

***L'applicabilità della disciplina sui rifiuti
ai fanghi di depurazione: quali prospettive?***

di **Michele Lippeillo e Mauro Kusturin¹**

Uno dei temi su cui da diversi anni discute la comunità scientifica – e che a causa dei suoi risvolti giuridici tiene impegnati gli operatori del diritto – è l'esatta individuazione del momento preciso in cui considerare come rifiuto uno scarto. In particolare, la classificazione diviene assai più problematica allorquando la fattispecie ricada nella produzione di fanghi negli impianti di depurazione.

A tal proposito, 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 l'applicabilità della disciplina contenuta nell'articolo 127 del D. Lgs. 152/06, soffermandosi sul momento in cui i fanghi escono dal ciclo depurativo per divenire rifiuti. Più dettagliatamente, la Cassazione ha fornito un *excursus* storico a partire dall'art. 48 del D. Lgs. n.152/99 sino al citato articolo 127, così come modificato dal D. Lgs. n. 4/2008 che dispone come “... *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 stabilisce che sulla base del novellato art. 127 “...*la disciplina dei rifiuti deve applicarsi ai fanghi al termine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione*”, tanto che diviene fondamentale individuare il momento conclusivo di tale trattamento.

In tale contesto, si inserisce il giudizio del Consiglio di Stato – Sez. IV, con la Sentenza n.1685 del 17 febbraio 2023, il quale sottolinea come “...*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...*” possano essere sottoposti alla disciplina dei rifiuti ancor prima della fine del complessivo processo di trattamento effettuato all'interno dell'impianto di depurazione.

Il Consiglio di Stato ritiene, altresì, che sulla base dell'inciso non vi è alcuna introduzione di un limite cronologico per la sottoposizione alla disciplina sui rifiuti applicabile ai fanghi, ma che lo stesso, riferendosi ai fanghi da trattamento di acque reflue, preveda l'applicabilità della disciplina sui rifiuti anche nei casi in cui il trattamento non venga effettuato prima o venga effettuato in un impianto diverso da quello di depurazione. In sostanza, il provvedimento in parola sentenzia che il riutilizzo di biogas, derivante dal processo di depurazione e, in particolare, dal trattamento dei fanghi, va autorizzato in virtù della Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 – come pure specificato 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*”.

Ponendo a confronto le sentenze pronunciate dai due autorevoli organi giudicanti, Consiglio di Stato da una parte e Suprema Corte dall'altra, si può dunque riscontrare una netta difformità decisionale in merito all'individuazione della circostanza secondo la quale i fanghi divengono rifiuti.

Invero, i principi fissati dalla Sentenza di Cassazione n. 36096/2011 erano stati invocati nella Sentenza del TAR Puglia n. 1580/2021 (riferimento alla Sentenza di Cassazione n. 27958/2017²),

1 <https://www.sicurezzaegiustizia.com/mauro-kusturin/>

2 La citata Sentenza è stata oggetto di articolo per argomento diverso – M. Kusturin, D. Difino,

contro la quale è stato presentato il ricorso che poi ha generato l'appello e la sentenza discordante del Consiglio di Stato n. 1685/2023. Nel primo grado della Giustizia Amministrativa (**Sez. 3, n. 36096 del 22/09/2011, Lupi, Rv. 25126**), le richiamate modifiche aggiunte dal D. Lgs. n. 4 del 2008 “...e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione” hanno inteso fornire un'interpretazione cronologicamente non restrittiva sull'applicabilità delle norme sui rifiuti, precisando che la disciplina in questione va applicata al trattamento considerato nel suo complesso.

Dal punto di vista tecnico le conclusioni del Consiglio di Stato (e del TAR Puglia), seppure difformi, presentano entrambe aspetti non esenti da critiche: la produzione di biogas, così come riportato da autorevole bibliografia tecnica³, avviene nella fase di *digestione anaerobica* dei fanghi, uno degli stadi del complessivo ciclo depurativo, nonché nella fase intermedia necessaria per stabilizzarli e renderli compatibili ai fini dello smaltimento. Nello specifico, 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, a cui seguono le fasi di post-ispessimento, di condizionamento e di disidratazione: solo al termine di questa sequenza di fasi, il fango tecnicamente (anche per la Cassazione) diviene un rifiuto (al contrario di quanto affermato dal Consiglio di Stato).

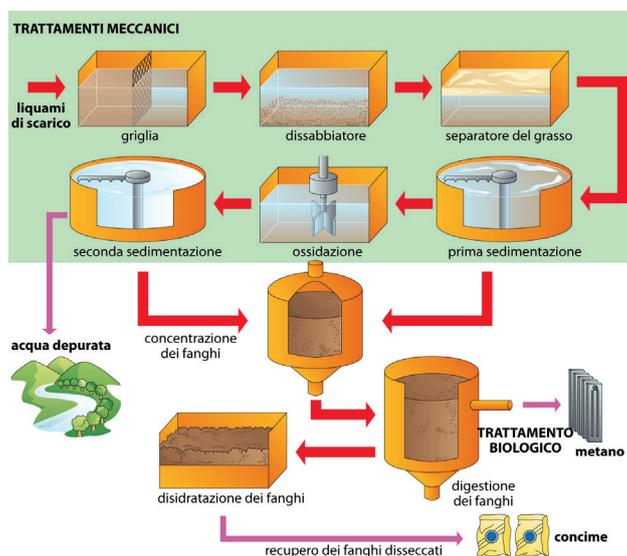


fig. 1 – Immagine tratta dal libro *TECNOLOGIA* – Gianni Arduino

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 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 risultato ottenuto, il biogas, viene nella maggior parte dei casi (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). Il biogas, dunque, viene prodotto quando il fango trattato non può essere ancora considerato un rifiuto perché non ha concluso il “...complessivo trattamento, il quale è effettuato presso l'impianto e

“Utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura: quali tipologie si possono impiegare?” – www.dirittoambiente.net – pubblicato il 11/9/2017.

3 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

finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale” – come sancito dalla Cassazione – contrariamente alla pronuncia del Consiglio di Stato secondo cui “...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”.

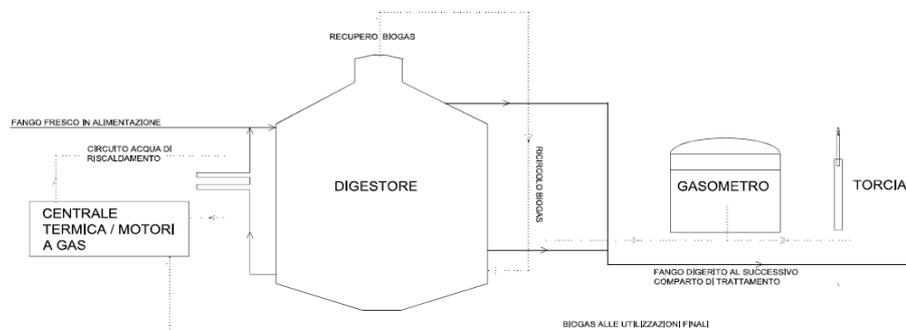


fig.2 – Fonte Scienza Attiva

Ai rilievi tecnici sopra esposti si aggiungono altre osservazioni *versus* la pronuncia del Consiglio di Stato attinenti al campo delle autorizzazioni in materia ambientale. Nella fattispecie, seguendo il ragionamento dell’organo giudicante in parola, si eccepiscono due interessanti valutazioni riguardanti la necessaria autorizzazione *ex Parte IV*.

La prima si riferisce ai casi previsti dall’art. 208 (autorizzazione unica) che, stante la sentenza del Consiglio di Stato, 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*), nonostante l’utilizzo del biogas sia un’attività del tutto marginale rispetto a quella, nettamente preponderante, della depurazione.

La seconda valutazione, invece, riguarda i casi *ex art. 216*, ossia la comunicazione prevista, che comporterebbe, nella maggior delle ipotesi, la richiesta di modifica sostanziale dell’AUA in virtù dell’aggiunta di uno dei titoli autorizzativi previsti dall’*autorizzazione unica ambientale*.

In entrambi i casi, visto che la maggior parte dei depuratori pubblici e privati dotati del comparto di digestione anaerobica potrebbero risultare sprovvisti del provvedimento di autorizzazione *ex Parte IV* richiesto dal Consiglio di Stato, l’intero sistema autorizzatorio risulterebbe, di fatto, *contra legem*, con le conseguenze facili da immaginare.

All’uopo, poi, giova ricordare che, ai sensi dell’allegato IV, let. p), parte I, alla Parte V 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 m³/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*”⁴. In questa categoria rientrano i digestori anaerobici, in quanto, solitamente, vengono utilizzati in depuratori con una potenzialità superiori a

4 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.

10.000 A.E. (abitanti equivalenti).

In conclusione, fermo restando il rispetto per le conclusioni del Consiglio di Stato, si ritiene che il regime autorizzatorio del recupero/riutilizzo del biogas, anche alla luce delle ultime modifiche introdotte dal *Decreto Siccità* all'art.127 D. Lgs. n.152/2006⁵, dovrebbe restare confinato nell'ambito di competenza della Parte III (e in Parte V, in quanto già disciplinato, per le emissioni in atmosfera) del *Testo Unico Ambientale*. Ciò detto, l'applicabilità della disciplina sui rifiuti sembra riguardare 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 fittizio⁶.

5 D.L. n.39/2023, Art. 9, Disposizioni urgenti in materia di fanghi da depurazione. All'articolo 127, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo le parole: «sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e», sono inserite le seguenti: «comunque solo». Pertanto l'attuale stesura del citato art.127, comma 1 è la seguente: “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 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.”

6 Sull'argomento del presente contributo: M. Kusturin, “Fanghi di depurazione da letti di essiccazione: quando sono rifiuti lo dice la Cassazione!”, pubblicato il 29/1/2012; M. Kusturin, “Le prescrizioni sui fanghi nell'autorizzazione allo scarico” – www.dirittoambiente.net – pubblicato il 15/1/2019; M. Kusturin, “Una controversa pronuncia del Consiglio di Stato sul biogas da fanghi di depurazione (e sulla loro configurazione come rifiuto)” – www.dirittoambiente.net – pubblicato il 13/4/2023; P. Fimiani, “Il Consiglio di Stato precisa l'ambito di applicazione dell'articolo 127 Dlgs 152/2006” - rifiuti bollettino di informazione normativa n. 315 (04/23).