

Regolamento per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, digestato e dei fanghi di depurazione

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 28 febbraio 2022, n. 222 - Migliozi, pres.; Amovilli, est. - Centro Agricoltura Ambiente Giorgio Nicoli s.r.l. ed a. (avv.ti Ferlini e Orlandini) c Comune di Galliera (avv. Bragagni).

Ambiente - Attività di spandimento dei fanghi da depurazione - Regolamento per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, digestato e dei fanghi di depurazione.

(Omissis)

FATTO

1.- Le odierne ricorrenti svolgono dietro regolare autorizzazione provinciale ai sensi dell'art. 9 comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 99/1992 attività di spandimento dei fanghi da depurazione ed hanno programmato una serie di interventi presso alcune aziende agricole nel territorio del comune di Galliera durante il periodo estivo.

Espongono che l'Amministrazione comunale con deliberazione C.C. n. 34 del 30 giugno 2021 integrata dalla del. C.C. n. 42 del 27 luglio 2021 ha approvato il Regolamento inerente l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, digestato e dei fanghi di depurazione, contenente varie restrizioni e sanzioni non previste nel provvedimento di autorizzazione né nella normativa statale e regionale applicabile.

Con il ricorso introduttivo le società istanti hanno impugnato il suindicato regolamento, deducendo motivi così riassumibili:

I) Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 d.lgs. 99/1992, dell'art. 196 d.lgs. 152/2006, dell'art. 117 c. 2 lett. s) Cost; carenza assoluta di potere: il regolamento impugnato sarebbe affetto dal vizio di difetto di attribuzione o incompetenza assoluta del Comune, in quanto la competenza normativa a regolare la materia sarebbe dello Stato nell'esercizio della competenza esclusiva sull'ambiente e/o della Regione nelle materie della tutela della salute pubblica.

II) Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 d.lgs. 99/1992 e del DGR 2773/2004; difetto di istruttoria: i fanghi da depurazione sono rifiuti speciali non pericolosi la cui disciplina deve ritenersi distinta da quella per lo spandimento di altri materiali.

III) Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 d.lgs. 99/1992 e del DGR 2773/2004 in via subordinata per l'ipotesi in cui dovesse essere affermata la competenza comunale, contesta puntualmente la legittimità di ciascun limite regolamentare introdotto.

IV) Eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione: il Comune non avrebbe indicato le ragioni per cui lo spandimento è ritenuto dannoso per la salute collettiva.

Hanno altresì avanzato domanda risarcitoria riservandosi la quantificazione dei danni subiti per effetto dell'impugnato regolamento in corso di causa.

Si è costituito in giudizio il Comune di Galliera eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse non avendo le ricorrenti gravato il regolamento di igiene e sanità pubblica del Comune di Argelato approvato nel 1999 che prescrive adempimenti sovrapponibili. Nel merito l'Amministrazione comunale avrebbe fondato il proprio intervento sull'art 50 c. 7 ter del T.u.e.l. a tutela della salute pubblica, in seguito a solleciti provenienti dall' Arpa e dall'Asl, risultando la normativa statale vigente contenuta nel d.lgs 99/92 (di recepimento della direttiva 86/278/CEE) allo stato del tutto "vetusta e superata", depositando relazione di tecnico agronomo.

Con memoria parte ricorrente ha replicato alle eccezioni in rito sollevate dalla difesa comunale.

Alla camera di consiglio del 9 settembre 2021 con ordinanza n. 422/21 è stata accolta la domanda incidentale cautelare apprezzato sia il "periculum in mora" che il "fumus boni iuris" in ordine all'assorbente dedotto motivo del difetto di attribuzione dell'autorità comunale.

Con avviso prot. 9830 del 23 settembre 2021, il Sindaco del Comune di Galliera, all'indomani del "dictum" cautelare ha stabilito nelle more della sospensione del regolamento da parte del T.A.R. che "la materia risulta disciplinata dal Regolamento per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, dei fanghi di depurazione e dei digestati, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 44 del 30 luglio 2018 e dal Regolamento di igiene, sanità pubblica e veterinaria approvato con Deliberazione n. 18 del 1 marzo 1999 dal Consiglio Comunale del Comune di Argelato in quanto ente capofila nel percorso di costituzione dell'Unione Reno Galliera".

Con ricorso per motivi aggiunti le ricorrenti hanno impugnato il suindicato atto sindacale, lamentando in sintesi il contenuto manifestamente elusivo dell'ordinanza cautelare pronunciata dall'adito Tribunale, la mancata applicazione sino a quel momento del Regolamento del 2018 che dovrebbe comunque essere disapplicato dal g.a. in quanto in contrasto con la normativa statale e regionale. Ha altresì evidenziato l'abnormità della pretesa del Sindaco di Galliera di applicare un regolamento del Comune di Argelato invocando l'adesione nel 2008 all'Unione Reno Galliera che vede Argelato come

ente capofila, non esercitando peraltro funzioni in “subiecta materia”.

Con memoria la difesa comunale ha eccepito l’inammissibilità per difetto di interesse anche dei motivi aggiunti dovendosi a suo dire escludere la natura provvedimentale dell’atto sindacale gravato. Ha altresì eccepito l’inammissibilità sotto il profilo della mancata notificazione del ricorso all’ente che ha emanato il regolamento evidenziando come, a suo dire, i regolamenti richiamati nell’avviso sindacale avrebbero dovuto essere gravati con il ricorso introduttivo.

Con memoria parte ricorrente ha replicato alle suindicate eccezioni.

Alla camera di consiglio del 27 ottobre 2021 con ordinanza n. 499/2021 è stata accolta anche la domanda incidentale cautelare di cui ai motivi aggiunti “rilevato che con l’atto sindacale del 23 settembre 2021 si reiterano in buona sostanza le medesime limitazioni allo spandimento contenute nel regolamento comunale oggetto della richiamata ordinanza cautelare, con contenuto manifestamente elusivo.”

In prossimità della trattazione nel merito le parti hanno depositato memorie e documentazione.

Parte ricorrente ha insistito per la fondatezza della pretesa azionata, non potendosi a suo parere dirsi abrogata una norma statale, secondo lo stesso art. 15 delle preleggi c.c., per mera vetustà come pretenderebbe l’Amministrazione. Ha ancora evidenziato come il Regolamento del Comune di Argelato del 1999 sarebbe per il Comune di Galliera radicalmente nullo se non inesistente. Quanto alla domanda risarcitoria già proposta con il ricorso introduttivo ha quantificato il danno patrimoniale subito da Recycling Mud s.r.l. in circa 25.000,00 euro in relazione al mancato guadagno derivante dalla perdita del contratto con l’azienda agricola Ferrari di Galliera. Per tutte le ricorrenti ha comunque chiesto la condanna del Comune resistente al pagamento di una somma forfettaria da determinarsi dall’adito Tribunale in via equitativa per lesione dell’art 41 Cost.

La difesa comunale, di contro, ha eccepito il difetto di interesse delle ricorrenti Eco. Ser s.r.l. e Recycling Mud s.r.l. all’annullamento non risultando al momento della notificazione del ricorso comunicazioni di spandimento, nonché di tutte le ricorrenti al risarcimento dei danni richiesti risultando tutti i provvedimenti gravati nel presente giudizio sospesi dall’adito Tribunale in sede cautelare monocratica e collegiale. Quanto al merito ha ribadito come la competenza comunale in “subiecta materia” sarebbe desumibile dall’art. 50 c. 7 ter, T.u.e.l. il quale consente l’emanazione di regolamenti comunali a tutela dell’ambiente.

Con memoria di replica la difesa di parte ricorrente ha controdedotto a tutte le eccezioni in rito ed evidenziato come il potere regolamentare di cui all’art. 50 c. 7 T.u.e.l. richieda una accertata, documentata, costante, fisiologica situazione di disagio e/o (in)vivibilità (“degrado”) di rilievo locale come sostenuto dalla giurisprudenza, insistendo anche per l’accoglimento della domanda risarcitoria.

La difesa comunale, di contro, ha replicato come la competenza regionale invocata dalle ricorrenti non escluda quella comunale e come la disapplicazione dei regolamenti illegittimi non sia prevista dal vigente codice del processo amministrativo.

All’udienza pubblica del 9 febbraio 2022, udito il solo difensore comunale, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-E’ materia del contendere la legittimità dei provvedimenti con cui il Comune di Galliera ha inteso disciplinare l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, digestato e dei fanghi di depurazione, prevedendo restrizioni di vario tipo (distanze maggiori dal centro abitato, comunicazioni preventive, divieti nei giorni festivi) e sanzioni prive di riscontro nella normativa statale e regionale, nel presupposto di una competenza comunale desumibile dal Testo Unico per gli enti locali.

Segnatamente vengono in questione il regolamento del Comune di Galliera approvato con deliberazione C.C. n. 34 del 30 giugno 2021 integrata dalla del. C.C. n. 42 del 27 luglio 2021 nonché il regolamento del medesimo Comune approvato con deliberazione C.C. n. 44 del 30 luglio 2018 e, infine, il regolamento di igiene, sanità pubblica e veterinaria approvato con Deliberazione n. 18 del 1 marzo 1999 dal Consiglio Comunale del Comune di Argelato, quest’ultimo richiamato nell’avviso sindacale del 23 settembre 2021 impugnato con motivi aggiunti.

Lamentano le società ricorrenti anzitutto il difetto di attribuzione dell’autorità comunale in “subiecta materia” ai sensi della vigente normativa statale (d.lgs. 99/1992; d.lgs. 152/2006) e regionale (R.R. 3/2017) ed in subordine vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione non avendo l’autorità comunale indicato i concreti pericoli per la salute pubblica.

2.- Preliminarmente vanno esaminate le articolate eccezioni in rito sollevate dalla difesa comunale di inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.

2.1. - Va senz’altro affermato l’interesse delle ricorrenti, tutte aziende operative nel settore dello spandimento dei fanghi da depurazione in agricoltura regolarmente autorizzate ai sensi dell’art. 9 comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 99/1992, concreto ed attuale all’annullamento dei provvedimenti impugnati, contenenti prescrizioni immediatamente lesive e dunque autonomamente impugnabili.

Come noto per giurisprudenza pacifica le disposizioni regolamentari, per il loro carattere generale e astratto, sono impugnabili unicamente quando è emanato un provvedimento applicativo, divenendo solo allora attuale l’interesse a

ricorrere contro la disposizione regolamentare. Eccezione a tale regola si può avere quando un regolamento direttamente vieta un'attività materiale o lo svolgimento di un'attività lavorativa, ben potendo l'interessato impugnare la disposizione che rende illecita una propria attività, esponendola a successivi atti sanzionatori (*ex multis* Consiglio di Stato sez. VI, 4 dicembre 2012, n. 6208; cfr. T.A.R. Campania Napoli sez. VII, 4 marzo 2019, n. 1165).

Nel caso di specie le disposizioni regolamentari gravate pongono direttamente divieti (come ad es. nei giorni festivi) e limiti (come ad esempio di distanza dal centro abitato) autoapplicativi si da non potersi dubitare del carattere direttamente ed immediatamente lesivo.

2.2.- Non colgono poi nel segno le eccezioni di irricevibilità delle impugnative di cui ai motivi aggiunti.

Il regolamento del Comune di Galliera del 2018, abrogato dal regolamento approvato nel 2021, risulta reviviscnte per effetto dell'avviso sindacale del 23 settembre 2021 si che è solo da tal momento che le ricorrenti hanno avuto contezza della lesività per l'interesse azionato ovvero per lo spandimento presso le aziende agricole del territorio comunale.

Del tutto inapplicabile poi in quanto "tam quam non esset" è il Regolamento approvato nel 1999 dal Comune di Argelato, risultando tale atto espressione della potestà normativa di altro ente locale e vellevole (come tutti i regolamenti locali) nel solo ambito territoriale del Comune che lo ha adottato, a nulla rilevando l'appartenenza dei due comuni all'Unione Reno Galliera costituita solamente nel 2008 non essendo peraltro essa titolare di alcuna funzione in materia di igiene e sanità pubblica (vedi doc. n. 74 depositato dai ricorrenti).

E' dunque del tutto abnorme la pretesa sindacale di poter applicare "ex abrupto" in assenza di apposita delibera consiliare tassativamente richiesta ex art. 42 T.u.e.l. (Consiglio di Stato sez. V, 2 febbraio 2012, n.539) un regolamento di altro comune, da ritenersi disapplicabile dal g.a. più che per illegittimità (Consiglio di Stato sez. I, 25 giugno 2020, n.1224) per la radicale nullità ai sensi degli artt 21-septies L.241/90 e 31 c. 4, c.p.a. (Consiglio di Stato sez. III, 3 luglio 2019, n. 4566) se non addirittura per inesistenza attesa la carenza degli elementi costitutivi indispensabili per l'identificazione dell'atto come appartenente a uno dei tipi previsti dall'ordinamento, laddove essa possa dirsi categoria tutt'oggi vigente.

2.3.- Parimenti priva di pregio, infine, è l'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti per mancata notifica al Comune di Argelato.

Sia che si voglia qualificare tale regolamento come illegittimo e dunque disapplicabile d'ufficio dal g.a. o come nullo ex art. 21-septies L.241/90 se non addirittura inesistente, il Comune di Argelato è del tutto estraneo al giudizio non venendo in alcun modo in questione la validità e l'efficacia del Regolamento del 1999 nel territorio comunale di Argelato.

3.- Venendo al merito deve preliminarmente esaminarsi la doglianza di difetto di attribuzione o incompetenza assoluta dedotta sia con il ricorso introduttivo che con i motivi aggiunti, come noto di valenza del tutto assorbente ai sensi dell'art. 34 comma 2, c.p.a., rispetto alle residue censure (*ex multis* Consiglio di Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 21 giugno 2016, n. 226; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 29 agosto 2016, n. 4117).

4.- La doglianza è da ritenersi meritevole di positiva considerazione.

Lo spandimento dei fanghi da depurazione in agricoltura è disciplinato dall'art. 6 del d.lgs. 1992 n. 99 il quale delega vari compiti alle Regioni oltre che dalla D.G.R. Emilia Romagna n. 2773 del 2004 nell'ambito di una competenza statale ai sensi dell'art 117 c. 2 lett. s) Cost. di tipo esclusivo (Corte Costituzionale, 5 maggio 2021, n. 86) in grado di condizionare anche la competenza residuale regionale in materia di agricoltura (Corte Costituzionale, 5 aprile 2013, n. 62).

Nel solco di tale riparto di competenza la Regione Emilia Romagna con la D.G.R. n. 2773/2004 ha dettato criteri per lo spandimento dei fanghi maggiormente specifici rispetto alla normativa statale al fine di garantire la compatibilità ambientale, sotto il controllo dell'Arpa, dovendo ogni spandimento essere comunicato preventivamente al Comune.

Lo scopo dichiarato dall'art. 1 del d.lgs. 99/92 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 nonché quello di incoraggiare l'attività di spandimento, in quanto volta al recupero di un materiale che, in base all'art. 127, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, è classificato come rifiuto e che, quindi, dovrebbe essere altrimenti smaltito (T.A.R. Lombardia Milano sez. III, 2 maggio 2019, n. 986) sottoponendo lo svolgimento di tale attività ad autorizzazione regionale e a controllo provinciale, nonché a previa comunicazione al Comune.

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 (da incoraggiare in quanto volta al recupero di un rifiuto) venga ingiustificatamente ostacolata per interessi particolaristici (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 2 maggio 2019, n. 986).

E' dunque del tutto errato affermare in primo luogo una competenza regolamentare comunale per effetto dell'asserita "vetustà e vaghezza" del citato d.lgs. 99/92 in spregio oltre che all'art 15 delle preleggi al principio di legalità dell'attività amministrativa desumibile dalla carta costituzionale.

In seconda battuta la competenza comunale non può nel caso di specie evincersi - come vorrebbe la difesa civica - nemmeno dal comma 7-ter dell'art 50 del T.u.e.l. invero non citato nei provvedimenti gravati secondo cui nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo (ovvero urgente necessita' di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e ...*omissis*.....) i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico.

Il potere in questione presuppone infatti, al pari di quello contingibile ed urgente “extra ordinem” di cui al primo comma, la necessità non prorogabile di gestire una accertata documentata situazione di disagio e/o vivibilità di rilievo locale (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 6 dicembre 2021 n. 2710 in riferimento al superamento di limiti inquinanti nel territorio comunale) mentre nel caso di specie non è stato riscontrato dal Comune alcuna concreta criticità ambientale.

5.- La domanda di annullamento di cui al ricorso introduttivo e motivi aggiunti è dunque fondata e merita accoglimento.

6. - Devono invece essere respinte le domande di risarcimento danni.

Come eccepito dalla difesa comunale l'efficacia degli atti regolamentari oggetto del presente giudizio è stata pressoché immediatamente sospesa dai provvedimenti cautelari monocratici e collegiali adottati dall'adito Tribunale Amministrativo.

Segnatamente con decreto monocratico del 17 agosto 2021 confermato dall'ordinanza collegiale n. 422/2021 è stata sospesa l'efficacia del Regolamento approvato nel giugno del 2021 mentre con decreto monocratico del 1 ottobre 2021 l'efficacia dell'avviso sindacale del 23 settembre 2021 e dei richiamati regolamenti del 2018 e del 1999, si che tali atti hanno avuto un'assai limitata applicazione concreta. Del resto la stessa difesa delle ricorrenti ha ammesso nei propri atti difensivi come seppure “in extremis” l'attività di spandimento è stata conclusa in virtù dell'ottenuta tutela cautelare.

Ciò vale sia per il danno lamentato dalla sola impresa Recycling Mud sia per quello, invero del tutto generico, avanzato da tutte e tre le ricorrenti per l'asserita violazione del diritto di libera iniziativa economica.

Per tale danno da lesione di interesse legittimo è sufficiente richiamarsi all'orientamento del tutto pacifico per cui nel processo amministrativo il soggetto che assume di aver subito danni da provvedimento illegittimo ha l'onere della prova pieno di allegare i relativi elementi costitutivi, valendo il principio dispositivo sancito in generale dall' art. 2697, comma 1, c.c., non temperato dal metodo acquisitivo proprio invece dell'azione di annullamento (*ex multis* Consiglio di Stato sez. III, 15 ottobre 2021, n. 6949).

Le spese seguono la soccombenza, secondo dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna Bologna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

a) accoglie la domanda di annullamento di cui al ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati;

b) respinge la domanda risarcitoria.

Condanna il Comune di Galliera alla refusione delle spese di lite in favore delle società ricorrenti, in misura di complessivi 3.000,00 (tremila/00) euro, oltre accessori di legge.

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

(Omissis)