

Pubblicato il 06/05/2022

N. 01027/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01084/2021 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 Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1084 del 2021, proposto da
ACQUA & SOLE s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Enzo Robaldo, Pietro Ferraris e
Francesca Trolli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia
e domicilio eletto presso il loro studio in Milano, Piazza Eleonora Duse, n. 4;

contro

COMUNE DI LINAROLO, in persona del Sindaco pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Adavastro, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo
studio in Milano, Via G. Donizetti, n. 47;

nei confronti

PROVINCIA DI PAVIA, in persona del Presidente p.t., non costituita in
giudizio;

per l'annullamento

della delibera del Consiglio comunale n. 3/2021 del Comune di Linarolo del
31 marzo 2021 di approvazione definitiva della Variante Generale al PGT e

dei relativi allegati, con particolare riferimento alle tavole di azionamento del Piano delle Regole, nella parte in cui disciplinano l'attività di spandimento di fanghi, ammendanti, correttivi e digestati;

di ogni altra disposizione, ancorché non nota, del PGT del Comune di Linarolo, che, per effetto della Variante Generale succitata, venga a disciplinare in maniera più restrittiva l'attività di spandimento di fanghi, ammendanti, correttivi e digestati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Linarolo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 marzo 2022 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

ACQUA & SOLE s.r.l. è una società che svolge attività nell'ambito del recupero dei rifiuti speciali non pericolosi e della produzione di fertilizzanti. La società è in particolare autorizzata al recupero dei fanghi biologici provenienti da impianti di depurazione e al loro spandimento in agricoltura con operazione R 10, nonché al loro utilizzo quale ammendante per il suolo agricolo dal punto di vista nutritivo.

Con il ricorso in esame, ACQUA & SOLE s.r.l. s.r.l. impugna principalmente la variante generale del PGT del Comune di Linarolo, approvata con delibera di Consiglio comunale n. 3 del 31 marzo 2021, nella parte in cui istituisce una fascia di rispetto pari a 500 metri dal centro abitato entro la quale è vietata l'attività di spandimento su suolo agricolo dei fanghi da depurazione, ammendanti, correttivi e digestati.

Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Linarolo.

La Sezione, con ordinanza n. 702 del 15 luglio 2021, ha accolto l'istanza cautelare.

Nel corso del giudizio, le parti hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza pubblica del 29 marzo 2022.

Occorre innanzitutto esaminare le eccezioni preliminari sollevate dall'Amministrazione resistente.

Con una prima eccezione, l'Amministrazione sostiene che il ricorso sarebbe inammissibile in quanto la ricorrente non avrebbe alcun interesse ad impugnare le norme di PGT che istituiscono la fascia di rispetto per l'attività di spandimento fanghi. Invero, secondo la stessa Amministrazione, la ricorrente, per dimostrare il suo concreto interesse, avrebbe dovuto provare (mediante il deposito di tabelle, del piano di fertilizzazione, del nullaosta della Provincia di Pavia all'utilizzo di nuovi terreni, delle comunicazioni ad essa rivolte) di essere in procinto di avviare attività di spandimento nelle aree per le quali il PGT dispone il divieto.

Ritiene il Collegio che l'eccezione sia infondata per le ragioni di seguito esposte.

La ricorrente è, come detto, un operatore economico autorizzato al recupero dei fanghi biologici provenienti da impianti di depurazione e al loro spandimento in agricoltura con operazione R 10.

Risulta dai nullaosta provinciali depositati in atti (cfr. docc. 9, 10, 11 e 12 di parte ricorrente) che la stessa ricorrente ha ottenuto l'incarico di effettuare attività di spandimento anche da diverse aziende agricole situate nel territorio del Comune Linarolo. Non è chiaro se i terreni di tali aziende siano compresi nella fascia di rispetto istituita dalla variante di PGT; tuttavia è certo che la ricorrente ha interesse ad operare nel territorio del suddetto Comune.

Si deve pertanto ritenere che le norme di PGT che introducono limiti all'attività di spandimento fanghi, impedendone lo svolgimento in determinate zone del territorio comunale, incidano in maniera concreta e diretta sugli interessi di ACQUA & SOLE s.r.l., se non altro perché

determinano una contrazione della potenziale clientela. Si precisa in proposito che, come ammette la stessa Amministrazione resistente, l'elenco delle aree sulle quali può essere in concreto svolta l'attività di spandimento può essere sempre integrato a seguito di richiesta di nullaosta da parte del soggetto autorizzato che abbia acquisito nuovi incarichi, così come riportato al punto d) del capitolo 8.2 dell'allegato 1 della D.G.R. X/2031 del 2014.

Non è poi possibile pretendere che, per dimostrare l'interesse alla proposizione del ricorso, l'operatore presenti all'autorità comunale una comunicazione di inizio attività di spandimento fanghi relativa a terreni compresi nella fascia di rispetto, posto che tale attività, proprio a causa delle nuove norme di PGT, sarebbe inevitabilmente destinata ad essere inibita.

Va dunque ribadito che le disposizioni impugnate incidono in maniera concreta sugli interessi della ricorrente la quale, pertanto, deve ritenersi portatrice di un concreto interesse alla proposizione del presente ricorso.

Con una seconda eccezione, l'Amministrazione resistente sostiene che il ricorso sarebbe inammissibile in quanto, all'epoca della sua proposizione non era stato ancora pubblicato sul BURL l'avviso di approvazione definitiva del PGT il quale, quindi, in quel momento era ancora inefficace ai sensi dell'art. 13, comma 11, della legge regionale n. 12 del 2005.

Anche questa eccezione non può essere condivisa.

Va invero osservato che le disposizioni avversate, anche prima della pubblicazione sul BURL dell'avviso di approvazione del PGT, erano comunque in grado di inibire l'attività di spandimento fanghi sui terreni inclusi nella fascia di rispetto istituita dal nuovo strumento urbanistico, e ciò in virtù di quanto disposto dall'art. 12, terzo comma, del d.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 13, comma 12, della legge regionale n. 12 del 2005, che vietano l'esecuzione di qualsiasi intervento in contrasto con piani urbanistici anche solo adottati (cd. misure di salvaguardia). Si deve pertanto ritenere che, sebbene al momento di proposizione del ricorso il PGT non fosse ancora efficace nel suo complesso, cionondimeno la parte aveva interesse ad

impugnare le previsioni in questa sede avversate; a maggior ragione l'interesse deve ritenersi sussistente al momento della decisione posto che, nelle more del giudizio, è intervenuta la pubblicazione sul BURL dell'avviso di approvazione del PGT.

Venendo ora all'esame del merito, ritiene il Collegio il ricorso sia fondato essendo meritevole di accoglimento la censura, prospettante il vizio più radicale ed avente perciò carattere assorbente, che deduce la violazione delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 99 del 1992 e nella DGR n. 5269 del 2016 la quale ha individuato un limite fisso di cento metri (e non di cinquecento metri, come previsto dalle norme di PGT avversate) dal perimetro del centro abitato entro la quale l'attività di spandimento fanghi è vietata.

A questo proposito si osserva quanto segue.

La disciplina riguardante l'utilizzo in agricoltura dei fanghi derivati dal processo di depurazione delle acque reflue è contenuto nel d.lgs. n. 99 del 1992 che ha dato attuazione alla direttiva 86/278/CE. Lo scopo dichiarato dall'art. 1 di tale decreto è, innanzitutto, quello di assicurare che l'attività di spandimento dei fanghi non provochi effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo. Altro scopo dichiarato è quello di incoraggiare l'attività di spandimento, in quanto volta al recupero di un materiale che, in base all'art. 127, primo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006, è classificato come rifiuto e che, quindi, dovrebbe essere altrimenti smaltito.

Proprio al fine di preservare questi interessi, il d.lgs. n. 99 del 1992 stabilisce i requisiti che i fanghi ed i terreni agricoli debbono possedere affinché si possa procedere allo spandimento e sottopone lo svolgimento di tale attività ad autorizzazione regionale e a controllo provinciale, nonché a previa comunicazione al comune.

L'art. 6, n. 3), del d.lgs. n. 99 del 1992 prevede poi espressamente che spetta alle regioni il compito di stabilire <<...le distanze di rispetto per l'applicazione dei fanghi dai centri abitati, dagli insediamenti sparsi, dalle

strade, dai pozzi di captazione delle acque potabili, dai corsi d'acqua superficiali...>>.

Come si vede questa norma è chiara nell'attribuire alle regioni la competenza ad individuare le distanze minime da rispettare con riferimento ad alcuni punti sensibili quali abitazioni, corsi d'acqua ecc. L'attribuzione alle regioni, e non ai comuni, della competenza ad individuare i limiti distanziali applicabili all'attività di spandimento dei fanghi è dovuta al fatto che il legislatore statale vuole far sì che la materia trovi una disciplina uniforme, perlomeno, a livello regionale onde evitare che la suddetta attività (come detto da incoraggiare in quanto volta al recupero di un rifiuto) venga ingiustificatamente ostacolata per interessi particolaristici.

Valorizzando le disposizioni appena illustrate, una parte della giurisprudenza afferma che la disciplina dello spandimento dei fanghi è da ricondurre alla disciplina dei rifiuti e che quest'ultima è, a sua volta, da collocare – secondo l'insegnamento costante della Corte costituzionale (cfr. Corte cost. 24 luglio 2009, n. 249) – nell'ambito della materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Si è quindi ritenuto che, siccome nessuna norma statale conferisce ai comuni potestà regolamentare in materia ambientale e, più in particolare, in materia di spandimento fanghi per uso agricolo, gli stessi comuni non possano emanare atti di normazione secondaria che abbiano ad oggetto tale materia. Ancora più in dettaglio, si è escluso poi che i comuni possano regolare l'attività di spandimento dei fanghi attraverso l'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, per sua natura finalizzato alla disciplina degli interventi di trasformazione fisica del territorio (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 15 ottobre 2010, n. 7528; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 4 aprile 2012, n. 1006; id. 25 maggio 2009, n. 3848).

A questo orientamento se ne contrappone un altro (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 16 giugno 2015, n. 2986) il quale non esclude che l'attività in questione possa essere oggetto di regolamentazione e disciplina da parte degli

strumenti urbanistici comunali, e ciò in particolare in quelle Regioni la cui normativa urbanistica attribuisca ai comuni il potere di dettare norme volte alla tutela del paesaggio e dell'ambiente (in Regione Lombardia tale potere sarebbe previsto dall'art. 10 della legge regionale n. 12 del 2005).

In diverse recenti sentenze (cfr., fra le altre, T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 2 maggio 2019, n. 986), la Sezione si è espressa a favore dell'orientamento più restrittivo, e ciò soprattutto in base al rilievo (che appare invero decisivo) secondo cui non è ammissibile ritenere che la norma regionale possa intervenire in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, quale è la materia "ambiente", per sovvertire il quadro delle competenze amministrative delineate dall'art. 6, n. 3), del d.lgs. n. 99 del 1992 il quale, come visto, affida alle regioni e non ai comuni il compito di individuare le fasce di rispetto entro le quali è vietata l'attività di spandimento fanghi (per quanto riguarda l'esatta portata da attribuire all'art. 10 della legge regionale n. 12 del 2005, si rimanda alla sentenza citata).

In ogni caso, va poi osservato che, anche qualora si dovesse ritenere che la legge regionale n. 12 del 2005 abbia attribuito agli strumenti urbanistici comunali il potere di individuare le fasce di rispetto concernenti l'attività di spandimento fanghi, non si può ammettere che tali strumenti introducano una disciplina contrastante con quella dettata dagli atti amministrativi regionali, cui la legge statale attribuisce, come ripetuto, specifica competenza in materia. Non ci si può quindi esimere dal rilevare il contrasto delle disposizioni contenute nel PGT del Comune di Linarolo (le quali individuano una fascia di 500 metri entro la quale è vietata l'attività di spandimento fanghi) rispetto a quella contenuta nella DGR n. 5269 del 2016 emanata in attuazione dell'art. 6, n. 3), del d.lgs. n. 99 del 1992, la quale, a differenza della precedente DGR n. 7/15944 del 2003, non indica più un limite minimo ma individua un limite fisso pari a 100 metri dal perimetro del centro abitato.

Si deve pertanto ritenere che, come anticipato, le censure in esame siano fondate.

Il ricorso deve essere di conseguenza accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento del PGT del Comune di Linarolo nella parte in cui in cui individua la fascia di 500 metri entro la quale è vietata l'attività di spandimento fanghi da depurazione, ammendanti, correttivi e digestati.

La complessità delle questioni affrontate e i contrasti giurisprudenziali che su di esse si sono formati inducono il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate, salva la rifusione del contributo unificato.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 29 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Anna Corrado, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Italo Caso

IL SEGRETARIO