

Nota di commento Consiglio di Stato – Sez. IV, Sentenza n.6597/2024

Pronuncia del Consiglio di Stato sul trattamento dei fanghi di depurazione

A cura di Mauro Kusturin

I fanghi degli impianti di depurazione sono, da sempre, argomento controverso per gli addetti ai lavori in ambito ambientale, sia dal punto di vista giuridico, sia da quello tecnico; in particolar modo, è di notevole importanza l'esatta individuazione del momento preciso in cui i citati fanghi devono essere considerati come *rifiuto*.

La Suprema Corte di Cassazione, con la Sentenza n. 36096 del 5 ottobre 2011 (ribadita con Sentenza n. 38051 del 17 settembre 2013) ha sancito, da tempo, l'applicabilità della disciplina contenuta nell'art. 127 del D. Lgs. 152/2006, soffermandosi sul momento in cui i fanghi escono dal ciclo depurativo per divenire rifiuti: nel dettaglio, la Cassazione ha stabilito che *“la disciplina dei rifiuti deve applicarsi ai fanghi al termine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione”*, e pertanto, diviene fondamentale individuare il momento conclusivo di tale trattamento.

Un successivo tassello, per chiarire quanto sopra riportato, è stato aggiunto dal legislatore, il quale, con le ulteriori modifiche apportate all'art.127, introdotte dall'art. 9 del decreto-legge n. 39 del 2023, ha disposto che i *“... i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e **comunque solo** alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato”*.

In questo contesto si innesta la recente pronuncia del Consiglio di Stato – Sez. IV, Sentenza n.6597/2024, la quale, nel rigettare il ricorso del MASE alla Sentenza n. 482/2024 del TAR Lazio – Sez. II, sancisce che il trattamento fanghi, se provenienti da un depuratore, anche se realizzato nella stessa area dell'impianto ma autonomo da questo, è sottoposto al regime dei rifiuti perché l'attività non rientra nel ciclo di depurazione.

Il Collegio, difatti, *“rileva ... che il progetto in esame si propone di realizzare un impianto di trattamento rifiuti che, pur se fisicamente localizzato all'interno dello stesso perimetro nel quale è localizzato anche l'impianto di depurazione, ha la sua autonomia. In particolare, l'essiccazione dei fanghi avviene mediante un trattamento diverso da quello relativo al processo depurativo dei reflui svolto nell'adiacenza impianto di depurazione. I fanghi in uscita dalla nastropressa si trovano, pertanto, nella fase finale e non intermedia del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione”*.

Leggendo integralmente la Sentenza del C.d.S., si rileva, appunto, che i fanghi interessati sono quelli *“in uscita dalla nastropressa”*: dal punto di vista tecnico, dopo tale fase, i fanghi, che hanno subito il processo di disidratazione, si considerano *“stabili e palabili”* e, pertanto, hanno terminato il *complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione*.

Al contrario, *“un impianto di essiccazione fanghi del depuratore ... mediante serra solare”*, posto a valle della disidratazione con nastropressa, (solitamente) non è contemplato in un classico ciclo depurativo: tuttavia, tale sistema di essiccamento potrebbe essere considerato come un upgrade tecnologico della disidratazione meccanica, con un'ulteriore riduzione dei volumi di fango stabilizzato, *“promettendo”* che il destino finale dei citati fanghi possa garantire tutte le possibili forme di recupero o di smaltimento¹ (dal contenuto della Sentenza n.6597/2024, anche se non dettagliatamente dichiarato il destino finale, si presume che i fanghi siano destinati al recupero, in quanto, *“proprio attraverso la realizzazione di questo intervento si ottempera in maniera ottimale a quanto previsto dall'articolo 127 del d.lgs. n. 152 del 2006 che dispone che «i fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro impiego risulti appropriato»”*).

Alla luce di quanto sopra riportato, pertanto, può risultare ancora di dubbia interpretazione la corretta individuazione (da parte del Consiglio di Stato) della *“fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione”* dei citati fanghi: il MASE, difatti, ha sostenuto, nel ricorso, *“che il trattamento dei fanghi è relativo ai soli fanghi di depurazione prodotti dall'adiacente depuratore che tratta le acque reflue urbane, il che «integra una fase intermedia di lavorazione strettamente integrata al complesso di lavorazioni facenti parte del ciclo [di depurazione]»”*.

Resta, comunque, un punto fermo *“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”* (Cass. Pen. – Sez. III Sentenza n. 36096/2011).

In conclusione, i fanghi di depurazione (e la loro classificazione come *rifiuto*) risultano, ancora una volta, un tema di stretta attualità per il dibattito *trasversale* che si genera tra aspetti giuridici e tecnici.

Mauro Kusturin

Pubblicato il 9 settembre 2024

In calce la Sentenza n.6597/2024 – Consiglio di Stato – Sez. IV,

¹ Sullo smaltimento, giova menzionare il contenuto integrale della Sentenza CGUE n. C-629/19 del 14/10/2020 sul concetto di *“disfarsi”* e sulla nozione di *“rifiuto”*: *“il termine «disfarsi» e dunque la nozione di «rifiuto», ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98, non possono essere interpretati in modo restrittivo”*.

Pubblicato il 22/07/2024

N. 06597/2024REG.PROV.COLL.
N. 01857/2024 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 1857 del 2024, proposto dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Consorzio Industriale Provinciale dell'Oglastra, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Lai, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

Ruzzo Reti S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Giancola, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

Comune Di Cotronei, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, n. 482 del 2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consorzio Industriale Provinciale dell'Ogliastra e di Ruzzo Reti s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2024 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1.- La vicenda amministrativa in esame si è articolata nei seguenti momenti essenziali:

- il Ministero dell'economia e delle finanze, in data 6 agosto 2021, ha assegnato al Mase (ex Ministero della transazione ecologica) la somma di euro 1.500.000.000,00 per la realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e l'ammodernamento di impianti esistenti, nell'ambito della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", Componente 1 "Economia circolare e agricoltura sostenibile", Investimento 1.1 "Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti", del PNRR, misura M2C1.1.I.1.1;
- Il Mase, con decreto 28 settembre 2021, ha approvato i criteri di selezione delle proposte relative alla citata misura M2C1.1.I.1.1 individuando tre Linee d'intervento: Linea A (miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani), Linea B (ammodernamento – anche con ampliamento di impianti esistenti – e realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclo dei rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata) e Linea C (ammodernamento – anche con ampliamento di impianti esistenti – e realizzazione di nuovi impianti innovativi di trattamento/riciclaggio per lo smaltimento di materiali assorbenti ad uso personale, i fanghi di acque reflue, i rifiuti di pelletteria e i rifiuti tessili);

- in relazione alla linea C, l'avviso pubblico ha previsto l'erogazione di finanziamenti da corrisponderci nella forma del contributo a fondo perduto;
 - il Consorzio industriale provinciale dell'Ogliastra ha presentato una domanda avente ad oggetto la *«Realizzazione di un impianto di essiccazione fanghi del depuratore consortile mediante serra solare»*;
 - la Commissione, in data 3 ottobre 2022, in sede di ammissione e valutazione delle domande presentate, ha chiesto, tramite il responsabile unico del procedimento, chiarimenti al Consorzio in ordine al possesso delle autorizzazioni al trattamento dei fanghi provenienti da altri impianti;
 - il Consorzio, in data 4 ottobre 2022, ha comunicato di non avere alcuna autorizzazione e di non aver provveduto a chiederne il rilascio;
 - la Commissione, in data 19 ottobre 2022, per tale ragione, ha chiesto al responsabile unico del procedimento di avviare la procedura di esclusione in riferimento all'istanza in questione;
 - il Rup, in data 3 novembre 2022, ha trasmesso il preavviso di rigetto;
 - il Consorzio, in data 19 novembre 2022, in riscontro al preavviso di rigetto, ha affermato che l'intervento progettuale proposto è riferito ad un trattamento di acque reflue e che proprio attraverso la realizzazione di questo intervento si ottempera in maniera ottimale a quanto previsto dall'articolo 127 del d.lgs. n. 152 del 2006 che dispone che *«i fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro impiego risulti appropriato»*;
 - la Commissione, in data 13 dicembre 2022, esaminate le osservazioni del Consorzio, ha confermato le proprie valutazioni in ordine all'esclusione della procedura della suddetta istanza;
 - il Mase, in data 29 dicembre 2022, ha approvato la graduatoria definitiva delle proposte ammesse relativa all'investimento 1.1. Linea d'Intervento C;
 - il Mase, in data 4 settembre 2023, ha notificato il decreto con il quale è stata disposta l'esclusione dalla procedura della domanda presentata dal Consorzio.
- 2.- Il Consorzio ha impugnato l'atto di esclusione innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che, con sentenza 10 gennaio 2024, n.

482, ha accolto il ricorso, rilevando che la procedura del Ministero non sarebbe limitata a finanziarie i soli interventi destinati a trattare “rifiuti eteroprodotti”.

3.- Il Ministero ha proposto appello per le ragioni indicate nella parte in diritto.

DIRITTO

1.- La questione posta all’esame della Sezione attiene alla legittimità dell’esclusione del Consorzio dalla procedura descritta dalla parte in fatto.

2.- Con un primo motivo si assume l’erroneità della sentenza nella parte in cui non si è pronunciata in ordine all’eccezione di irricevibilità del ricorso in quanto la graduatoria è stata pubblicata in data 21 dicembre 2022, con decreto del 12 dicembre 2022, n. 206 e il ricorso è stato notificato in data 2 novembre 2023, oltre il termine perentorio di sessanta giorni.

Il motivo non è fondato.

Gli artt. 29 e 41, comma 2, cod. proc. amm. prevedono che il ricorso di annullamento deve essere notificato entro il termine perentorio di sessanta giorni, decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge.

La regola generale, ai fini dell’individuazione del termine di decorrenza, è la piena conoscenza dell’atto, che, secondo la giurisprudenza prevalente, è integrata quando si ha l’effettiva cognizione degli elementi essenziali dell’atto, ossia l’autorità emanante, la data, il contenuto dispositivo e l’effetto lesivo (Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2015, n. 3184).

È fatta salva la possibilità di proporre motivi aggiunti quando si acquisisce la conoscenza integrale del provvedimento, anche, eventualmente, dopo l’accesso agli atti.

Nel caso in cui sia mancata la notificazione o comunicazione ovvero non siano previste forme di pubblicazione, il termine decadenziale decorre dalla

conoscenza.

Nel caso in cui tali forme comunicative siano state poste in essere occorre accertare quale sia il loro rapporto con la piena conoscenza dell'atto, ai fini della decorrenza del suddetto termine.

Secondo un primo orientamento, il termine decorre dal suddetto perfezionamento, non rilevando l'intervenuta piena conoscenza (Cons. Stato, sez. IV, 14 dicembre 1982, n. 839).

Secondo un diverso orientamento, che la Sezione condivide, il termine decorre dalla piena conoscenza se questa è avvenuta anteriormente al perfezionamento delle predette forme (Cons. Stato, sez. III, 17 marzo 2017, n. 1212).

La prova della piena conoscenza, secondo i criteri generali di riparto del relativo onere, incombe sulla parte che eccepisce la tardività del ricorso e deve essere assistita da rigorosi e univoci riscontri, ossia da elementi documentali dai quali possa desumersi con assoluta certezza il momento della piena conoscenza (Cons. Stato, sez. IV, 3 ottobre 2014, n. 4962; Cons. Stato, sez. IV, 13 dicembre 2013, n. 6007).

Nella fattispecie in esame, il Consorzio ha correttamente impugnato l'atto di esclusione dalla procedura che gli è stato ritualmente notificato. L'amministrazione appellante non ha dimostrato che la parte avesse avuto piena conoscenza della intervenuta esclusione prima della notificazione già al momento dell'approvazione della graduatoria. Ne consegue, pertanto, la tempestività del ricorso.

3.- Con un primo motivo si assume l'erroneità della sentenza nella parte in cui afferma che l'avviso pubblico non circoscrive gli interventi finanziabili alla realizzazione di impianti destinati a trattare rifiuti "eteroprodotti". In particolare, si afferma che *«sebbene il citato art. 5 dell'Avviso non dichiarare espressamente che i fanghi debbano essere eteroprodotti (...) è insito nella ratio e nella conformazione specifica dell'intervento che la disposizione detta sia da interpretarsi nel senso che le proposte progettuali non possono che avere ad oggetto il trattamento di fanghi*

classificati come rifiuti, quindi provenienti dall'esterno dell'impianto di trattamento da finanziare e non invece prodotti nell'ambito della sequenza di lavorazioni operate all'interno di un medesimo impianto complesso».

Si assume che il trattamento dei fanghi è relativo ai soli fanghi di depurazione prodotti dall'adiacente depuratore che tratta le acque reflue urbane, il che *«integra una fase intermedia di lavorazione strettamente integrata al complesso di lavorazioni facenti parte del ciclo di produzione».*

Il motivo non è fondato.

L'art. 127 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che *«i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti (...) solo alla fine del complesso processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione».*

Il Collegio rileva, alla luce di quanto esposto in modo condivisibile dalla difesa del Consorzio, che il progetto in esame si propone di realizzare un impianto di trattamento rifiuti che, pur se fisicamente localizzato all'interno dello stesso perimetro nel quale è localizzato anche l'impianto di depurazione, ha la sua autonomia. In particolare, l'essiccazione dei fanghi avviene mediante un trattamento diverso da quello relativo al processo depurativo dei reflui svolto nell'adiacenza impianto di depurazione. I fanghi in uscita dalla nastropressa si trovano, pertanto, nella fase finale e non intermedia del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione.

Per quanto attiene all'autorizzazione, nell'appello non si rinvencono specifiche censure e in ogni caso la stessa può essere richiesta una volta ottenuto il finanziamento.

In definitiva, deve ritenersi integrato il presupposto di cui al riportato art. 127, rimanendo fermo il potere del Ministero di esercitare le funzioni di vigilanza nella fase di esecuzione del rapporto giuridico al fine di verificare il rispetto effettivo delle condizioni e dei presupposti accertati in questa sede come condizionanti la fondatezza della pretesa azionata dal ricorrente in primo grado.

4.- La natura della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando:

- a) rigetta il ricorso in appello indicato in epigrafe;
- b) dichiara integralmente compensato tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

Luca Lamberti, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

L'ESTENSORE
Vincenzo Lopilato

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO