

Sulla incompetenza dei Comuni a regolamentare la materia di spandimento dei fanghi biologici in agricoltura

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 9 dicembre 2024, n. 3578 - Bignami, pres.; Gatti, est. - Acqua & Sole S.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Comune di Casorate Primo (avv. Ticozzi) ed a.

Sanità pubblica - Digestato - Attività di spandimento fanghi biologici di depurazione - Delibera di Consiglio comunale di approvazione di una variante generale al PGT - Fascia di rispetto di 500 metri dal centro abitato - Incompetenza dei Comuni a regolamentare la materia di spandimento dei fanghi biologici in agricoltura - Materia regolata da ulteriori e diverse disposizioni a livello nazionale e regionale.

(Omissis)

FATTO

La società ricorrente svolge attività di gestione dei rifiuti nel settore del recupero dei fanghi biologici di cui al D.Lgs. n. 99/92, provenienti da impianti di depurazione ed altre matrici organiche, che attraverso il trattamento di c.d. biodigestione, restituisce una matrice liquida avente un potere fertilizzante (c.d. digestato), utilizzato a beneficio dell'agricoltura mediante iniezione al suolo.

Al fine di realizzare la fertilizzazione di alcuni terreni siti a Casorate Primo, la ricorrente ha richiesto al Comune il relativo nulla osta, tuttavia negato con il provvedimento impugnato, sulla base di quanto previsto da una variante generale al PGT, nell'ambito di una specifica disciplina dettata per regolamentare l'attività di spandimento dei fanghi, che ne prevede il divieto, in una fascia di 500 metri dai centri abitati, parimenti impugnata.

Il Comune di Casorate Primo si è costituito in giudizio, insistendo per il rigetto del ricorso, in rito e nel merito.

All'udienza pubblica del 21.11.24, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I.1) In via preliminare, il Collegio deve scrutinare l'eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività, in quanto volto ad impugnare disposizioni contenute nello strumento pianificatorio urbanistico, pubblicato sul B.U.R.L. in data 8.5.19.

A supporto delle proprie ragioni, la difesa comunale richiama in particolare la sentenza n. 924/16 del Tribunale, secondo cui, l'individuazione di un divieto di spandimento in una fascia di 500 metri dai centri abitati, costituendo una c.d. "zonizzazione", in relazione all'immediato effetto conformativo dello ius aedificandi dei proprietari dei suoli interessati, darebbe luogo ad un onere di immediata impugnativa, in osservanza del termine decadenziale, a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio.

I.2) Sul punto, il Collegio precisa che tale pronuncia si ricollega ad una fattispecie conformata da una pronuncia del Consiglio di Stato (sentenza n. 2986 del 2015) superata dalla successiva evoluzione della giurisprudenza amministrativa. Come è noto, il PGT contiene previsioni che debbono immediatamente essere impugnate (quando, in particolare, esse impongono una zonizzazione lesiva o potenzialmente lesiva dello ius edificandi), ed altre che si limitano a disciplinare le modalità di esercizio di future attività incidenti sul territorio, divenendo così lesive (e, quindi, impugnabili) soltanto ove, in base a tali norme, dette attività siano state pregiudicate con un provvedimento applicativo.

Nel caso di specie, il divieto di spandimento di fanghi per cui è causa rientra nella seconda categoria di previsioni, come si può desumere dal fatto che spesso gli enti locali, anziché inserirlo nello strumento pianificatorio, adottano specifici regolamenti atti a disciplinare le modalità con cui procedere a tale attività, che divengono impugnabili solo a seguito di atto applicativo.

Difatti, si tratta in principalità non di conformare il territorio, ma di regolamentare un'attività economica a fini di tutela dell'ambiente: anche ad ammettere che ciò possa avvenire mediante il PGT, in ogni caso ciò non muta la natura della previsione, ed il suo correlato regime di impugnabilità.

Come detto, la società ricorrente è un operatore economico che, solo a seguito di un accordo con i proprietari agricoli, ha presentato al Comune un'istanza per lo svolgimento delle sue attività, il cui diniego ha fatto sorgere il suo interesse alla contestazione della variante urbanistica.

L'eccezione va perciò respinta.

II.1) Con il primo motivo, l'istante sostiene che l'istituzione della predetta fascia di rispetto di 500 metri, darebbe luogo ad uno sviamento rispetto alle finalità della disciplina urbanistica, preordinate all'assetto e al governo del territorio, e ogni caso, l'incompetenza del Comune a fissare le distanze nell'attività di spandimento dei fanghi biologici trattati.

II.2) Sul punto, il Collegio dà atto che, secondo un orientamento risalente del Consiglio di Stato, a più riprese invocato dalla difesa comunale, andrebbe invece riconosciuto agli Enti Locali la possibilità di disciplinare la materia di che trattasi,

dovendosi ritenere legittime le previsioni comunali intese ad identificare tra le aree agricole quali siano destinate al possibile spandimento di fanghi, e in quali casi ciò sia invece precluso (Sez. IV, n. 2986/15).

L'orientamento più recente, che il Tribunale ha seguito in numerosi precedenti (Sez. IV, 15.3.2024, n. 778, 15.1.2024 n. 90, Sez. III 6.5.2022, n. 1027), ritiene tuttavia che l'attività di spandimento dei fanghi biologici in agricoltura, attenga all'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione, sicché spetta al legislatore statale allocare le relative funzioni amministrative.

In questa direzione, la disciplina primaria statale, all'art. 6 del D.Lgs. n. 99/92, di attuazione alla direttiva 86/278/CEE, è chiara nell'attribuire alle regioni e non ai comuni la competenza ad individuare le distanze minime da rispettare con riferimento ad alcuni punti sensibili quali abitazioni, corsi d'acqua ecc., con la finalità di regolamentare la materia con una disciplina uniforme, quantomeno a livello regionale. Conseguentemente, i Comuni non possono regolamentare la materia di spandimento dei fanghi biologici in agricoltura, restando riservata agli stessi solo la potestà di sanzionare la violazione delle disposizioni regolamentari preventivamente stabilite dalla Regione, secondo cui, la DGR n. 5269 del 2016, emanata in attuazione dell'art. 6, n. 3), del d.lgs. n. 99 del 1992, 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 (T.A.R. Milano n. n.1027/22 cit.).

In conclusione, i comuni non possono disciplinare lo spandimento dei fanghi biologici su terreni agricoli, in quanto materia regolata da ulteriori e diverse disposizioni a livello nazionale e regionale (V. C.S. n. 9044/23 cit., che ha confermato T.A.R. Milano, n. 986/19, resa in una fattispecie del tutto identica a quella per cui è causa).

In conclusione, il ricorso va pertanto accolto.

Sussistono tuttavia giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio, in considerazione degli oscillamenti giurisprudenziali evidenziati nella presente sentenza.

(Omissis)