

Sulla incompetenza del Comune a disciplinare la materia dello spandimento dei fanghi in agricoltura

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 15 marzo 2024, n. 778 - Nunziata, pres.; De Vita, est. - Azienda Agricola Allevi S.r.l., Acqua & Sole S.r.l., Alan S.r.l., Eco-Trass S.r.l., Eli Alpi Service S.r.l., Evergreen Italia S.r.l. e Var S.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Comune di Gropello Cairoli (avv.ti Vicario e Bianchi) ed a.

Sanità pubblica - Spandimento di reflui e fanghi derivanti dall'allevamento o dalla depurazione - Divieto di utilizzazione dei fanghi sui terreni agricoli gravati da vincoli di tutela assoluta - Incompetenza del Comune a disciplinare la materia dello spandimento dei fanghi in agricoltura.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato in data 27 dicembre 2018 e depositato il 21 gennaio successivo, le società ricorrenti hanno chiesto l'annullamento della Variante parziale al Piano di Governo del Territorio, adottata dal Comune di Gropello Cairoli con deliberazione consiliare non conosciuta e di cui è stato dato avviso sul B.U.R. Lombardia – Serie Avvisi e Concorsi n. 43 del 24 ottobre 2018.

Le aziende ricorrenti svolgono attività di gestione di rifiuti, attraverso il recupero dei fanghi biologici provenienti da impianti di depurazione. In particolare, le ricorrenti, quali operatori per conto terzi, ritirano i fanghi biologici dei depuratori dei sistemi fognari delle acque reflue, urbane e industriali, e altri fanghi provenienti da sistemi depurativi, per sottoporli, presso i propri impianti, a trattamenti idonei a recuperare le sostanze organiche in essi presenti, che successivamente sono oggetto di spandimento sui campi a beneficio dell'agricoltura (operazione R10). Tale spandimento dei fanghi biologici avviene su terreni di cui viene ottenuta la disponibilità, sulla scorta di accordi conclusi con aziende agricole, le quali, ai fini della concimazione dei propri terreni, hanno deciso di avvalersi del fertilizzante in questione. Alle aziende ricorrenti è stato demandato lo spandimento dei fanghi, tra l'altro, su terreni situati nel Comune di Gropello Cairoli (PV). Tuttavia il predetto Comune, nel corso del 2018, ha adottato una Variante parziale al Piano di Governo del Territorio (PGT), con cui ha stabilito – tramite l'integrazione del disposto di cui all'art. 19 delle N.T.A. – che *“all'interno delle connessioni ecologiche primarie o di secondo livello della REC, è espressamente vietato lo spandimento di reflui e fanghi derivanti dall'allevamento o dalla depurazione”* e ha altresì introdotto una ulteriore disposizione – ovvero l'art. 19-bis (rubricato *“Norme sovraordinate di disciplina dell'attività di spargimento fanghi in agricoltura”*) – con cui ha stabilito il divieto di utilizzazione dei fanghi sui terreni agricoli gravati da vincoli di tutela assoluta e comunque nei casi in cui non ricorrono le condizioni previste dal D. Lgs. n. 99 del 1992 e s.m.i. (indicando i vincoli fisici normativi ai fini dell'impiego dei rifiuti nella pratica agronomica che determinano aree di tutela assoluta); inoltre nelle N.T.A. è stato inserito l'art. 57-bis (rubricato *“Disposizioni per lo spargimento dei reflui e dei fanghi”*), attraverso il quale è stata ammessa l'attività di spandimento di fanghi e reflui nel limite di 500 m dal Tessuto urbano consolidato prevalentemente residenziale e di 100 m dai nuclei cascinali sparsi. A giudizio delle ricorrenti le competenze in materia di spandimento al suolo dei fanghi biologici spetterebbero esclusivamente alle Regioni (la Lombardia ha adottato in tale materia la D.G.R. n. 5269/2016), nessun potere essendo riservato ai Comuni, e in ogni caso non si potrebbe utilizzare in maniera sviata la potestà pianificatoria al fine di regolamentare un'attività priva di rilievo urbanistico/edilizio e avente un connotato prettamente agrario.

Assumendo l'illegittimità della Variante adottata dal Comune di Gropello Cairoli, le ricorrenti ne hanno chiesto l'annullamento per violazione di svariate disposizioni di legge e per eccesso di potere sotto differenti profili.

Si è costituito in giudizio il Comune di Gropello Cairoli, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, la difesa delle ricorrenti ha depositato in giudizio una memoria con cui ha ribadito le proprie posizioni, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza di smaltimento del 7 marzo 2024, svoltasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, il Collegio, preso atto della richiesta di passaggio in decisione della causa sugli scritti e senza discussione formulata dai difensori delle parti ricorrenti, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato.
2. Deve essere trattata in via prioritaria la censura, più volte ribadita nel ricorso, con cui si deduce l'incompetenza del Comune a disciplinare la materia dello spandimento dei fanghi in agricoltura, assumendosi la spettanza di tale attribuzione in via esclusiva alla Regione Lombardia.



2.1. La doglianza è fondata.

Come evidenziato nella parte in fatto, il Comune di Gropello Cairoli, nel corso del 2018, ha adottato una Variante parziale al Piano di Governo del Territorio (PGT), con cui ha stabilito, integrando il disposto dell'art. 19 delle N.T.A., che *“all'interno delle connessioni ecologiche primarie o di secondo livello della REC, è espressamente vietato lo spandimento di reflui e fanghi derivanti dall'allevamento o dalla depurazione”* e ha altresì introdotto l'art. 19-bis (rubricato *“Norme sovraordinate di disciplina dell'attività di spargimento fanghi in agricoltura”*), con cui ha stabilito il divieto di utilizzazione dei fanghi sui terreni agricoli gravati da vincoli di tutela assoluta e comunque nei casi in cui non ricorrono le condizioni previste dal D. Lgs. n. 99 del 1992 e s.m.i. (indicando i vincoli fisici normativi ai fini dell'impiego dei rifiuti nella pratica agronomica che determinano aree di tutela assoluta); inoltre ha inserito nelle N.T.A. l'art. 57-bis (rubricato *“Disposizioni per lo spargimento dei reflui e dei fanghi”*) con il quale è stata ammessa l'attività di spandimento di fanghi e reflui nel limite di 500 m dal Tessuto urbano consolidato prevalentemente residenziale e di 100 m dai nuclei cascinali sparsi.

Tali limitazioni all'attività di spandimento dei fanghi ai fini agronomici si pongono in contrasto con le previsioni contenute all'art. 6.3.11.b (*“Divieti di utilizzo”*) dell'Allegato 1 (*“Linee guida ai sensi della L.R. 12 dicembre 2003, n. 26 e s.m.i. per il trattamento dei fanghi provenienti dalla depurazione delle acque reflue di impianti civili ed industriali e per il loro successivo utilizzo a beneficio dell'agricoltura”*) della Deliberazione della Giunta Regionale del 1° luglio 2014, n. X/2031, confermata sul punto dalla Deliberazione del 6 giugno 2016, n. X/5269, secondo cui *“l'utilizzo dei fanghi in agricoltura è vietato (...) in prossimità degli ambiti destinati alla residenza o prevalentemente residenziali, individuati all'interno del tessuto urbano consolidato come definito nel P.R.G./P.G.T. per una fascia di 100 m. Per le case sparse la distanza sopra indicata è ridotta a 20 m”*.

La previsione di ulteriori divieti di spandimento dei fanghi in ambito agricolo e di una distanza di gran lunga superiore rispetto a quella fissata dalla disciplina regionale con riguardo alle abitazioni situate nel tessuto residenziale (pari a 500 m piuttosto che 100 m) e di cinque volte rispetto ai nuclei cascinali sparsi si pone in contrasto con la disciplina regionale, che il Comune non può derogare.

Difatti, secondo la più recente giurisprudenza, l'art. 6 del D. Lgs. n. 99 del 1992 demanda alla Regione, e non anche ai Comuni, l'individuazione dei *“limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento”*, nonché la fissazione delle *“distanze di rispetto per l'applicazione dei fanghi dai centri abitati, dagli insediamenti sparsi, dai pozzi di captazione delle acque potabili, dei corsi d'acqua superficiali, tenendo conto delle caratteristiche dei terreni (permeabilità, pendenza), delle condizioni meteo climatiche della zona, delle caratteristiche fisiche dei fanghi”*; l'art. 196 del D. Lgs. n. 152 del 2006 stabilisce, inoltre, che spetta (soltanto) alla Regione la regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti. Da tale ultima disposizione si ricava che la materia in questione attiene all'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che è di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione (ex multis, Corte Costituzionale, sentenza n. 180 del 2015), con conseguente legittimità della richiamata disciplina primaria che ha previsto un potere esclusivo in capo alla Regione (sul punto cfr. Consiglio di Stato, IV, 6 giugno 2017, n. 2722). L'attribuzione alle Regioni, e non ai Comuni, della competenza a 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 (da incoraggiare, in quanto volta al recupero di un rifiuto) venga ingiustificatamente ostacolata per interessi particolaristici (cfr. Consiglio di Stato, IV, 17 ottobre 2023, n. 9044; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 19 febbraio 2024, n. 428; IV, 15 gennaio 2024, n. 90).

Pertanto, i Comuni risultano privi di potestà in materia di spandimento dei fanghi biologici in agricoltura, fatto salvo il potere di sanzionare la violazione delle disposizioni regolamentari preventivamente stabilite dalla Regione, ove queste si sostanzino in violazioni della normativa in materia di igiene.

Naturalmente ciò non impedisce all'Ente comunale di applicare un eventuale divieto derivante da una diversa fonte normativa abilitata (ad esempio, di rango europeo o statale, oppure introdotta da un Ente Parco), laddove ne ricorrano i presupposti.

2.2. Ne discende la fondatezza della scrutinata censura e, previo assorbimento dei restanti motivi di doglianza, il conseguente annullamento della impugnata Variante parziale del P.G.T. del Comune di Gropello Cairoli nelle parti in cui sono stati individuati divieti assoluti di spandimento dei fanghi e laddove sono state individuate la fascia di 500 m dal Tessuto urbano consolidato prevalentemente residenziale e la fascia di 100 m dai nuclei cascinali sparsi entro le quali è vietata l'attività di spandimento fanghi ai fini agronomici.

3. Avuto riguardo al complessivo andamento della controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore delle società ricorrenti e a carico del Comune di Gropello Cairoli.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla la Variante parziale del P.G.T. del Comune di Gropello Cairoli nei sensi specificati in motivazione.

Spese compensate, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore delle parti ricorrenti e a carico del Comune di Gropello Cairoli.

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

(Omissis)

