

# Attività di recupero di fanghi provenienti da impianti di depurazione per la fertilizzazione di campi e per produrre gessi di defecazione

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 10 agosto 2023, n. 2033 - Nunziata, pres.; Papi, est. - Evergreen Italia S.r.l., Eli Alpi Service S.r.l., Agrorisorse S.r.l., Acqua & Sole S.r.l., Alan S.r.l., Azienda Agricola Allevi S.r.l., Var S.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Comune di Travacò Siccomario (n.c.) ed a.

**Ambiente - Attività di recupero di fanghi provenienti da impianti di depurazione, sottoposti a trattamenti idonei a recuperarne le sostanze organiche e poi utilizzati quali fanghi biologici per la fertilizzazione di campi, e per produrre gessi di defecazione - Regolamento comunale sull'impiego dei fertilizzanti di tipo B sui suoli del territorio comunale.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Le ricorrenti società svolgono attività di recupero di fanghi provenienti da impianti di depurazione, sottoposti a trattamenti idonei a recuperarne le sostanze organiche e poi utilizzati quali fanghi biologici di cui al D. Lgs. 99/1992 per la fertilizzazione di campi, e per produrre gessi di defecazione di cui ai punti 23) e 21), dell'Allegato 3 del D.lgs. 75/2010, anch'essi fertilizzanti.

In particolare, per quanto qui rileva, le ricorrenti avevano accordi diretti alla fertilizzazione, mediante spargimento dei propri prodotti, su campi situati nel Comune di Travacò Siccomario.

2. Il Comune di Travacò Siccomario, con deliberazione consiliare n. 4 dell'11 marzo 2019, pubblicata all'Albo Pretorio in data 20 marzo 2019, aveva approvato il «Regolamento comunale sull'impiego dei fertilizzanti di tipo B sui suoli del territorio comunale», con cui venivano introdotte disposizioni volte a disciplinare e limitare l'attività di spandimento dei fanghi biologici sui terreni siti nel territorio comunale.

In particolare, l'art. 5 comma 4 del Regolamento stabilisce che: «4. L'utilizzo dei "fertilizzanti B" compresi fanghi di depurazione e/o gessi di defecazione o tutte le sostanze previste dal DM 75/2010 è vietato nelle aree classificate come vulnerabili ai nitrati: [...] g) a una distanza inferiore a 500 metri da area residenziale (zona IC definita ed approvata con il PGT) per tutte le matrici compresi fanghi di depurazione e/o gessi di defecazione, compresi quindi materiali e non solo rifiuti; h) a una distanza inferiore a 200 metri da case sparse».

Inoltre, ai sensi dell'art. 3 comma 1: «[...] l'impiego dei "fertilizzanti B" compresi fanghi di depurazione e/o gessi di defecazione, è subordinato alla previa presentazione al Comune di uno studio pedo-agronomico che valuti la reale necessità di utilizzo di tali prodotti, qualora non contengano azoto. In caso contrario dovranno essere inseriti nella Comunicazione Nitrati attraverso il portale SISCO di Regione Lombardia e contemplati nel bilancio azotato della azienda utilizzatrice, in questo caso si dovrà trasmetterne copia al Comune della Comunicazione inoltrata»; e al comma 4: «4. Lo studio pedo-agronomico da presentare preventivamente al Comune deve includere i seguenti contenuti: a) indagine pedo-agronomica dei suoli a firma di un agronomo, perito agrario o agrotecnico, iscritti all'albo professionale, in cui sia valutata, con analisi chimico/fisiche, la reale necessità di utilizzo sul suolo dei "fertilizzanti B" prescelti. La valutazione dovrà prevedere analisi ante e post impiego avendo cura di valutare l'accumulo delle sostanze applicate al suolo e l'asportazione da parte delle colture; b) colture praticate e loro estensione avendo cura di indicare anche l'incolto; c) superficie dei suoli utilizzata e relativo titolo di possesso (proprietà, affitto, concessione d'uso, altro); d) quantità e qualità dei "fertilizzanti B" acquistati o acquisiti ad altro titolo; e) modalità e tempi di utilizzazione in relazione alle aree omogenee, alle colture, al suolo, ai mezzi di distribuzione; f) referto analitico dei "fertilizzanti B" utilizzati, redatto da laboratorio accreditato in data non anteriore a 50 gg dall'utilizzo programmato; g) individuazione planimetrica - su CTR 1:10.000 - dei suoli interessati dallo spandimento dei "fertilizzanti B" compresi fanghi di depurazione e/o gessi di defecazione, indicando dettagliatamente mappali interessati». L'inosservanza di dette norme viene sanzionata dall'art. 7.

3. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, le società ricorrenti impugnavano il succitato Regolamento chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi.

1) «Violazione degli articoli 196 e 198 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, in relazione a quanto previsto dall'articolo 127 del medesimo decreto. Violazione dell'articolo 6 del D.lgs. 22 gennaio 1992 n. 99. Violazione degli articoli 15 e 17 della L.R. 12 dicembre 2003 n. 26. Violazione dell'articolo 8, comma 8, della L.R. 12 agosto 2007 n. 12. Violazione della DGR 1° luglio 2014, n. 2031. Violazione delle DGR 16 maggio 2016, n. X/5171 e 6 giugno 2016, n. X/5269. Violazione degli articoli 92 e 112 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione degli articoli 1 e seguenti del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75. Violazione dell'articolo 218 del RD 27 luglio 1934 n. 1265. Violazione del DM 19 aprile 1999 (Codice delle buone pratiche agricole). Violazione del DM 25 febbraio 2016. Violazione della DGR 28 marzo 1985 n. 3/49784 e DGR 7 maggio 1985 n. 3/52097. Carezza assoluta di potere per difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza. Eccesso di



potere per sviamento. *Violazione e falsa applicazione della Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 e della Legge 17 agosto 1942, n. 1150. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento*»;

II) «*Violazione degli articoli 184-ter e 195 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione dell'articolo 117 della Costituzione. Violazione degli articoli 5 e 10 e degli articoli 1 e 3 e dell'Allegato 3 del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75. Violazione del regolamento (CE) n. 2003/2003 del 13 ottobre 2003. Violazione del DM 19 aprile 1999 (Codice delle buone pratiche agricole). Violazione del DM 25 febbraio 2016. Violazione del D.M. 28 giugno 2016. Violazione delle DGR 16 maggio 2016, n. X/5171 e 6 giugno 2016, n. X/5269. Difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza. Eccesso di potere per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per difetto di presupposti e per difetto di motivazione*»;

III) «*Violazione degli articoli 6, 12 e 16 del D.lgs. 22 gennaio 1992 n. 99. Violazione della DGR 1° luglio 2014, n. 2031. Violazione della DGR 6 giugno 2016, n. 5269. Violazione del DM 19 aprile 1999 (Codice delle buone pratiche agricole). Violazione del DM 25 febbraio 2016. Violazione del regolamento (CE) n. 2003/2003 del 13 ottobre 2003 e D.lgs. n. 75 del 2010. Eccesso di potere per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per difetto di istruttoria, per irragionevolezza, per difetto dei presupposti e per difetto di motivazione. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per disparità di trattamento. Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della P.A.*»;

IV) «*Violazione del D.lgs. 22 gennaio 1992 n. 99. Violazione della Legge 221/2015 Violazione della DGR 1° luglio 2014, n. 2031. Violazione della DGR 6 giugno 2016, n. 5269. Violazione del DM 19 aprile 1999 (Codice delle buone pratiche agricole). Violazione del DM 25 febbraio 2016. Violazione del regolamento (CE) n. 2003/2003 del 13 ottobre 2003 e D.lgs. n. 75 del 2010. Violazione della Direttiva 676/91/CE. Violazione della D.G.R. 3297/2006 e della D.G.R. 5171/2016. Eccesso di potere per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per irragionevolezza, per difetto di istruttoria, per difetto dei presupposti e per difetto di motivazione. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per disparità di trattamento. Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della P.A.*»;

V) «*Violazione del secondo e sesto considerando, nonché dell'articolo 1 della Direttiva 12 giugno 1986, n. 86/278/CEE. Violazione dell'articolo 127, 181 e 198 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione dell'articolo 1 del D.lgs. 27 gennaio 1992 n. 99. Violazione del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75. Violazione del regolamento (CE) n. 2003/2003 del 13 ottobre 2003. Violazione della Direttiva 2008/28/CE e delle Direttive 98/2008/CE e 851/2018/UE. Eccesso di potere per errata valutazione dei presupposti, per illogicità manifesta, per contraddittorietà e per difetto di motivazione. Violazione del principio di concorrenza e di libertà dell'iniziativa economica privata di cui agli articoli 41 e 44 Costituzione. Violazione dei principi in materia di proprietà privata di cui agli artt. 832 ss. e in materia di possesso di cui agli artt. 1140 ss. del Codice Civile. Violazione del principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione. Eccesso di potere per disparità di trattamento*»;

VI) «*Violazione dell'articolo 7 bis del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Difetto di attribuzione ed incompetenza. Eccesso di potere per travisamento, per errata valutazione dei presupposti, per irragionevolezza, per illogicità e per difetto di motivazione*».

Il Comune di Travaçò Siccomario non si costituiva in giudizio.

4. All'udienza straordinaria di smaltimento del 5 luglio 2023 la causa era trattenuta in decisione.

5. Deve essere innanzitutto esaminato il primo motivo di gravame, con cui viene dedotta la censura, avente carattere assorbente in quanto prospettante l'ipotesi di illegittimità più radicale (cfr. Consiglio di Stato, ad plen., sent. n. 5 del 2015), con la quale le ricorrenti sostengono che i comuni non avrebbero potestà regolamentare in materia di disciplina dell'attività di spandimento dei fanghi di depurazione in agricoltura, atteso che l'art. 6 del d.lgs. n. 99 del 1992 attribuisce tale competenza alle regioni e che, nella Regione Lombardia, è intervenuta la DGR 6 giugno 2016, n. 5269 che conterrebbe una disciplina esaustiva peraltro contrastante con quella dettata dal regolamento impugnato

5.1. Ritiene il Collegio che tali censure siano fondate per le ragioni di seguito esposte.

5.2. La disciplina riguardante l'utilizzo in agricoltura dei fanghi derivati dal processo di depurazione delle acque reflue è contenuto nel d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99 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, quindi, dovrebbe essere altrimenti smaltito.

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

5.4. 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, tenendo conto delle caratteristiche dei terreni (permeabilità, pendenza) delle condizioni meteorologiche della zona, delle caratteristiche fisiche dei fanghi».

5.5. Orbene, la citata norma è chiara nell'attribuire alle regioni e non ai comuni la competenza ad individuare le distanze minime da osservare rispetto ad alcuni punti sensibili quali abitazioni, corsi d'acqua ecc. L'attribuzione alle regioni, e non ai comuni, della competenza a fissare 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.

5.6. Valorizzando le disposizioni appena illustrate una parte della giurisprudenza, che il Collegio intende seguire, in quanto reiteratamente fatta propria da questo Tribunale, afferma 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 possono emanare atti di normazione secondaria che abbiano ad oggetto tale materia (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; sez. III, 24 aprile 2019 n. 925).

Va pertanto affermato che, nel caso concreto, l'Amministrazione comunale ha esercitato poteri non conferitile dalla legge e che, quindi, le censure in esame sono fondate.

6. In conclusione, per le ragioni illustrate, il ricorso va accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento degli atti impugnati

7. La complessità delle questioni affrontate induce il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

*(Omissis)*

