

Sulla potestà regolamentare in materia di spandimento di fanghi, ammendanti, correttivi e digestati in agricoltura

Cons. Stato, Sez. IV 10 marzo 2025, n. 1956 - Neri, pres.; Fratamico, est. - Comune di Linarolo (avv. Adavastro) c. Acqua & Sole s.r.l. (avv. Ferraris e Robaldo) ed a.

Ambiente - Spandimento di fanghi, ammendanti, correttivi e digestati in agricoltura - Competenza.

La materia dello spandimento dei fanghi in agricoltura 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 e la stessa disciplina primaria, all'art. 6, ha in materia previsto un diretto potere esercitato dalla Regione. Pertanto, muovendo da tali presupposti normativi, si perviene, sotto un primo profilo, ad affermare che i Comuni non sono titolari di potestà regolamentare in 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, ove queste si sostanzino in violazioni della normativa regolamentare in materia di igiene.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla delibera del Consiglio comunale del Comune di Linarolo n. 3 del 31 marzo 2021 di approvazione definitiva della variante generale al piano di governo del territorio (PGT) e dai relativi allegati, con particolare riferimento alle tavole del Piano delle regole, nella parte in cui disciplinano l'attività di spandimento di fanghi, ammendanti, correttivi e digestati.

2. Tale atto è stato impugnato dinanzi al T.a.r. per la Lombardia dalla Acqua & Sole s.r.l., società operante nel settore del recupero dei rifiuti speciali non pericolosi e della produzione di fertilizzanti e autorizzata allo spandimento dei fanghi biologici sui terreni agricoli, in base ai seguenti motivi:

a) violazione e falsa applicazione della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 e della legge 17 agosto 1942, n. 1150, violazione degli articoli 7, 8, 9 e 10, 21-nonies e 21-quinquies della l.n. 241/1990, violazione dei principi sul giusto procedimento, violazione del principio di trasparenza e del contraddittorio, eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione, eccesso di potere per incompetenza e difetto di attribuzione;

b) violazione e falsa applicazione della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 e della legge 17 agosto 1942, n. 1150, violazione e falsa applicazione degli articoli 92, 112, 196 e 198 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 in relazione a quanto disposto all'articolo 127 del d.lgs. citato, violazione dell'articolo 6, comma 1, lett. c), del d.lgs. 22 gennaio 1992 n. 99, violazione del d.lgs. 75/2010, violazione degli articoli 15 e 17 della l.r. 12 dicembre 2003 n. 26, violazione del d.m. 19 aprile 1999, violazione della DGR 1° luglio 2014, n. 2031, violazione della DGR 6 giugno 2016, n. 5269 e della DGR n. 1777/2019, violazione dell'articolo 218 e dell'articolo 344 del r.d. 27 luglio 1934 n. 1265, violazione della DGR 28 marzo 1985 n. 3/49784 e DGR 7 maggio 1985 n. 3/52097, violazione dell'articolo 117, commi 2 e 3 Cost., eccesso di potere per sviamento dalla causa, difetto di attribuzione di potere ed incompetenza, eccesso di potere per violazione del principio di buon andamento ed imparzialità della P.A. e per difetto di motivazione;

c) violazione dell'articolo 6 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 in relazione a quanto previsto dall'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, violazione degli articoli 195, 196, 197, 198 e 208 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, violazione della direttiva 86/278/CEE, difetto di attribuzione di potere ed incompetenza;

d) violazione della DGR 6 giugno 2016, n. 5269, violazione dell'articolo 6, lett. c), del d.lgs. 22 gennaio 1992 n. 99, violazione del d.lgs. n. 75/2010, violazione del d.m. 19 aprile 1999, violazione della DGR 1° luglio 2014, n. 2031, violazione e falsa applicazione dell'articolo 198 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, in relazione a quanto disposto all'articolo 127 del medesimo decreto, eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, violazione del principio di imparzialità, difetto di motivazione;

e) violazione dell'articolo 16 del d.lgs. 27 gennaio 1992 n. 99, con riferimento alla Parte IV del d.lgs. 152/2006, carenza assoluta di potere per difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza, violazione del combinato disposto di cui agli articoli 218 e 344 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265);

f) violazione dell'articolo 7 del d.lgs. 27 gennaio 1992 n. 99, dell'Allegato A di cui alla DGR 1° luglio 2014, n. 2031, dell'articolo 16 della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26, articolo 208 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, incompetenza.

3. Con la sentenza n. 1027 del 6 maggio 2022 il T.a.r. per la Lombardia ha accolto il ricorso, annullando la variante al PGT nella parte in cui prevedeva il divieto di spandimento di fanghi nel perimetro di 500 m dal centro abitato.

4. Il Comune di Linarolo ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare la suddetta pronuncia, affidando il proprio appello a tre motivi così rubricati:



- I - error in procedendo ed error in iudicando, erroneità della sentenza del TAR Milano per aver rigettato l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse del ricorso di primo grado ed aver posto a fondamento della propria decisione documenti depositati tardivamente, violazione dell'art. 35 c.p.a. e dell'art. 100 c.p.c., violazione dell'articolo 73 c.p.a., violazione degli articoli 3 e 111 Costituzione in materia di giusto processo;
- II - error in procedendo ed error in iudicando, erroneità della sentenza del TAR Milano per aver rigettato l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse, sotto altro e concorrente profilo, del ricorso di primo grado, violazione dell'art. 35 c.p.a. e dell'art. 100 c.p.c., errata applicazione dell'art. 12 d.P.R. n. 380/2001, dell'art. 13 l.r. 12/2005;
- III - error in iudicando, erroneità della sentenza del TAR Milano per aver ritenuto illegittimo il divieto di spandimento di fanghi, ammendanti, correttivi e digestati all'interno di un perimetro di 500 metri dai centri abitati, introdotto dalla variante generale del PGT comunale di Linarolo, errata applicazione dell'art. 10 della l.r. n. 12/2005, dell'art. 6 d.lgs. n. 99/1992, della DGR Lombardia 5269/2016.
5. Si è costituita in giudizio la Acqua & Sole s.r.l., eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.
6. Con memoria e repliche del 7 ottobre 2024 e del 17 ottobre 2024 le parti hanno sviluppato ulteriormente le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni.
7. Con note depositate in data 4 novembre 2024 sia il Comune appellante che la società appellata hanno chiesto che la causa fosse decisa sulla base degli atti, senza previa discussione.
8. All'udienza pubblica del 7 novembre 2024 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.
9. Con il primo motivo il Comune di Linarolo ha lamentato l'erroneità della sentenza appellata, nella quale il T.a.r. avrebbe ingiustamente respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado da esso formulata per difetto di interesse della società ricorrente, ritenendo sussistente in capo alla Acqua & Sole s.r.l. un interesse concreto ed attuale all'impugnazione della variante sulla base di un documento "depositato agli atti di causa tardivamente e... quindi manifestamente irricevibile". Al riguardo l'appellante ha, poi, aggiunto che, pure a prescindere dalla illustrata inammissibilità, "contrariamente a quanto statuito dal T.a.r., non (era) ... dato comprendere, anche dall'esame della documentazione tardivamente versata in atti,... come e in che modo le scelte di pianificazione dell'ente comunale (fossero)...effettivamente e concretamente lesive per gli interessi imprenditoriali rivendicati in giudizio, posto che la società appellata non (aveva)...in alcun modo dimostrato che i terreni destinati allo spandimento dei fanghi di propria produzione... (fossero) effettivamente ricompresi all'interno del perimetro dei 500 m individuati dalle tavole di PGT".
10. Con il secondo motivo "sempre in via preliminare", l'Amministrazione comunale ha riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza di interesse sotto altro e concorrente profilo, in relazione al fatto che, al momento della proposizione del gravame, la variante di PGT non era stata ancora pubblicata sul BURL, risultando, dunque, priva di efficacia ai sensi dell'art. 13 commi 11 e 13 della legge regionale n. 12/2005. Nel motivare sulla sussistenza di un interesse attuale della ricorrente all'impugnazione anche in tale situazione il T.a.r., secondo l'appellante, sarebbe incorso in un "clamoroso errore", non tenendo conto del fatto che l'inibizione allo spandimento dei fanghi nel perimetro dei 500 m dal centro abitato non era neppure presente inizialmente negli elaborati di PGT oggetto della delibera di adozione, essendo stata introdotta per la prima volta solo in sede di definitiva approvazione della variante, con conseguente inoperatività della disposizione in parola come misura di salvaguardia.
11. Con il terzo ed ultimo motivo il Comune, richiamando la tesi della legittimità dell'introduzione all'interno del PGT di simili limitazioni, condivisa anche da questo Consiglio di Stato in una sentenza del 2015 (Cons. Stato, Sez. IV, n. 2986/2015), ha contestato anche nel merito la decisione del giudice di prime cure che, aderendo alla diversa interpretazione nel frattempo affermata nella giurisprudenza amministrativa, aveva ricondotto la disciplina dello spandimento dei fanghi non alla regolamentazione urbanistica e all'organizzazione e gestione del territorio, quanto piuttosto alla materia dei rifiuti e, quindi, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza dello Stato, ritenendo illegittima la previsione del PGT senza valutare adeguatamente, a suo dire, la "sussistenza del potere di governo del territorio anche con riferimento alla prescrizione di specifiche discipline d'uso del suolo agricolo, riconducibili – sulla base del quadro costituzionale ed ordinario – all'esercizio della potestà comunale di zonizzazione del proprio territorio, in un'ottica di tutela e preservazione del territorio rurale".
12. Tali censure non sono fondate e devono essere tutte disattese.
13. Preliminarmente occorre osservare che, nel corso del giudizio di primo grado, la originaria ricorrente ha dimostrato di essere un operatore del settore del recupero dei rifiuti e del trattamento e spandimento dei fanghi e del compost sui terreni agricoli e ciò, dinanzi al concreto contenuto della variante - di divieto, appunto, di spandimento dei fanghi biologici nel raggio di 500 m dal centro abitato – risulta senz'altro sufficiente a farla individuare quale soggetto portatore di un interesse diretto, concreto ed attuale all'annullamento del suddetto divieto, di chiaro ostacolo al libero espletamento della sua attività di impresa sul territorio comunale, a prescindere dalla prova del conferimento ad essa di uno specifico incarico di spargere i fanghi sui luoghi di causa, del tutto superflua sotto il profilo del riconoscimento dell'ammissibilità del ricorso, indubbio nel caso in questione.
14. Parimenti non meritevole di condivisione è l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, esposta al secondo motivo di appello, in rapporto alla (temporanea) inefficacia della variante di PGT al momento della notifica



del ricorso, effettuata dalla Acqua & Sole s.r.l. anteriormente alla pubblicazione dell'atto in questione sul BURL. Con il ricorso proposto la odierna appellante, una volta venuta a conoscenza dell'approvazione definitiva della variante e, dunque, dell'inserimento ormai certo delle relative disposizioni di divieto all'interno del PGT, percepisce immediatamente la portata lesiva, si è, infatti, subito attivata per tutelare efficacemente la propria posizione, evidenziando le criticità della nuova regolamentazione, così da poter far espungere al più presto dal sistema le norme pregiudizievoli per i suoi interessi e salvaguardare così al meglio la propria attività. In considerazione della successiva rituale pubblicazione della variante e dell'assenza, nella sequenza procedimentale in parola, di qualsiasi elemento in grado di mettere in dubbio l'attuale efficacia della variante, anche l'eccezione in esame deve essere rigettata, essendo comunque il dies a quo della decorrenza del termine di impugnazione previsto dal legislatore anche a salvaguardia e non a detrimento degli interessi di giustizia del ricorrente. A ciò può aggiungersi il fatto che la giurisprudenza amministrativa, in molteplici ipotesi, ammette l'impugnazione preventiva precauzionale di un provvedimento già perfetto, ancorché momentaneamente privo di efficacia, laddove ciò possa concretamente giovare ai fini dell'effettività della tutela da assicurare al soggetto interessato ad opporsi all'operato della p.a., in quanto da esso pregiudicato nella sua posizione giuridica.

15. Devono essere, infine, rigettate anche le doglianze esposte al terzo motivo circa la legittimità del divieto previsto dalla variante al PGT, così come introdotta dal Comune di Linarolo.

16. Sul punto deve in primo luogo evidenziarsi che l'esercizio del potere di pianificazione attribuito agli enti locali può essere esercitato anche in funzione di salvaguardia dei valori ambientali e paesaggistici, considerato che nella pianificazione urbanistica trovano spazio esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca, ad esempio, la necessità di evitare l'ulteriore edificazione o di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi, ciò in quanto l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, per cui l'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale ben può tenere conto delle esigenze legate alla tutela di interessi costituzionalmente primari, tra i quali rientrano quelli contemplati dall'art. 9 della Costituzione. In tale contesto, pur potendo spettare all'ente esponenziale effettuare una mediazione tra i predetti valori e gli altri interessi coinvolti, quali quelli della produzione e delle attività antropiche più in generale, che comunque non possono ritenersi equiordinati in via assoluta, occorre osservare, tuttavia, che la controversia in questione non attiene propriamente ad un'ipotesi di zonizzazione, quanto piuttosto ad un caso di fissazione da parte del Comune di determinati limiti allo svolgimento di attività correlate a quella agricola confliggenti con quelli stabiliti dalle autorità competenti in materia, incaricate della salvaguardia degli interessi pubblici corrispondenti.

17. Lo spandimento dei fanghi in agricoltura costituisce, in verità, un'attività di fertilizzazione dei terreni oggetto di una specifica regolamentazione di origine comunitaria: l'art. 6 del d.lgs. n. 99 del 1992 (di attuazione alla direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura) demanda alla Regione la potestà di fissare "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 di stabilire "le 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" (art. 6); l'art. 196 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, inoltre, che spetti alla Regione la regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti.

18. Come già osservato in una recente decisione (Cons. Stato, Sez. IV, 17 ottobre 2023 n. 9044) nella quale la Sezione ha ritenuto di superare definitivamente l'interpretazione seguita nella pronuncia del 2015, "...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 23 luglio 2015, n. 180) e ... la stessa disciplina primaria, all'art. 6, ha in materia previsto un diretto potere esercitato dalla Regione (sul punto cfr. Cons. Stato, n. 2722 del 6 giugno 2017). Pertanto, muovendo da tali presupposti normativi, si perviene, sotto un primo profilo, ad affermare che i Comuni non sono titolari di potestà regolamentare in 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, ove queste si sostanzino in violazioni della normativa regolamentare in materia di igiene" (Cons. Stato, Sez. V, n. 7528 del 2010).

19. Inoltre, anche esaminando la legge regionale n. 12 del 2005, non è possibile pervenire alla condivisione della tesi dell'appellante sulla questione della competenza comunale nella materia in esame. Invero, l'art. 10 della l.r. n. 12 del 2005 indica i contenuti del piano delle regole, che costituisce una componente del piano di governo del territorio. La disposizione attribuisce al piano delle regole il compito di individuare le aree destinate all'agricoltura e di dettare per esse la disciplina d'uso, di valorizzazione e di salvaguardia, nonché il compito di individuare le aree di valore paesaggistico-ambientale e di dettare per esse ulteriori regole di salvaguardia e di valorizzazione, per cui potrebbe sembrare che abbia attribuito ai Comuni il compito di perseguire (anche) l'interesse ambientale e di assicurare la sostenibilità ambientale delle attività umane che si esercitano sul suolo agricolo.

20. La lettura sopra indicata non può, tuttavia, essere seguita poiché non conforme con le chiare indicazioni fornite dalla Corte costituzionale in relazione alla legge n. 12 del 2005 (sentenza n. 63 del 24 marzo 2016), ove è stato affermato che la legge regionale citata, disciplinando la pianificazione urbanistica, attiene senz'altro alla materia "governo del territorio" e, quindi, la legge regionale stessa non può perseguire finalità che esorbitano totalmente da tale ambito. Da qui la condivisibilità della diversa interpretazione fatta propria dal T.a.r., per la quale, in base alla disciplina richiamata, la Regione, lungi dal poter dettare norme legislative dirette esclusivamente alla tutela dell'ambiente (materia che rientra nell'ambito della competenza esclusiva statale), o dal poter attribuire tale competenza ai comuni affinché la esercitino in sede di pianificazione urbanistica, ha conferito ad essi il diverso compito di recepire e specificare (laddove vi siano margini) le disposizioni contenute nelle fonti statali e regionali, contribuendo, secondo gli indirizzi già indicati, alla protezione dei valori paesaggistici ambientali

21. Non a caso, infatti, l'art. 10 comma 4, lett. b), della legge regionale n. 12 del 2005 demanda allo strumento urbanistico il compito di dettare le regole di salvaguardia e valorizzazione delle aree paesaggistico-ambientale ed ecologiche, ma specifica anche che queste regole debbono essere "ulteriori" e "...di attuazione dei criteri di adeguamento e degli obiettivi stabiliti dal piano territoriale regionale, dal piano territoriale paesistico regionale e dal piano territoriale di coordinamento provinciale".

22. Pertanto, i piani urbanistici devono conservare sempre, in qualche modo, un'attinenza con l'interesse urbanistico e non possono arrivare a disciplinare - fuori dall'ambito dei limiti imposti dalla legge regionale n. 12 del 2005, come interpretata dalla citata sentenza della Corte costituzionale - lo spandimento dei fanghi biologici su terreni agricoli, materia regolata da ulteriori e diverse disposizioni a livello regionale.

23. In ogni caso, come osservato da questo Consiglio nella sentenza n. 9044/2023 cit., "anche ove si dovesse ritenere che la legge regionale n. 12 del 2005 abbia attribuito agli strumenti urbanistici comunali il compito di dettare norme autonome per la tutela di taluni aspetti di interesse ambientale, non si può ammettere che tale interesse trovi nel piano una regolazione contrastante con quella dettata dalla fonte regionale, cui la legge statale attribuisce specifica competenza in materia" Nel caso in esame il contrasto sussiste poiché la norma contenuta nella variante al PGT individua la fascia di 500 metri entro la quale è vietata l'attività di spandimento fanghi mentre la D.G.R. n. 5269 del 2016 emanata in attuazione dell'art. 6, n. 3), del d.lgs. n. 99 del 1992, individua un limite fisso pari a 100 metri dal perimetro del centro abitato.

24. In conclusione, alla luce degli atti di causa e delle considerazioni che precedono, l'appello deve essere, come detto, integralmente rigettato.

25. Per la particolarità delle questioni, che hanno trovato nel tempo anche soluzioni differenti a livello giurisprudenziale, le spese del presente grado possono essere compensate tra le parti.

(Omissis)