

Publicato il 24/04/2019

**N. 00925/2019 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00517/2018 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 517 del 2018, proposto da EVERGREEN ITALIA s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Ferraris ed Enzo Robaldo, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, Piazza Eleonora Duse, n. 4;

*contro*

COMUNE DI CASSOLNOVO, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Adavastro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Donizetti 47;

*nei confronti di*

PROVINCIA DI PAVIA, in persona del Presidente p.t., non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

della deliberazione del Consiglio Comunale n. 48 del 30 novembre 2017 mediante cui è stato integrato il Regolamento di Polizia Urbana mediante

l'inserimento dell'articolo 34-bis, disciplinante l'attività di spargimento di fanghi biologici, nonché dell'articolo 34-bis, dell'allegato alla deliberazione impugnata e della relazione tecnica;

della deliberazione del Giunta Comunale n. 127 del 15 dicembre 2017, che ha deliberato l'importo delle sanzioni da applicarsi in caso di violazione del disposto dell'articolo 34-bis del Regolamento di Polizia Urbana, prevedendo una sanzione nel minimo edittale di euro 300 e nel massimo edittale di euro 500 e stabilendo l'ammontare del pagamento in misura ridotta, nell'ammontare di euro 300.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cassolnovo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2019 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Evergreen s.r.l. è una società che esercita attività di recupero dei rifiuti prodotti dalla depurazione delle acque reflue (fanghi di depurazione) che vengono da essa utilizzati come fertilizzanti in agricoltura (operazione R10 di cui all'Allegato C al d.lgs. n. 152 del 2006).

2. La società, avendo ottenuto l'incarico di procedere alla fertilizzazione di alcuni terreni agricoli situati nel territorio del Comune di Cassolnovo, ha comunicato a quest'ultimo Ente, ai sensi dell'art. 9, primo comma, lett. b), del d.lgs. n. 99 del 1992, la sua intenzione di dare corso all'attività di spandimento dei fanghi.

3. Tuttavia, prima di dare inizio a tale attività, la società è venuta a conoscenza del fatto che il Comune di Cassolnovo, con la deliberazione consigliere n. 48 del 30 novembre 2017, aveva integrato il Regolamento di Polizia Urbana

mediante l'inserimento dell'articolo 34-bis, disciplinante l'attività di spargimento di fanghi biologici.

4. La norma contiene diverse limitazioni che impediscono nel concreto alla ricorrente di dare corso alla sua attività. Si tratta in particolare delle previsioni che vietano lo spargimento di fanghi di depurazione delle acque reflue sui terreni agricoli siti a meno di: a) mt. 1.000 dalle case di civile abitazione anche se sparse; b) mt. 1.000 dal fiume Ticino; c) mt. 500 dai corsi d'acqua superficiali, compresi i canali, che fanno comunque parte del reticolo idrico minore; d) mt. 1.000 dalle Zone SIC (Siti di importanza comunitaria) e ZPS (Zone di protezione speciale) come individuate dal PGT a seguito del riconoscimento da parte della Comunità Europea.

5. Inoltre, il Comune di Cassolnovo, con deliberazione di Giunta comunale n. 127 del 15 dicembre 2017, ha poi quantificato le sanzioni amministrative da applicarsi per la violazione del citato articolo 34-bis (da 300 a 500 euro, stabilendo l'ammontare del pagamento in misura ridotta in euro 300).

6. Contro questi atti è diretto il ricorso esame.

7. Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Cassolnovo.

8. In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

9. Tenutasi la pubblica udienza in data 26 febbraio 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Deve essere innanzitutto esaminato il motivo con cui viene dedotta l'incompetenza della Giunta comunale alla individuazione delle sanzioni da applicare per il caso di violazione dell'art. 34-bis del regolamento di polizia urbana. Trattasi infatti di censura avente carattere assorbente (cfr. Consiglio di Stato, ad. plen., 27 aprile 2015, 5).

11. La censura è infondata in quanto l'art. 16, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, così come modificato dall'art. 6-bis del d.l. n. 92 del 2008, convertito con legge n. 125 del 2008, attribuisce espressamente alla giunta comunale il compito di stabilire gli importi delle sanzioni applicabili in caso di

violazione dei regolamenti comunali. Né si può negare la vigenza di questa norma stante il suo ritenuto contrasto con l'art. 42 del TUEL (che attribuisce invece al consiglio comunale la competenza in materia regolamentare), e ciò in quanto, al di là ogni altra considerazione, la norma che attribuisce la competenza alla giunta comunale è stata introdotta successivamente a quella del TUEL e, per questa ragione, non può essere stata abrogata da quest'ultima.

12. Ciò chiarito, si deve passare all'esame della censura, avente carattere assorbente in quanto prospettante l'ipotesi di illegittimità più radicale (cfr. ancora Consiglio di Stato, ad plen., sent. n. 5 del 2015), con la quale la ricorrente sostiene 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, in Regione Lombardia, è intervenuta la DGR 6 giugno 2016, n. 5269 che conterrebbe una disciplina esaustiva peraltro contrastante con quella dettata dal regolamento impugnato

13. Ritiene il Collegio che queste censure siano fondate per le ragioni di seguito esposte.

14. 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, base all'art. 127, primo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006, è classificato come rifiuto e che, quindi, dovrebbe essere altrimenti smaltito.

15. Proprio al fine di preservare questi interessi, il d.lgs. n. 99 del 1992 stabilisce i requisiti che i fanghi ed 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.

16. 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>>.

17. Come si vede questa norma è chiara nell'attribuire alle regioni e non ai comuni la competenza ad individuare le distanze minime da rispettare rispetto ad alcuni punti sensibili quali abitazioni, corsi d'acqua ecc. 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 (come detto da incoraggiare in quanto volta al recupero di un rifiuto) venga ingiustificatamente ostacolata per interessi particolaristici.

18. Valorizzando le disposizioni appena illustrate una parte della giurisprudenza 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).

19. Occorre però dare conto di un altro orientamento, formatosi in materia di potestà di pianificazione urbanistica, il quale – partendo dalla considerazione che la portata della normativa contenuta nel d.lgs. n. 99 del 1992 è connotata dalla finalità di tutela ambientale e che, quindi, la sua finalità è quella di

assicurare la compatibilità dell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura con tale valore – non esclude che l'attività in questione, ove attenga anche ad ulteriori profili di interesse pubblico, possa essere oggetto di regolamentazione e disciplina da parte di altri soggetti cui è normativamente attribuita competenza in materia.

20. Ritiene il Collegio che, pur essendo condivisibile l'affermazione secondo cui non può escludersi la possibilità per altri soggetti pubblici diversi dalla regione di intervenire nella materia che occupa qualora vengano in rilievo interessi affidati alla loro cura, sia preferibile, nel caso concreto, aderire alla tesi più restrittiva.

21. Va invero osservato che l'Amministrazione resistente non ha dimostrato l'effettiva sussistenza di un interesse pubblico, diverso da quello della tutela dell'ambiente ed affidato alla sua cura, che giustifichi l'intervento avverso in questa sede. L'Amministrazione si limita infatti ad affermare che l'attività di spandimento dei fanghi su suolo agricolo provocherebbe disagi legati alle emissioni odorigene ed alla proliferazione di insetti, e sarebbe causa di allarme sociale alimentato anche dagli articoli di stampa. Ciò tuttavia non pare sufficiente al Collegio per giustificare l'esercizio del potere regolamentare del Comune posto che le problematiche attinenti ai disagi provocati dalle emissioni ed dagli insetti riguardano pur sempre la materia "ambiente" e che le problematiche attinenti all'allarme sociale possono essere ricondotte alla materia "sicurezza pubblica" anch'essa però esulante dalle competenze regolamentari dei comuni.

22. Va pertanto ribadito che, nel caso concreto, l'Amministrazione resistente ha esercitato poteri non conferiti dalla legge e che, quindi, le censure in esame sono fondate.

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

24. La complessità delle questioni affrontate e i contrasti giurisprudenziali che su di esse si sono formati inducono il Collegio a disporre la compensazione

delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Concetta Plantamura, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Celeste Cozzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Ugo Di Benedetto**

IL SEGRETARIO