

Pubblicato il 08/08/2022

N. 01893/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 02770/2015 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2770 del 2015, proposto da Evergreen Italia S.r.l., Eli Alpi Service S.r.l., Eco-Trass S.r.l., Azienda Agricola Allevi S.r.l., Alan S.r.l., Var S.r.l., Centro Ricerche Ecologiche - C.R.E. S.p.A., ciascuna in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Pietro Ferraris ed Enzo Robaldo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio 'fisico' presso lo studio dell'avvocato Enzo Robaldo in Milano, Piazza Eleonora Duse, 4;

*contro*

Provincia di Pavia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Silvia Tognella e Silvia Dabusti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

- dell'articolo 3.2 punto a.10) delle NTA del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (di seguito, anche solo PTCP della Provincia di Pavia), approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale di Pavia n. 30 del 23 aprile 2015 (conosciuta dalle ricorrenti a seguito della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 37 del 9 settembre 2015) secondo cui *“le attività di spandimento di fanghi per uso agricolo dovranno seguire le indicazioni contenute nelle apposite linee guide Provinciali (Delibera di Consiglio Provinciale n. 42 dell'11 giugno 2011)”*;
- della delibera del Consiglio Provinciale n. 42 prot. n. 34662 dell'11 giugno 2012 *“Linee guida provinciali di regolamento dell'attività di spandimento fanghi in agricoltura al fine di minimizzare gli effetti molesti soprattutto odorigeni”*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Pavia;

Visti tutti gli atti della causa;

Data per letta nell'udienza straordinaria del giorno 6 luglio 2022, celebrata nelle forme di cui all'art. 17 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80 convertito in Legge 6 agosto 2021, n.113 ed al Decreto Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021, la relazione della dott.ssa Katiuscia Papi e udito il difensore di parte resistente, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Le ricorrenti sono società che svolgono attività di gestione di rifiuti, e in particolare di recupero di fanghi biologici di cui al D. Lgs. 99/1992, provenienti da impianti di depurazione. I fanghi vengono ritirati presso gli impianti, sottoposti a trattamenti idonei a recuperarne le sostanze organiche e poi, stante il notevole potere fertilizzante, sparsi sui campi, in virtù di accordi tra le imprese ricorrenti e gli agricoltori, che si impegnano a fertilizzare i terreni in tal modo. Sia gli impianti di trattamento dei fanghi delle società

ricorrenti, sia i terreni ove gli stessi vengono sparsi, si trovano nella Provincia di Pavia, in diversi Comuni.

2. La Provincia di Pavia, con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 42 dell'11 giugno 2012, approvava le *«Linee guida provinciali di regolamentazione dell'attività di spandimento fanghi in agricoltura al fine di minimizzare gli effetti molesti soprattutto odorigeni»*, espressamente considerate non cogenti, poiché ivi si stabiliva che erano approvate: *«facendo salva la normativa vigente di settore»*, nel dichiarato intento di *«offrire, consigliandone l'adozione, agli operatori del settore nonché ai Comuni, alcune ulteriori norme tecniche la cui osservanza può rendere possibile il contenimento delle emissioni odorogene che derivano dal recupero dei fanghi in agricoltura»*.

Con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 30 del 23 aprile 2015 la Provincia di Pavia approvava il PTCP, dapprima adottato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 140 del 20 dicembre 2013, e divenuto efficace a far data dalla sua pubblicazione sul BURL del 9 settembre 2015. L'art. III – 2, Paragrafo 2, punto a.10 delle NTA stabiliva che: *«2. Per gli ambiti agricoli di cui al comma 1 sono previsti specifici criteri di tutela e valorizzazione. a) In particolare per gli ambiti strategici a prevalente interesse produttivo di cui al comma 1 lettera a) si applicano i seguenti specifici criteri di tutela e valorizzazione. [...] a.10. Le attività di spandimento di fanghi per uso agricolo dovranno seguire le indicazioni contenute nelle apposite linee guida provinciali (Delibera di Consiglio Provinciale n. 42 dell'11 giugno 2012)»*.

Le suddette disposizioni, che impongono numerosi adempimenti e restrizioni per l'utilizzo dei fanghi prodotti dalle ricorrenti (di carattere quantitativo, orario, distanziale, ecc.), e che per mezzo del PTCP divenivano vincolanti, sono ritenute dalle imprese attrici lesive dei propri interessi di carattere economico ed imprenditoriale.

3. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, le società attrici impugnavano il PTCP nella parte in cui rendeva vincolanti le linee guida provinciali sullo spargimento dei fanghi, e ne chiedevano l'annullamento per i seguenti motivi:

I) «*Violazione artt. 6 e 7 D. Lgs. 99/1992. Violazione artt. 196 e 197 D. Lgs. 152/2006, in relazione a quanto previsto dall'art. 127 del medesimo decreto. Violazione degli artt. 16 e 17 della L.R. 26/2003. Violazione dell'art. 8 comma 8 L.R. 12/2007, così come modificato dall'art. 12 comma 1 L.R. 7/2012. Violazione artt. 92 e 112 D. Lgs. 152/2006. Violazione della DGR 1° luglio 2014 n. 2031. Carenza assoluta di potere per difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza. Violazione dell'art. 208 D. Lgs. 152/2006. Eccesso di potere per sviamento, per disparità di trattamento e per difetto di motivazione*», con cui si faceva rilevare che la Provincia, attraverso le indicate Linee guida, e mediante le NTA al PTCP, aveva illegittimamente imposto la disciplina dell'uso di fanghi biologici in agricoltura, in tal modo aggirando il sistema normativo delle competenze, che riserva alla sola Regione tale potestà;

II) «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 198 D. Lgs. 152/2006 in relazione a quanto disposto dall'art. 127 D. Lgs. 152/2006. Violazione degli artt. 6 e 7 D. Lgs. 99/1992. Violazione D.M. 19 aprile 1999. Violazione della DGR 2031/2014. Violazione degli artt. 92 e 112 D. Lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 117 commi 2 e 3 Cost. Eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica. Difetto di attribuzione di potere ed incompetenza. Violazione del principio di buon andamento e imparzialità*», in quanto la regolamentazione dell'uso dei fanghi è estranea agli obiettivi del PTCP, che è strumento di pianificazione urbanistica e paesaggistica;

III) «*Violazione art. 3 L. 241/1990. Violazione deliberazione Consiglio Provinciale n. 42 dell'11 giugno 2012 di approvazione delle linee guida provinciali. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà*», poiché in sede di approvazione delle linee guida la Provincia aveva espressamente affermato, nella deliberazione n. 42/2012, che quelle approvate erano norme tecniche facoltative per gli operatori del settore, per poi renderle vincolanti con il PTCP, così dando luogo a un mutamento radicale di impostazione privo di motivazione;

IV) «*Violazione della DGR 2031/2014. Violazione degli artt. 16 e 17 della L.R. 26/2003. Violazione degli artt. 1 e ss. D. Lgs. 99/1992. Violazione dell'art. 23 della*

*Costituzione. Violazione dell'art. 208 D. Lgs. 152/2006. Eccesso di potere per sviamento, per illogicità manifesta e per difetto di motivazione»,* ove si evidenziava come lo specifico contenuto delle linee guida si ponesse, sotto diversi profili, in contrasto con le disposizioni recate dalla DGR 2031/2014, e con le ulteriori disposizioni richiamate;

V) *«Violazione del secondo e sesto considerando, nonché dell'art. 1 della Direttiva 12 giugno 1986 n. 86/278/CEE. Violazione dell'art. 127, 181 e 198 D. Lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 1 D. Lgs. 99/1992. Eccesso di potere per errata valutazione dei presupposti, per illogicità manifesta, per contraddittorietà e per difetto di motivazione. Violazione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata di cui agli artt. 41 e 44 Costituzione. Violazione dei principi in materia di proprietà privata di cui agli artt. 832 e ss. e in materia di possesso di cui agli artt. 1140 e ss. del Codice Civile. Violazione del principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione. Eccesso di potere per disparità di trattamento»,* potendo le limitazioni recate dalla Provincia incidere sulle dinamiche concorrenziali degli operatori del settore, nella sostanza favorendo quelli di altre Province.

La Provincia di Pavia e la Regione, pur regolarmente intimata, non si costituivano in giudizio.

4. A seguito dell'udienza del 18 novembre 2021 il Collegio, mediante l'ordinanza n. 196 del 28 gennaio 2022, disponeva adempimenti istruttori a carico della Provincia.

L'Ente vi faceva fronte con la relazione versata nel fascicolo di causa il 28 marzo 2022, e si costituiva in giudizio con atto depositato il 19 maggio 2022, chiedendo la reiezione del ricorso nel merito ed eccependo, in sede preliminare, l'improcedibilità e/o l'inammissibilità del gravame per sopravvenuta e/o originaria carenza di interesse.

All'udienza di smaltimento del 6 luglio 2022 la causa veniva trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Si prende inizialmente in esame l'eccezione preliminare di improcedibilità/inammissibilità per sopravvenuta/originaria carenza di interesse del ricorso, sollevata dalla Provincia.

La parte resistente affermava che le disposizioni impugnate dalle società attrici sarebbero comunque risultate vincolanti per effetto di specifici atti regionali, e in particolare della D.G.R. 2031/2014, e della D.G.R. 5269/2016, che ne replicavano il contenuto. L'effetto lesivo sarebbe dunque da ricondurre alle citate deliberazioni di Giunta Regionale, e non agli atti provinciali impugnati.

L'eccezione non è fondata.

Sebbene le NTA provinciali e le deliberazioni regionali sopra indicate abbiano degli elementi in comune, le stesse si differenziano per alcuni limiti (*a titolo esemplificativo si veda: l'art. 6.2 lettera 'f' dell'Allegato 1 alla DGR 2031/2014, la successiva lettera "b", l'istituzione del contributo pari a 0,15 €. per ogni tonnellata di fango distribuito; quanto alla DGR 5269/2016 il riferimento è al massimo quantitativo di fango accumulabile in attesa di spandimento, molto più basso che nelle linee guida della Provincia; alla possibilità di attendere un lasso di tempo prima dello spandimento, negata dalle linee guida provinciali e ammessa dall'atto regionale; alla necessaria assenza di fango sulla superficie dei terreni prevista solo dalle linee guida e alla possibilità di effettuare lo spandimento nelle ore di maggiore escursione termica, preclusa dalle sole linee guida*) più stringenti rispetto alle previsioni regionali, che le ricorrenti avevano e hanno interesse a contestare.

1.2. Il ricorso, ammissibile e procedibile, può dunque essere scrutinato nel merito.

2. Si affronta per primo il dedotto vizio di incompetenza (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 27 aprile 2015 n. 5).

L'utilizzo in agricoltura dei fanghi derivati dal processo di depurazione delle acque reflue è disciplinato dal d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99, che ha dato attuazione alla direttiva 86/278/CE. L'art. 1 di tale decreto individua, quale primo scopo della normativa, quello di assicurare che l'attività di spandimento

dei fanghi non provochi effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo. Ulteriore intento dichiarato dal legislatore coincide con 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 che, quindi, dovrebbe essere altrimenti smaltito.

Per dare attuazione a tali finalità, il d.lgs. 99/1992 stabilisce i requisiti che i fanghi ed i terreni agricoli devono avere ai fini dello spandimento, e sottopone tale ultima attività ad autorizzazione regionale e a controllo provinciale, nonché a previa comunicazione al comune.

L'art. 6 comma 1 del d.lgs. n. 99 del 1992 prevede poi espressamente che spetta alle regioni il compito di stabilire «2) [...] *ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura per i diversi tipi di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento;* 3) [...] *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*».

La norma assegna dunque alle regioni, e non alle province, la competenza ad individuare i limiti (distanziali, orari ecc.) allo spandimento dei fanghi. La *ratio* dell'attribuzione alle regioni, e non alle province, della competenza ad individuare i limiti applicabili all'attività di spandimento dei fanghi può essere individuata nella volontà del legislatore di far sì che la materia trovi una disciplina uniforme 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.

Per quanto concerne le competenze provinciali, l'art. 7 del medesimo D. Lgs. 99/1992 stabilisce che le stesse consistono unicamente in poteri di controllo «*sulle attività di raccolta, trasporto, stoccaggio e condizionamento dei fanghi, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, nonché delle attività di utilizzazione dei fanghi, ai sensi del presente decreto*».

Sulla base delle disposizioni appena illustrate la giurisprudenza, in termini ormai consolidati, afferma che, siccome nessuna norma statale conferisce agli enti locali *sub* regionali potestà regolamentare in materia ambientale e, più in particolare, in materia di spandimento fanghi per uso agricolo, gli stessi enti non possono emanare atti volti a disciplinare tale materia (TAR Lombardia, Milano, III, 24 aprile 2019, n. 925; 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, 13 maggio 2021 n. 1179).

Ritiene il Collegio di aderire al succitato indirizzo giurisprudenziale, e di dover pertanto affermare che, nel caso concreto, mediante gli atti impugnati, l'Amministrazione resistente ha esercitato poteri non conferitile dalla legge. La censura in esame è quindi fondata.

3. In definitiva, per le ragioni illustrate, il ricorso va accolto stante la fondatezza del primo motivo di gravame, e previo assorbimento delle ulteriori censure svolte (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 27 aprile 2015 n. 5); va disposto, per l'effetto, l'annullamento degli atti impugnati.

4. Le spese del giudizio vengono compensate tra le parti, in ragione della complessità e specificità delle questioni che hanno formato oggetto del giudizio. La Provincia di Pavia dovrà comunque rifondere alle società ricorrenti le somme anticipate a titolo di contributo unificato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie per le ragioni indicate in motivazione e annulla, per l'effetto, i provvedimenti impugnati.

Compensa tra le parti le spese del giudizio; condanna la provincia alla refusione, in favore delle ricorrenti, delle somme pagate a titolo di contributo unificato.

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



Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2022, tenutasi con collegamento da remoto in videoconferenza tramite Microsoft Teams ai sensi dell'art. 17 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80 convertito in Legge 6 agosto 2021, n.113 e del Decreto Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021, con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Katiuscia Papi, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Katiuscia Papi**

**IL PRESIDENTE**

**Gabriele Nunziata**

**IL SEGRETARIO**