

Attività di spandimento di fanghi biologici

T.A.R. Piemonte, Sez. II 29 maggio 2024, n. 574 - Bellucci, pres.; Caporali, est. - Agrorisorse s.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Comune di Pomaro Monferrato (avv. Dagna) ed a.

Ambiente - Attività di spandimento di fanghi biologici - Disciplina delle modalità di utilizzo e gestione del cantiere di distribuzione e spandimento di gessi e carbonati da defecazione nei campi - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

La società Agrorisorse s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ha chiesto l'annullamento della delibera del Consiglio comunale del Comune di Pomaro Monferrato n. 32 del 22 dicembre 2021 di approvazione del "Regolamento Comunale disciplinante le modalità di utilizzo e gestione del cantiere di distribuzione e spandimento di gessi e carbonati da defecazione nei campi del territorio Comunale", nonché l'annullamento del regolamento stesso per i seguenti motivi in diritto:

"I) Violazione del D.lgs. 152/2006, del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75 e del 27 gennaio 1992, n. 99. Eccesso di potere per perplessità e genericità del provvedimento, per irragionevolezza, per ingiustizia manifesta, per contraddittorietà, per difetto di istruttoria, per grave carenza e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, e per difetto di motivazione".

"II) 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 92 e 112 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. 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. Carenza assoluta di potere per difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza. Eccesso di potere per sviamento".

"III) 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 e dell'Allegato 3 del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75. Violazione del regolamento (CE) n. 2003/2003 e del regolamento (UE) n. 1009/2009. 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 del D.P.G.R. 29 ottobre 2007 n. 10/R. Violazione dell'articolo 50 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza. Eccesso di potere per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per difetto di presupposti e per difetto di motivazione".

"IV) Violazione dell'articolo 218 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265. Violazione dell'articolo 50 comma 5 e 7-ter del D.lgs. 267/2000. Violazione del D.P.G.R. 29 ottobre 2007 n. 10/R. Eccesso di potere per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per grave difetto di istruttoria, per irragionevolezza, per difetto dei presupposti e per difetto di motivazione. Eccesso di potere per sviamento".

"V) Violazione della L.R. 43/2000. Violazione della Deliberazione della Giunta Regionale 26 febbraio 2021, n. 9-2916 "Disposizioni straordinarie in materia di tutela della qualità dell'aria ad integrazione e potenziamento delle misure di limitazione delle emissioni, strutturali e temporanee, di cui alla D.G.R. n. 14-1996 del 25 settembre 2020, e dei vigenti protocolli operativi". Violazione delle Deliberazioni della Giunta Regionale 9 gennaio 2017, n. 13-4554 L.R. 43/2000 – "Linee guida per la caratterizzazione e il contenimento delle emissioni in atmosfera provenienti dalle attività ad impatto odorigeno". Incompetenza. Eccesso di potere per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per grave difetto di istruttoria, per irragionevolezza, per difetto dei presupposti e per difetto di motivazione".

"VI) Violazione degli articoli 6, 12 e 16 del D.lgs. 22 gennaio 1992, n. 99. 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 Regolamento (UE) 2019/1009. Violazione del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75. Violazione del D.P.G.R. 29 ottobre 2007 n. 10/R. Eccesso di potere per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per grave difetto di istruttoria, per irragionevolezza, per difetto dei presupposti e per difetto di motivazione. Eccesso di potere per sviamento. Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della P.A. Genericità".

"VII) 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 e Regolamento (UE) 2019/1009. 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*”.

“VIII) *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*”.

Si è costituito in giudizio il Comune di Pomaro Monferrato eccependo, in via preliminare, l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse della società Agrorisorse s.r.l. per i seguenti profili: perché le disposizioni del Regolamento oggetto di gravame non sono suscettibili di autonoma impugnazione difettando il requisito dell’immediata lesività delle stesse e perché non sono stati gravati alcuni degli atti procedurali presupposti a quelli per cui è causa, tra cui, in primo luogo, la delibera della Giunta Regionale n. 13-1669 del 17/7/2020 nella parte in cui, nell’allegato 1, vengono citati i gessi di defecazione e nella parte in cui contiene l’atto di indirizzo relativo alla gestione dei fanghi prodotti dalle acque reflue urbane e, in secondo luogo, la scheda tecnica regionale redatta in virtù del Regolamento 10/R/2007. Nel merito, l’amministrazione resistente ha chiesto il rigetto del ricorso.

Sono state depositate da tutte le parti costituite le memorie difensive ai sensi dell’art. 73 d.lgs. n. 104/2010.

All’udienza del 7.02.2024 i difensori delle parti hanno discusso oralmente la causa. La difesa dell’amministrazione ha, in particolare, eccepito il difetto di legittimazione attiva della ricorrente evidenziando che non è stata prodotta in giudizio l’iscrizione della società Agrorisorse s.r.l. nel registro dei fabbricanti di fertilizzanti previsto dall’art. 8 del d. lgs. n. 75/2010.

All’esito della discussione, il Collegio ha riservato la causa in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente deve essere disattesa l’eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse della società ricorrente, atteso che il regolamento impugnato deve essere ascritto alla categoria dei regolamenti c.d. “volizione-azione”, ossia quegli atti contenenti, almeno in parte, *“previsioni destinate a un’immediata applicazione e quindi capaci di produrre un immediato effetto lesivo nella sfera giuridica dei destinatari”* (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II quater, 8 luglio 2021, n. 8135; TAR Trento, sentenza n. 97/2022 del 17/05/2022). Nella fattispecie è stato infatti impugnato un regolamento recante prescrizioni puntuali, che disciplinano le modalità di utilizzo e di gestione del cantiere di distribuzione e di spandimento di gessi e carbonati da defecazione nei campi del territorio del Comune di Pomaro Monferrato. In particolare, il regolamento in questione disciplina l’attività di spargimento degli *“ammendanti organici di qualsiasi natura”* e dei *“gessi e carbonati da defecazione”*, prevedendo, tra l’altro, *“l’obbligo generalizzato della tenuta del registro delle distribuzioni”*, *“talune fasce di rispetto da osservare ai fini dello spandimento, vietandolo entro 100 m dalle zone abitate, edifici residenziali e produttivi e da edifici/aree utilizzate per lo svago ed entro i 50 m da edifici residenziali/rurali isolati”*, *“il divieto di transito del materiale nei centri abitati se trattasi di trasporto pesante (autotreni) o, in caso di impossibilità di utilizzo di percorsi alternativi, rispettando fasce di transito di prima mattina e tardo pomeriggio”* e *“il divieto di distribuzione e spandimento nelle giornate di sabato e domenica e nei giorni festivi”*, *“l’obbligo di comunicare agli Uffici Comunali all’ASL AL-SISP sede di Casale Monferrato e all’ARPA Distretto di Casale Monferrato, con preavviso di almeno 10 giorni, le date, gli orari delle distribuzioni e spandimenti allegando la mappatura dei terreni trattati, la loro superficie catastale e la natura dell’ammendante utilizzato”*, *“la sospensione degli spandimenti in presenza di brezza in direzione dell’abitato”* (cfr. art. 4 del regolamento, doc. 2 depositato da parte ricorrente e richiamato a pp. 7, 8 e 9 del ricorso). Siffatte prescrizioni limitano l’attività di spandimento di fanghi e gessi di defecazione (fertilizzazione) che la ricorrente deve contrattualmente svolgere nei terreni di proprietà dell’Azienda Agricola Pier Luigi Guerra, siti nel comune di Pomaro Monferrato. Tale condizione è quindi idonea e sufficiente a radicare l’interesse al ricorso della società Agrorisorse s.r.l..

2. Parimenti infondata è l’eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione degli atti procedurali presupposti al regolamento impugnato e, in particolare, degli atti di indirizzo relativi alla gestione dei fanghi prodotti dalle acque reflue urbane (delibera della giunta regionale piemontese n. 13-1669 del 17.07-2020, allegato 1, nella parte in cui vengono citati i gessi di defecazione e nella parte in cui stabilisce l’indirizzo per la gestione dei fanghi prodotti dalle acque reflue urbane, nonché la scheda tecnica redatta dalla direzione regionale agricoltura - direzione ambiente, energia e territorio in ottemperanza al regolamento 10/R/2007). Dalla documentazione in atti emerge espressamente che il regolamento impugnato è stato adottato in attuazione di svariate fonti normative e atti amministrativi, tutti menzionati nell’articolo 2 del regolamento stesso, tra cui sono compresi anche gli atti presupposti richiamati dal Comune resistente. Ciò posto, il Collegio ritiene che il regolamento *de quo* non sia atto meramente applicativo di tali fonti proprio in quanto contiene prescrizioni di dettaglio e a contenuto innovativo volte a individuare i destinatari (art. 3), i criteri di utilizzo, gestione e spandimento dei gessi e carbonati da defecazione (art. 4), oltre a stabilire le sanzioni repressive delle violazioni delle prescrizioni del regolamento stesso. L’impugnazione del regolamento è dunque sufficiente a sorreggere l’interesse della società al ricorso.

3. Deve infine essere respinta l’eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva della società ricorrente formulata dal Comune all’udienza di discussione perché Agrorisorse s.r.l. non avrebbe provato di essere titolare



dell'autorizzazione alla commercializzazione dei fanghi e dei gessi in questione, non avendo la società provato di essere iscritta nel registro dei fabbricanti dei fertilizzanti. In particolare, l'amministrazione resistente eccepisce che nel documento 5 depositato dalla ricorrente manca qualsivoglia riferimento al codice CER 190805, ossia a quello relativo alle acque reflue. L'unico codice presente nei documenti di causa è il codice CER R10 (titolazione) che si riferisce sì alla categoria dei gessi, ma non è sufficiente perché, sostiene il Comune, una cosa è l'autorizzazione all'impianto (risultante dal citato documento 5, codice R10) e altra cosa è l'autorizzazione alla commercializzazione dei gessi di defecazione, per la quale l'art. 8 del D.lgs. n. 75/2010 prevede l'iscrizione nel registro dei fabbricanti dei fertilizzanti.

L'eccezione non merita accoglimento.

Costituisce circostanza pacifica quella dedotta dalla società Agrorisorse s.r.l. di essere *“autorizzata, in conformità alla normativa ambientale, al recupero dei fanghi biologici di cui al D.lgs. 99/92, provenienti da impianti di depurazione, per il loro utilizzo quali ammendanti e alla produzione di gessi di defecazione, che sono correttivi prodotti dal trattamento dei rifiuti da utilizzarsi in conformità alle previsioni del D.lgs. 75/2010, per modificare e migliorare le proprietà chimiche anomale del suolo (doc. 5)”* (cfr. p. 2 del ricorso).

Quindi, i fanghi biologici reflui, una volta trattati (anche qualora trasformati in gessi di defecazione), possono essere destinati alle operazioni di spandimento sui campi a beneficio dell'agricoltura (operazione R10) e con riferimento a tale attività di spandimento - che la società esercita per conto di terzi in virtù di rapporti contrattuali - risulta tra gli atti di causa il titolo autorizzatorio (cfr. autorizzazione n. 9/2021 - R, depositata al doc. 5 da parte ricorrente). Dalla lettura del documento 5 depositato da parte ricorrente si evince, infatti, che la ditta Agrorisorse s.r.l. sia stata autorizzata, oltre che al recupero agronomico di rifiuti speciali non pericolosi (codice R10), anche alla produzione di gessi di defecazione da fanghi confacenti al D.lgs. n. 75/2010 (allegato 3, punto 2.1., paragrafo 23), che la stessa provvede a spandere sui terreni. Inoltre, nelle premesse della relazione di servizio redatta da ARPA si chiarisce espressamente che *“i gessi utilizzati provengono da ditta in possesso di regolare autorizzazione e sono da considerare a tutti gli effetti fertilizzanti e precisamente correttivi”* (cfr. doc. 3 depositato da parte ricorrente).

4. Passando ora alla trattazione del merito del ricorso, il Collegio, stante il suo carattere assorbente (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., sentenza n. 5/2015), esamina preliminarmente la censura incentrata sull'incompetenza del comune a disciplinare la materia dello spandimento dei fanghi in agricoltura, sollevata da parte ricorrente sotto differenti profili nelle censure dalla prima alla quinta.

La doglianza è fondata per le ragioni che seguono.

Con la prima censura la società lamenta la mancanza di intellegibilità del regolamento impugnato che non consente di individuarne l'esatto campo di applicazione e, in particolare, lamenta che non è chiaro se lo stesso riguardi solo i gessi e i carbonati di cui all'allegato 3 D.lgs. 75/2010, i gessi e i carbonati di cui all'allegato 3 D.lgs. 75/2010 nonché gli ammendanti indicati nell'allegato 2 del citato decreto, oppure i fanghi biologici ex D.lgs. 99/1992 e che tale difficoltà sarebbe diretta conseguenza dell'incompetenza delle amministrazioni comunali nella materia di riferimento.

Con la seconda censura Agrorisorse s.r.l. lamenta la carenza di competenza dell'amministrazione resistente a regolare sia l'attività di spandimento di fanghi biologici ex D.lgs. 99/1992 - i quali, ai sensi dell'art. 127 D.lgs. 152/2006 sono assoggettati alla disciplina dei rifiuti -, sia l'attività di utilizzo dei gessi di defecazione e carbonati di defecazione di cui ai punti 21 (gesso di defecazione), 22 (carbonato di calcio di defecazione) e 23 (gesso di defecazione da fanghi) dell'allegato 3 del D.lgs. 75/2010 e, più in generale, di tutti i fertilizzanti previsti dal D.lgs. 75/2010.

Entrambe le censure sono fondate.

Preliminarmente deve essere ricordato che la disciplina dello spandimento dei fanghi è stata ricondotta dalla prevalente giurisprudenza alla disciplina dei rifiuti, che - secondo il costante insegnamento della Corte costituzionale (cfr. Corte Costituzionale 24 luglio 2009, n. 249) - è a sua volta da collocare nell'ambito della materia dell'“ambiente e dell'ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. (così, tra gli altri, TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 15.01.2024, n. 88; Consiglio di Stato, sez. IV, 16 giugno 2015, n. 2986).

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).

Ciò posto, deve infine essere ricordato che l'art. 6 del D. Lgs. n. 99 del 1992 attribuisce alle Regioni la competenza a individuare i *“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”*.

La doglianza concernente il difetto di competenza del comune a regolare l'attività di spandimento dei fanghi biologici e quella di utilizzo dei gessi di defecazione, dei carbonati di defecazione e, più in generale, dei fertilizzanti previsti dal

D.lgs. 75/2010 è dunque fondata, stante la carenza di competenza del Comune nelle materie in questione, con conseguente assorbimento anche della prima censura nella parte relativa alla perplessità e difficile intellegibilità delle disposizioni del regolamento impugnato.

5. Per motivi analoghi a quelli già illustrati, deve essere accolta anche la terza doglianza, con la quale la società contesta la competenza del comune a regolare l'attività di produzione e di utilizzazione di fertilizzanti, ivi compresi i fertilizzanti organici (tra cui devono essere ricompresi anche i gessi e i carbonati di defecazione ex D.lgs. 75/2010) che rientrano nella competenza statale ai sensi dell'art. 195, lett. o) del D.lgs. 152/2006, testualmente riferito solo al compost, ma applicabile anche ai gessi e ai carbonati di defecazioni in base ai punti 21, 22 e 23 dell'allegato 3 D.lgs. 75/2010.

6. Peraltro, con la medesima censura, al punto terzo, la società ricorrente evidenzia che i gessi di defecazione, essendo la risultante di un'operazione di trattamento e di recupero dei fanghi biologici (rifiuti), costituiscono materia prima secondaria e, pertanto, gli stessi sono autorizzati ai sensi dell'allegato 3 del D.lgs. 75/2010 (non essendo più rifiuti), con conseguente applicazione della normativa sui fertilizzanti di cui al D.lgs. 75/2010 in luogo di quella sui rifiuti ex D.lgs. 152/2006.

7. Infine e sempre con la terza censura, al punto quarto, la società ricorrente ha poi contestato la competenza del comune a regolamentare i fertilizzanti organici, in quanto tale materia spetta alla regione in base al disposto degli articoli 92 e 112 D.lgs. 152/2006.

Sul punto, preliminarmente il Collegio rileva che la regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti spetta soltanto alla regione in base al chiaro disposto dell'art. 196 D. lgs. n. 152/2006. Inoltre, poiché, come detto, la materia dello spandimento dei fanghi è ascritta, secondo l'orientamento giurisprudenziale cui il Collegio ritiene di aderire, alla disciplina dei rifiuti, a sua volta rientrante nell'ambito della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ogni potestà regolamentare comunale in materia è esclusa (così TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 15.01.2024, n. 88; TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 10.08.2023, n. 2033; cfr. anche Consiglio di Stato, sez. V, 15 ottobre 2010, n. 7528).

8. Deve essere accolta anche la quarta censura, con cui la società ricorrente ha lamentato l'incompetenza del comune con riferimento alle attribuzioni dell'ente in materia igienico-sanitaria perché in tale materia i regolamenti comunali possono avere a oggetto la gestione dei rifiuti solo per quanto riguarda *"la ragione raccolta delle immondizie stradali e domestiche e per il loro smaltimento"* ai sensi dell'art. 218 del RD 1265/1934 e il caso di specie non rientra in tale ambito. Inoltre, secondo la società istante difettano i presupposti (*"situazione di incuria e/o degrado"*) per ricondurre il regolamento impugnato nella competenza dell'ente ai sensi dell'art. 50, commi 5 e 7 ter, D.lgs. 267/2000.

Il mezzo è fondato.

Da un lato, infatti, le sostanze in parola non possono essere ricondotte al novero delle *"immondizie stradali e domestiche"*; dall'altro lato il citato articolo 50 del testo unico enti locali attribuisce, come noto, la competenza al comune in materie che sono del tutto differenti da quella in esame e pertanto la regolamentazione in questione non può essere certamente ricondotta a tale tipologia di potere, che, peraltro, richiede la sussistenza di specifici presupposti che difettano nel caso di specie (cfr. TAR Lombardia, Milano, IV, 15.1.2024, n. 90).

9. Merita di essere accolta anche la quinta censura, con cui la deducente lamenta l'incompetenza del comune a regolare la distribuzione dei fertilizzanti organici e dei fanghi biologici per garantire la tutela della qualità dell'aria dalle attività ad impatto odorigeno, trattandosi di competenze spettanti, come visto nella trattazione delle precedenti doglianze, allo Stato e alla Regione, quanto alla tutela dell'ambiente e alla gestione dei rifiuti.

10. La sesta censura, concernente l'illegittimità del provvedimento adottato per violazione della normativa di riferimento in materia di spandimento dei fertilizzanti organici e dei fanghi biologici ex D.lgs. 99/1992 nonché per illogicità, irragionevolezza e genericità delle prescrizioni regolamentari, può essere assorbita, stante l'accoglimento della censura incentrata sul vizio di incompetenza del comune.

11. Parimenti assorbita è anche la settima censura, secondo cui le prescrizioni impuginate violano la normativa europea, gli articoli 41 e 44 della Costituzione e le norme in tema di proprietà privata dettate dal codice civile.

12. L'acclarata sussistenza del vizio di incompetenza determina l'accoglimento anche dell'ottava censura di ricorso concernente la violazione dell'art. 7 bis D. Lgs. 267/2000, in ordine alla carenza di potere dell'ente locale ad aumentare il minimo della sanzione amministrativa prevista dal D. Lgs. 267/2000 e a prevederne il raddoppio in caso di recidiva.

In definitiva, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, i provvedimenti impugnati devono essere annullati.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)