica pugliese, il comune di Cassano delle Murge, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione prima, n. 1580 del 2021.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Città metropolitana di Bari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2022 il consigliere Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso è costituito dalla determinazione dirigenziale n. 82 del 12 gennaio 2017 emanata dalla Città Metropolitana di Bari, recante l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera dei gas provenienti dal depuratore di acque reflue sito in comune di Cassano Murge.

1.1. Il provvedimento autorizzativo è impugnato nella parte in cui ha prescritto ad Acquedotto Pugliese s.p.a., gestore del servizio idrico integrato regionale (inclusivo del trattamento delle acque reflue civili), di ottenere una ulteriore autorizzazione, ai

sensi della parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006, per la combustione del biogas prodotto dai liquami, destinato ad essere arso al fine di produrre energia a servizio del processo depurativo stesso (in particolare, dell'essiccatore dei fanghi reflui), giacché il relativo coincenerimento si inquadrebbbe come un trattamento di un rifiuto combustibile, operazione che pertanto dovrebbe essere oggetto di specifica autorizzazione prevista ai sensi della Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 s.m.i.

1.2. Acquedotto Pugliese (di seguito AQP) ha affidato il proprio ricorso di primo grado a quattro (erroneamente indicati come tre) motivi estesi da pag. 3 a pag. 9, con i quali ha dedotto:

- 1. Illegittimità per violazione o errata applicazione di legge, per gli artt. 1 (ambito di applicazione), 183 (definizione di rifiuto) e 185 (esclusioni dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti) del d.lgs. n. 152 del 2006.*
- 2. Illegittimità per violazione dell'art. 184 bis del d.lgs. n. 152 del 2006 in tema di sottoprodotti.*
- 3. Illegittimità per errata applicazione dell'allegato X alla Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006.*
- 4. Illegittimità per difetto di motivazione. Illogicità intrinseca. Violazione art. 3 della l. 241/1990. Violazione del principio di efficienza dell'azione amministrativa, ex art. 1 l. 241/1990.*

2. Il T.a.r. con la sentenza impugnata:

- a) ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dall'Amministrazione;*
- b) ha respinto nel merito il ricorso;*



c) ha compensato le spese del giudizio.

3. Con l'appello in esame AQP ha sostanzialmente riproposto le censure già prospettate in primo grado.

4. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione con memoria depositata il 10 gennaio 2022, con la quale ha dispiegato le proprie argomentazioni difensive.

5. Alla camera di consiglio del 27 gennaio 2022 (in vista della quale AQP ha depositato memoria in data 24 gennaio) l'istanza cautelare è stata abbinata al merito "*con l'accordo delle parti*".

6. Alla pubblica udienza del 21 aprile 2022 (in vista della quale AQP ha depositato memorie in data 17 marzo e 31 marzo e la Città Metropolitana in data 15 marzo e 31 marzo), il ricorso è stato introitato in decisione; nel corso di tale udienza parte appellante ha espressamente esonerato il Collegio dalla pronuncia sull'istanza cautelare.

7. Alla camera di consiglio del 29 settembre 2022 - appositamente riconvocata - la causa è stata spedita in decisione.

8. Preliminarmente, il Collegio osserva che l'appellante ha riproposto con l'atto di appello i motivi già articolati dinanzi al T.a.r.: conseguentemente, a seguito della sostanziale riproposizione da parte dell'appellante dei motivi già proposti dinanzi al T.a.r., è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado, per cui, per linearità espositiva, saranno prese in esame direttamente le sole domande e i soli motivi articolati in via principale proposti in prime cure, con esclusione di quelli proposti in via subordinata o congetturale (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 1130

del 2016; sez. V, n. 5865 del 2015; sez. V, n. 5868 del 2015), non potendo trovare ingresso eventuali censure nuove proposte per la prima volta in questa sede in violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104 c.p.a.

9. Con il primo motivo AQP ha sostenuto che la prescrizione impugnata violerebbe la disciplina in materia di rifiuti nella parte in cui afferma che l'utilizzo del biogas per il riscaldamento delle acque di processo costituirebbe una forma di coincenerimento di rifiuto combustibile da assoggettare a specifica autorizzazione ai sensi della parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006.

9.1. Infatti in base ai principi generali e alla ripartizione contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006, la disciplina del biogas rientrerebbe nella parte V del citato d.lgs. concernente *“la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera”* poiché si tratterebbe di un effluente gassoso che tende a liberarsi in atmosfera e la cui diffusione può essere evitata o ridotta con il suo riutilizzo, in tutto o in parte, nel processo produttivo e con la combustione del gas residuo.

9.2. Del resto, anche il biogas prodotto dalle discariche costituirebbe un “sottoprodotto” quando è recuperato per finalità termiche, per cui non rientrerebbe nella disciplina di cui all'art. 183 bensì in quella di cui all'art. 184 ovvero di cui all'art. 269 del d.lgs. n. 152 del 2006.

10. Con il secondo motivo sono approfondite le ragioni per le quali il biogas costituirebbe un sottoprodotto e sarebbe pertanto inquadrabile nella disciplina dell'art. 184 d.lgs. n. 152 del 2006: *i)* è originato dal un processo produttivo rivolto alla produzione di un'altra sostanza o oggetto; *ii)* è certo che sarà

riutilizzato; *iii*) può essere riutilizzato senza trattamento diverso dalla normale pratica industriale; *iv*) non vi sono divieti per il suo utilizzo.

10.1. Nel caso in esame, in cui il biogas è prodotto nel processo depurativo dei fanghi, lo stesso biogas risponderebbe alle citate caratteristiche e quindi potrebbe essere riutilizzato senza necessità di specifica autorizzazione ai sensi della Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006.

11. Con il terzo motivo la ricorrente si duole per l'erroneo richiamo della disciplina contenuta nell'allegato X della Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006, che atterrebbe a normativa tecnica diretta a individuare i combustibili compatibili con determinate tipologie di impianti, tra i quali non risulterebbe esservi il depuratore di acque reflue urbane.

12. Con il quarto motivo AQP deduce la violazione dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990 poiché l'amministrazione non avrebbe dato conto del mancato recepimento delle osservazioni della parte destinataria del provvedimento e, in particolare, di quelle contenute nella nota prot. n. 67071 del 21 giugno 2016.

13. La intima connessione dei motivi e la natura eminentemente di qualificazione giuridica della controversia fanno sì che le questioni poste con i motivi sopra richiamati possano essere trattate congiuntamente.

13.1. In primo luogo, giova rilevare che la parte del provvedimento oggetto di impugnazione, con la quale è stato prescritto ad AQP l'ottenimento di una specifica autorizzazione ai sensi della disciplina sui rifiuti, concerne il riutilizzo del

biogas derivante dal coincenerimento di rifiuti combustibili ovvero dal trattamento dei fanghi da depurazione delle acque.

13.2. In proposito, la ricorrente sostiene che dovrebbe essere applicata *tout court* la parte V del citato d.lgs. concernente *“la tutela dell’aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera”*.

14. Tale tesi è destituita di fondamento poiché il biogas in questione si origina nel corso e nell’ambito del processo di depurazione delle acque derivanti dalle reti fognarie e l’art. 127 del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, elemento questo che risulta confermato dall’art. 184 d.lgs. cit., ove si afferma che *“sono rifiuti speciali (...) lett. g) i rifiuti derivanti dall’attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie.”*

14.1. Si rileva altresì che l’inciso di cui all’art. 127 (*“ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell’impianto”*), sul quale poggia la tesi della ricorrente, non esclude che i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue siano sottoposti alla disciplina dei rifiuti prima della fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell’impianto di depurazione; invero, l’inciso non introduce un limite cronologico per la sottoposizione alla disciplina sui rifiuti dei citati fanghi, ma sta a significare che i fanghi da trattamento di acque reflue sono sottoposti alla disciplina sui rifiuti anche quando il trattamento non viene

effettuato prima o viene effettuato in un altro impianto diverso dall'impianto di depurazione.

14.2. Peraltro, che tale sia la corretta interpretazione è confermato dall'Allegato X alla Parte V, parte II, Sezione 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 (applicabile anche all'impianto in esame ai sensi del richiamo contenuto nella sezione 2 della parte I dell'Allegato X), ove, nel dettare le caratteristiche e le condizioni di utilizzo del biogas, si afferma che *“Il biogas deve provenire dalla fermentazione anaerobica metanogenica di sostanze organiche, quali per esempio effluenti di allevamento, prodotti agricoli o borlande di stillazione, purché tali sostanze non costituiscano rifiuti ai sensi della parte quarta del presente decreto. In particolare non deve essere prodotto da discariche, fanghi, liquami e altri rifiuti a matrice organica., Il biogas derivante dai rifiuti può essere utilizzato con le modalità e alle condizioni previste dalla normativa sui rifiuti”*.

14.3. Pertanto, poiché nella presente fattispecie si tratta di autorizzare la combustione del biogas derivante dal processo di depurazione dei reflui, non vi è dubbio che ai sensi della disposizione citata - che si caratterizza per la specialità per materia - tale autorizzazione debba essere data ai sensi della disciplina dei rifiuti.

14.4. Né può essere accolta la tesi, sostenuta in grado d'appello, per cui il sistema di collettamento e la continuità tra il ciclo di produzione che genera il rifiuto e il corpo recettore farebbero scattare la sola disciplina sulle acque e non quella sui rifiuti: si è infatti in presenza di acque di scarico e di fanghi derivanti dal trattamento delle stesse, per cui le acque di cui si tratta e i relativi fanghi rientrano senz'altro *ab initio* nella nozione di rifiuto *ex art.* 183 d.lgs. n. 152 del 2006.

14.5. Analogamente, non convince l'argomentazione contenuta nel secondo e in parte anche nel primo motivo di ricorso di primo grado, con i quali si sostiene che non potrebbe essere applicata la disciplina sui rifiuti *ex art.* 183 d.lgs. n. 152 del 2006 poiché ci si troverebbe in presenza di "sottoprodotti" disciplinati *ex art.* 184 bis del d.lgs. n. 152 del 2006.

14.6. Per essere annoverato tra i sottoprodotti e non tra i rifiuti, il biogas dovrebbe soddisfare, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non dovrebbe determinare impatti complessivi negativi sull'ambiente e sulla salute umana: come sopra precisato, rientrano nella nozione dei sottoprodotti quei prodotti che possono essere utilizzati per sé o per terzi, senza ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale e il cui ulteriore utilizzo sia legale. E tuttavia, come si è visto *supra*, il biogas della cui combustione intende essere autorizzato AQP è sicuramente rientrante nella Sezione 6, che è esplicita nel prevedere che il biogas derivante dai rifiuti può essere utilizzato con le modalità e alle condizioni previste dalla normativa sui rifiuti, non potendo essere annoverato nei "sottoprodotti".

14.7. Alla luce di tale ricostruzione delle disposizioni applicabili e della relativa *ratio* di fondo, palesemente correlata alla tutela della salute e dell'ambiente, pure il motivo relativo alla carenza di motivazione va respinto, avendo l'Amministrazione correttamente motivato in termini giuridici la necessità dell'autorizzazione ai sensi della disciplina sui rifiuti, ai fini della combustione del biogas derivante dall'attività di trattamento dei reflui svolta da AQP.



15. In conclusione, l'appello va respinto.

16. Le spese del giudizio possono essere compensate in considerazione della novità e della particolare complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello r.g.n. 48/2022, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 21 aprile 2022 e 29 settembre 2022, con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Emanuela Loria**

**IL PRESIDENTE**

**Luca Lamberti**

**IL SEGRETARIO**

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

**N. 01580/2021 REG.PROV.COLL.**

**N. 00321/2017 REG.RIC.**



**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 Puglia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 321 del 2017, proposto da Acquedotto Pugliese S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Monica Boezio e Maria Rosaria Mola, con domicilio eletto presso lo studio Maria Rosaria Mola in Bari, via Cognetti, n.36;

***contro***

Regione Puglia, Autorità Idrica Pugliese, Comune di Cassano delle Murge non costituiti in giudizio;  
Citta' Metropolitana di Bari, in persona del legale rappresentante pro tempore,

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

rappresentata e difesa dagli avvocati Rosa Dipierro, Monica Gallo, con domicilio eletto presso lo studio Metropolitana Città in Bari, Lungomare Nazario Sauro, n.29;

*per l'annullamento*

- della determina dirigenziale n. 82 del 12.1.2017, ricevuta via pec in pari data, recante l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera dei gas provenienti dal depuratore di acque reflue di Cassano, limitatamente alla prescrizione con cui si impone all'Acquedotto Pugliese (AQP), di acquisire un'ulteriore autorizzazione, ai sensi della parte IV del D.Lgs n.152/2006, per lo smaltimento del biogas;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Bari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6.10.2021 la dott.ssa Desirèe Zonno e uditi per le parti i difensori avv. Maria Rosaria Mola, per la ricorrente e l'avv. Alessia Strada, su delega dell'avv. Rosa Dipierro, per la città Metropolitana;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente si duole della prescrizione (contenuta nella determina dirigenziale della Città Metropolitana di Bari, n. 82 del 12.1.2017, recante l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera dei gas provenienti dal depuratore di acque reflue di

Cassano) che impone all'Acquedotto Pugliese (AQP), di acquisire un'ulteriore autorizzazione, ai sensi della parte IV del D.Lgs 152/2006 per la combustione del biogas (destinato ad essere arso per alimentare l'essiccatore dei fanghi reflui, facente parte del complessivo impianto di depurazione).

Giova chiarire, per una migliore comprensione in fatto della vicenda da cui trae origine l'odierna controversia, che la società ricorrente gestisce detto impianto di depurazione delle acque reflue urbane ed ha richiesto, ex art. 269 D.Lgs. n.152/2006, all'Amministrazione provinciale (ora metropolitana) l'autorizzazione all'emissione in atmosfera delle sostanze gassose derivanti dall'attività depurativa.

La ricorrente ha compreso nella richiesta autorizzatoria anche il biogas riveniente dalla digestione anaerobica dei fanghi di depurazione, il quale -così come già indicato nella precedente parte motiva e specificato nella relazione tecnica sul funzionamento dell'impianto ovvero nello stesso provvedimento parzialmente impugnato- è destinato alla combustione per alimentare il digestore (ad eccezione dell'eventuale quota di esso eccedente l'impiego nella centrale termica, da bruciarsi a mezzo di una torcia di emergenza), con rilascio dei prodotti di combustione in atmosfera.

L'Amministrazione, nel concedere l'autorizzazione per gli altri effluenti gassosi, ha prescritto, tuttavia, che detto biogas, sul presupposto della sua qualificazione come combustibile e della sua conseguente disciplina ai sensi dell'allegato X (alla parte V), parte II, sezione 6 del D.Lgs. n.152/2006, segua, invece, la normativa sui rifiuti, prevista nella parte IV del D.Lgs. n.152/2006, così come contemplato dalla

predetta sezione 6, laddove prescrive che *“Il biogas deve provenire dalla fermentazione anaerobica metanogenica di sostanze organiche, quali per esempio effluenti di allevamento, prodotti agricoli o borlande di distillazione, purché tali sostanze non costituiscano rifiuti ai sensi della parte quarta del presente decreto. In particolare non deve essere prodotto da discariche, fanghi, liquami e altri rifiuti a matrice organica. Il biogas derivante dai rifiuti può essere utilizzato con le modalità e alle condizioni previste dalla normativa sui rifiuti”*.

La ricorrente, con quattro motivi di gravame dei quali, per ragioni di sintesi, si darà più dettagliatamente conto nel prosieguo motivazionale, contesta in diritto l'applicabilità alla fattispecie in esame della disposizione sopramenzionata.

Concisamente, la ricorrente:

- esclude che il biogas possa definirsi “rifiuto”- richiamando gli artt. 183, 184 bis e 185 D.Lgs. n.152/2006 – ritenendo, quindi, erronea la prescrizione dell'Amministrazione, reclamando, invece, l'inapplicabilità della disciplina del menzionato allegato all'impianto de quo;

- invoca, poi, a sostegno della propria tesi, le prescrizioni di cui agli artt. 185 e 269 D.Lgs. n.152/2006 che, da un lato, escluderebbero (art. 185) dall'ambito di applicazione della parte IV (dedicata alla disciplina sui rifiuti) le emissioni costituite da effluenti gassosi; dall'altro (art. 269) prescriverebbero l'unicità dell'autorizzazione per tutte le attività presenti in un unico stabilimento.

Il 30.3.2017, si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del gravame per la mancata impugnazione del verbale della conferenza di servizi tenutasi ai sensi dell'art.269 co.3 D.Lgs. n.152/2006;

poi, prendendo posizione sulle censure tutte formulate dalla ricorrente; infine, ritenendo la materia del contendere oggetto di discrezionalità tecnica e, come tale, insindacabile nel merito.

In vista dell'udienza, la ricorrente ha depositato documenti (25.8.2021) e memoria conclusionale (3.9.2021), con cui ha ripercorso le argomentazioni sostenute.

L'Amministrazione intimata, invece, ha prima depositato la propria memoria difensiva (11.8.2021), confermando le proprie difese, e poi, con memoria di replica del 15.9.2021, ha controdedotto alle argomentazioni della ricorrente.

All'udienza del 6.10.2021, la causa è trattenuta in decisione.

Il ricorso è infondato e tanto esime il Collegio dall'esaminare diffusamente le eccezioni preliminari formulate dall'Amministrazione resistente, su cui ci si soffermerà in modo sintetico, per soli fini di completezza motivazionale.

In primo luogo, l'Ente deduce, nella propria memoria di costituzione, l'inammissibilità del gravame per non avere la ricorrente impugnato preventivamente il verbale conclusivo della conferenza di servizi, tenutasi ai sensi dell'art.14 ter L. n. 241/1990, ovvero gli atti ad esso presupposti.

L'eccezione è infondata, in quanto la conferenza di servizi, indetta nel procedimento di cui al presente giudizio, è stata avviata nel regime normativo antecedente l'introduzione dell'art.14 quater L. n. 241/1990, così come sostituito dall'art.1, comma 1, D. Lgs. n.127/2016 (applicabile, in virtù dell'art. 7 del medesimo decreto, ai soli procedimenti instaurati successivamente alla sua entrata in vigore e, dunque, *ratione temporis*, non a quello in esame).



Ne consegue la natura esclusivamente endoprocedimentale e, dunque, non immediatamente lesiva, delle determinazioni conclusive della conferenza stessa, non avendo esse valenza sostitutiva del provvedimento finale che, invece, può desumersi soltanto dal testo dell'art. 14 quater cit. oggi vigente ma ininfluenza, perché sopravvenuto, rispetto alla fattispecie in esame.

Va, poi, sgomberato il campo dalla suggestiva ma non corretta allegazione dell'Amministrazione, secondo la quale la fattispecie di cui trattasi rientrerebbe tra quelle di discrezionalità tecnica e, come tale, sarebbe insindacabile nel merito.

Così non è, atteso che l'intera controversia si snoda intorno la qualificazione giuridica del biogas, risolvendosi, quindi, in questioni di puro diritto, da cui esula qualsivoglia profilo valutativo discrezionale, sia pur tecnico.

Tanto premesso, può passarsi all'esame delle censure che, nel merito, sono tutte infondate.

Le parti, come anticipato, dibattono sulla qualificazione del biogas proveniente dai reflui di un depuratore e destinato alla combustione e, pertanto, sulla disciplina ad esso applicabile.

In prima battuta, il ricorso muove dall'assunto secondo cui il biogas non potrebbe considerarsi 'rifiuto' in quanto effluente gassoso escluso ex lege dal novero dei rifiuti (ex artt. 183, 185 D.Lgs. n.152/2006) ed incluso nelle emissioni di cui all'art 269 D. Lgs. n.152/2006; al più, si sostiene, esso rappresenterebbe un 'sottoprodotto' del procedimento di depurazione delle acque, utile ad alimentare

l'impianto e, quindi, rispondente alle caratteristiche ex art.184 bis D. Lgs. n.152/2006.

La ricorrente si duole, poi, dell'errata applicazione dell'allegato X alla parte V, D.Lgs. n.152/2006, affermando che il menzionato allegato, posto a base della prescrizione impugnata, si riferirebbe ad impianti diversi (per dimensioni) da quello preso in considerazione.

Infine, lamenta l'illogicità e l'erroneità della motivazione - peraltro definita carente - della prescrizione impugnata, in ragione del fatto che l'Amministrazione precedente non solo non avrebbe esaurientemente giustificato la propria determinazione sul punto, ma avrebbe errato nel corretto inquadramento, di cui alla disciplina ex D.Lgs. n.152/2006, del materiale in questione.

Alla luce della stretta connessione fra le diverse doglianze, queste possono essere scrutinate congiuntamente.

Preliminarmente, deve evidenziarsi l'inconferenza, rispetto al caso di specie, degli artt. 185 e 269 D. Lgs. n.152/2006, richiamati dalla ricorrente a sostegno del proprio gravame.

Infatti, benché su tale aspetto non si sia diffusamente soffermata l'Amministrazione metropolitana, le due disposizioni si riferiscono -come espressamente chiarito dal dato testuale- alle sole emissioni degli effluenti gassosi in atmosfera e, pertanto, non risultano applicabili alla fattispecie in esame.

Invero, come già anticipato in premessa e pacifico in atti, il biogas, sulla qualificazione del quale le parti dibattono, non è finalizzato ad essere emesso

direttamente in atmosfera ma, invece, è destinato alla combustione per la produzione di energia termica per lo stesso impianto di depurazione, sicchè sono al più i fumi di combustione ad essere destinati all'emissione.

Sulla scorta di tale rilievo, le disposizioni sopraindicate, dedicate alle emissioni (dirette) in atmosfera - e non ai combustibili - non possono essere invocate per governare la fattispecie.

Deve aggiungersi, a tal proposito, che i richiami evocati dalla ricorrente alle autorizzazioni già ottenute per altri impianti si palesano fuori mira poiché si riferiscono ad ipotesi di autorizzazioni alle mere emissioni in atmosfera ex art.269 D.Lgs. n.152/2006 e, dunque, non volte a regolare l'utilizzo del biogas per combustione.

In via dirimente, si osserva che, quand'anche fossero stati casi del tutto identici, l'accertata correttezza dell'*agere* amministrativo metropolitano nel caso in questa sede sottoposto al vaglio giurisdizionale renderebbe assolutamente irrilevante qualsiasi altro provvedimento di contenuto difforme della cui legittimità non potrebbe che dubitarsi.

Quanto, poi, al nucleo centrale della controversia, ossia la qualificazione *ex se* del biogas e, quindi, la legittimità della prescrizione impartita, attesa la accertata destinazione della sostanza gassosa alla combustione, essa va desunta dall'analisi puntuale del disposto dall'allegato X alla parte V del D.Lgs. n.152/2006 dedicato, proprio ai combustibili.

Per espressa disposizione normativa, il menzionato allegato si riferisce all'impiego di combustibili d'alimentazione negli impianti dei titoli I e II della parte V (quest'ultima contenente le norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera) del T.U. Ambiente, prescrivendo espressamente, nella sezione 6 della parte II, per l'utilizzo in combustione del biogas proveniente da "discariche, fanghi, liquami e altri rifiuti di matrice organica", il rispetto delle modalità e condizioni previste dalla disciplina sui rifiuti (implicitamente escludendo, quindi, le disposizioni della parte V invocate dalla ricorrente).

Precipitato logico di tale statuizione è che il biogas proveniente da rifiuti di matrice organica (quali i fanghi e liquami) segue la disciplina dei rifiuti e necessita, per ciò, di autorizzazione ad hoc.

Per escluderne tale natura (ossia di biogas proveniente da rifiuto ed in particolare da fanghi di depurazione di liquami) la ricorrente ha invocato, negli ultimi scritti difensivi, la prescrizione di cui all'art. 127 D.Lgs. n.152/2006, secondo cui detti fanghi andrebbero considerati rifiuti solo a compimento del processo di depurazione (art. 127 D.Lgs. n.152/2006: "1. *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. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato (1).*

2. *È vietato lo smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali dolci e salmastre.*") .

Tale soluzione interpretativa, per quanto suggestiva, non può essere percorsa poiché si pone in contrasto con il canone ermeneutico di ragionevolezza, nonché con basilari esigenze di tutela della salute, in quanto non ne sarebbe ravvisabile alcuna ragionevole giustificazione, non comprendendosi in che modo i fanghi prodotti da rifiuti (per ciò solo potenzialmente nocivi) possano perdere le proprie caratteristiche ontologiche in un processo di depurazione a circuito chiuso ed addirittura prima che questo venga completato, per poi riacquistarla a compimento del trattamento complessivo.

Al contrario, come efficacemente dedotto dalla difesa dell'Amministrazione, citando pertinente giurisprudenza a supporto (Corte di Cassazione penale n. 27958 del 6.6.2017), la *ratio legis* dell'art.127 D.Lgs. n.152/2006 va individuata nell'esigenza di precisare come i citati fanghi, oltre che durante il normale decorso del trattamento, mantengano la qualifica di rifiuti persino a compimento dell'iter depurativo. In particolare, come chiarito dal precedente indicato *“le parole “e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione”, aggiunte dal decreto legislativo n. 4 del 2008, vanno lette nel senso che il legislatore non ha inteso restringere, attraverso il riferimento cronologico, l'applicabilità delle disposizioni sui rifiuti, confinandole esclusivamente alla fine del processo di trattamento e disinteressandosi di qualsiasi tutela ambientale nelle fasi precedenti, ma ha precisato che la disciplina sui rifiuti va applicata al trattamento considerato nel suo complesso e ciò anche in considerazione del fatto che il preliminare trattamento dei fanghi viene effettuato presso l'impianto ed è finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale (smaltimento o riutilizzo) in condizioni di sicurezza per*

*l'ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi ed altri processi, con la conseguenza che la disciplina sui rifiuti si applica anche in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato o venga effettuato in luogo diverso dall'impianto di depurazione o in modo incompleto, inappropriato o fittizio (Sez. 3, n. 36096 del 22/09/2011, Lupi, Rv. 25126), e tanto per comprensibili ragioni di tutela ambientale e della salute umana che costituiscono la ratio essendi delle disposizioni in materia.”.*

Infine, neppure coglie nel segno la prospettata esclusione dalla disciplina di cui alla sezione 6, in considerazione delle caratteristiche dimensionali dell'impianto, assumendo la difesa della ricorrente che la disciplina in questione sia applicabile solo ai grandi impianti di cui al titolo I della parte V (dedicata ai rifiuti).

Infatti, le disposizioni di cui alla sezione 6 si applicano anche agli impianti disciplinati dal titolo II della parte V (v. allegato X, parte I, sezione 2), ossia anche quelli di dimensioni pari a quelle del depuratore di Cassano Murge che ha potenza termica nominale inferiore a 3MW.

In particolare, la sezione 2 della parte I dell'allegato X già citato, nell'indicare l'elenco dei combustibili di cui è consentito l'utilizzo negli impianti di cui al titolo II (tra cui quelli con potenza inferiore a 3 MW), contempla il “*n*) biogas individuato nella parte II, sezione 6, alle condizioni ivi previste.”.

I limiti appena indicati al suo utilizzo, oltre al principio di specialità delle disposizioni dell'allegato X appena citate inerenti il biogas, escludono, inoltre, che il predetto biogas possa essere considerato un sottoprodotto ai sensi dell'art. 184



bis cit. (vigente *ratione temporis*), invocato dalla ricorrente, sicchè il relativo profilo di censura va respinto al pari degli altri.

Neppure, infine, risulta pertinente il precedente (TAR Sicilia, Palermo I sez., n. 1430 del 24.5.2007)

invocato dall'AQP a sostegno delle proprie tesi, in considerazione della diversa provenienza del biogas in quella sede controverso (derivante da fermentazione di prodotti vegetali).

Sulla scorta delle considerazioni suesposte, ogni profilo di censura inerente la sufficienza motivazionale perde di rilievo, essendo emerso dalla ricostruzione normativa sin qui operata che l'Ente metropolitano, con la prescrizione imposta, ha fatto buon governo della disciplina di settore applicabile al biogas combustibile proveniente da rifiuti.

Conclusivamente, per le ragioni suesposte, il ricorso non può trovare accoglimento.

Le spese derogano alla soccombenza in ragione della particolarità e novità della questione esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese integralmente compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 6.10.2021 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Desirèe Zonno, Consigliere, Estensore

Angelo Fanizza, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Desirèe Zonno**

**IL PRESIDENTE**

**Angelo Scafuri**

**IL SEGRETARIO**