

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA LOMBARDIA – MILANO**

Ricorso

Con richiesta di misure cautelari collegiali ex art. 55 c.p.a.

Nell'interesse di **C.R.E. – CENTRO RICERCHE ECOLOGICHE S.r.l.** (P.IVA 06244820152), con sede legale in Milano, cap. 20121, Via Senato, n. 6, in persona del legale rappresentante, ing. Rodolfo VerPELLI, rappresentata e difesa, dagli avv.ti Fabio Todarello (C.F. TDRFBA70S23D976K; pec: fabio.todarello@milano.pecavvocati.it) e Giacomo Vinicio Guglielmini (C.F. GGLGMV84P11L682G; PEC giacomoguglielmini@pec.it) del foro di Milano, come da procura alle liti in foglio separato che si deposita unitamente al presente ricorso ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi, Studio Todarello & Partners in Milano, Piazza Velasca, n. 4.

Si dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni di cancelleria all'indirizzo PEC fabio.todarello@milano.pecavvocati.it ovvero tramite il fax al n. 02/72006977 (art. 136, D.lgs. 104/2010).

- *ricorrente* -

contro

REGIONE LOMBARDIA (P.IVA e C.F. 80050050154), con sede legale in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*,

- *resistente* -

dandone altresì notizia, per quanto occorra, a

MADONINI GIOVANNI - IMPRESA AGRICOLA INDIVIDUALE (P.IVA 06165270155 – C.F. MDNGNN52B22E648O), con sede legale in Brembio (LO), Cascina Monasterolo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

- *controinteressata* -

per l'annullamento, previa sospensione cautelare,

- della **Deliberazione n. XII/3832 della Giunta Regionale della Regione Lombardia adottata nella seduta del 27.1.2025 (doc. 1), pubblicata sul BURL del 29.1.2025 (doc. 2)**, che nel modificare la Deliberazione di Giunta Regionale n. 2031/2014 (**doc. 3**), dispone che il divieto di impiego di uso agronomico di fanghi in comuni in cui risultino già superati i limiti di azoto da effluenti di allevamento imposti dalla normativa europea e nazionale **non si applichi** *“alle matrici classificate come “fanghi di alta qualità” per i parametri “metalli pesanti” ed idonee per i restanti parametri, che siano utilizzate in agricoltura tramite iniezione nel terreno”* (par. 6.2 lett. d) e par. 6.3. lett. b) punto 28);
- ove occorrer possa, di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, conseguente e/o comunque connesso al provvedimento qui gravato, ancorché non noto.

* * *

SOMMARIO

PREMESSA	2
INQUADRAMENTO NORMATIVO.....	5
FATTO	12
DIRITTO	14
I. PRIMO MOTIVO	14
II. SECONDO MOTIVO	18
ISTANZA CAUTELARE AI SENSI DELL'ART. 55 C.P.A.	24
CONCLUSIONI.....	26

* * *

PREMESSA

La società C.R.E. – Centro Ricerche Ecologiche S.r.l. (“**CRE**”) svolge l’attività di gestione, trattamento e recupero dei fanghi biologici da depurazione (di seguito anche solo “**fanghi**”) e cioè di quei particolari rifiuti derivanti dalla depurazione delle acque reflue, che vengono utilizzati in agricoltura, a seguito di un idoneo trattamento, nel rispetto di specifiche condizioni previste dalla normativa vigente in materia (si veda sotto). Tale attività è, pertanto, qualificata nel Codice dell’Ambiente quale attività di pubblico interesse (cfr. art. 177 del D.Lgs. 152/2006).

I fanghi ritirati presso gli impianti di depurazione sono infatti sottoposti a trattamenti idonei a recuperarne le sostanze organiche e poi, stante il notevole potere fertilizzante, vengono utilizzati in agricoltura mediante spandimento sui campi agricoli, in virtù di accordi tra le società che si occupano del trattamento dei fanghi biologici e gli agricoltori, che si impegnano a fertilizzare i terreni in tal modo.

Ebbene, oggetto del presente giudizio è la Deliberazione n. XII/3832 della Giunta Regionale della Regione Lombardia adottata nella seduta del 27.1.2025 (di seguito “**DGR 3832/2025**”, sub **doc. 1**) che modifica la Deliberazione di Giunta Regionale n. 2031/2014 (di seguito “**DGR 2031/2014**”, sub **doc. 3**) recante “*Linee guida (...) per il trattamento dei fanghi provenienti dalla depurazione delle acque reflue di impianti civili ed industriali e per il loro successivo utilizzo a beneficio dell’agricoltura*” (“**Linee Guida Fanghi**”).

Come meglio verrà esposto in seguito, le suddette Linee Guida Fanghi (prima della modifica introdotta con la DGR 3832/2025) prevedevano, tra le altre cose, un **generale divieto** all’impiego dei fanghi nel caso in cui i terreni destinati al loro spandimento siano localizzati in comuni in cui risultino già superati i **limiti di azoto** da effluenti di allevamento imposti dalla normativa europea e nazionale (170 kgN/ha/anno per le zone vulnerabili; 340 kgN/ha/anno per le zone non vulnerabili).

Fermo quanto sopra, con la DGR 3832/2025 l'amministrazione resistente ha introdotto una **specifica eccezione** al suddetto divieto, ammettendo la possibilità di impiego dei fanghi nel caso di *iniezione* nel terreno di *fanghi di c.d. alta qualità* (cfr. par. 6.2 lett. d) e par. 6.3. lett. b) punto 28 delle Linee Guida Fanghi).

Senonché, tale modifica non solo si pone in contrasto con la normativa europea, nazionale e regionale di settore, ma altresì si appalesa del tutto irragionevole e ingiustificata, poiché adottata senza il benché minimo supporto scientifico e tale da comportare seri pericoli per l'ambiente oltre che una grave disparità di trattamento tra gli operatori del settore.

Ed infatti, il divieto precedentemente previsto dalla DGR 2031/2014 (legato ai limiti imposti dalla normativa eurounitaria in materia di **nitrati**¹, di cui si dirà nel successivo paragrafo *Inquadramento normativo*) è – o meglio, era – giustificato dalla necessità di evitare la contaminazione da nitrati delle acque superficiali e sotterranee, vietando l'utilizzo dei fanghi al superamento di determinati limiti di azoto nel terreno e privilegiando piuttosto l'utilizzo degli effluenti zootecnici autoprodotti localmente sul territorio comunale.

Tale finalità risulta oggi palesemente stravolta per effetto delle modifiche apportate dalla DGR 3832/2025 in questa sede impugnata. Ed infatti, con la DGR 3832/2025, la Regione consente ora l'utilizzo di *fanghi di alta qualità mediante iniezione nel terreno*, ossia fanghi che, pur rispettando determinati parametri (più restrittivi), non si distinguono dai cosiddetti *fanghi idonei allo spandimento* per quanto riguarda il **parametro “Azoto totale”** (cfr. Tabella 5.2 di cui al par. 5.8 della DGR 2031/2014), che è l'unico indicatore correlato alla presenza di azoto (e, quindi, dei nitrati).

È quindi di tutta evidenza che l'esenzione dal divieto per i soli *fanghi di alta qualità*, e soltanto qualora *iniettati* nel terreno, non trova e non può trovare alcuna giustificazione scientifica.

¹ I nitrati sono composti chimici inorganici contenenti azoto e ossigeno con funzioni specifiche legate alla nutrizione delle piante e alla gestione del suolo e sono per tale ragione utilizzati principalmente in agricoltura (fertilizzanti azotati).

A tal proposito, anche al fine di sottolineare l'interesse della ricorrente, società che opera nel settore del trattamento e successivo utilizzo di fanghi in agricoltura (mediante **spandimento**), il provvedimento impugnato risulta senz'altro lesivo della posizione giuridica della medesima ricorrente, nella parte in cui attribuisce ai suoi concorrenti che utilizzano fanghi di alta qualità iniettabili (detti anche **fanghi pompabili**) nel terreno un indebito vantaggio in palese violazione della normativa in materia di nitrati.

* * *

INQUADRAMENTO NORMATIVO

Al fine di comprendere le questioni giuridiche sottese al caso di specie e, quindi, di stabilire quali siano le condizioni per l'esercizio delle attività di trattamento e successivo utilizzo dei fanghi biologici derivanti dalla depurazione delle acque reflue, si ritiene opportuno fornire un breve inquadramento normativo, in primo luogo, in materia di **fanghi** e, in secondo luogo, in materia di **prodotti contenenti nitrati**.

Nel contesto dell'utilizzo agronomico dei fanghi di depurazione è necessario, infatti, considerare congiuntamente sia la normativa specifica in materia di fanghi, sia quella relativa ai nitrati. Ciò in quanto i fanghi utilizzati in agricoltura, considerato il loro **potere fertilizzante**², rappresentano una fonte significativa di apporto di **azoto** nei suoli agricoli.

L'azoto, se da un lato costituisce elemento nutritivo essenziale nello sviluppo delle piante, dall'altro può contribuire (nel caso di apporti superiori a determinate soglie) all'inquinamento delle acque superficiali e sotterranee tramite processi di lisciviazione. Per tale motivo, l'utilizzazione dei fanghi deve basarsi necessariamente su una attenta valutazione degli effetti sull'equilibrio azotato del suolo e sull'ambiente circostante, ai sensi della normativa in materia di nitrati.

² A questo riguardo si rileva che il Codice delle Buone Pratiche Agricole di cui al DM 19/4//1999 definisce "**fertilizzante**", "*qualsiasi sostanza contenente uno o più elementi fertilizzanti, applicata al terreno per favorire la crescita della vegetazione, compresi gli effluenti zootecnici, i residui degli allevamenti ittici e i fanghi degli impianti di depurazione*".

Normativa in materia di fanghi da depurazione

Quanto alla disciplina riguardante più specificamente i fanghi da depurazione, **a livello statale** l'art. 127, comma 1, del D.Lgs. 152/2006 (“**Codice dell’Ambiente**”) dispone: *“Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e comunque solo alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato”*.

Stante il rinvio fatto dal Codice dell’Ambiente, la principale fonte normativa dei fanghi ai fini del loro utilizzo in agricoltura si rinviene, quindi, nel **D.Lgs. 99/1992** che, in attuazione della Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 12 giugno 1986 n. 86/278/CEE (“**Direttiva Fanghi**”), ha come espressa finalità quella *“di disciplinare l'utilizzazione dei fanghi di depurazione³ in agricoltura in modo da evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo, incoraggiandone la corretta utilizzazione”* (art. 1).

L'art. 3 del D.Lgs. 99/1992 prevede poi le **condizioni** per l'utilizzazione dei fanghi⁴ e, all'art. 4 sono poi indicati i **divieti** e cioè i casi in cui i fanghi non possono essere recuperati in agricoltura.

L'art. 6 del D.Lgs. 99/1992 prevede poi espressamente che è competenza delle Regioni predisporre *“piani di utilizzazione agricola dei fanghi tenendo conto delle caratteristiche quali-quantitative degli stessi, della loro utilizzazione in atto o potenziale, della ricettività dei terreni, degli apporti ai suoli in*

³ L'art. 2 del D.Lgs. 99/1992 definisce i fanghi quali *“residui derivanti dai processi di depurazione”* delle acque reflue provenienti da insediamenti civili e produttivi.

⁴ L'art. 3 del D.Lgs. 99/1992 prevede, per quanto qui di interesse, che *“1. È ammessa l'utilizzazione in agricoltura dei fanghi indicati all'art. 2 solo se ricorrono le seguenti condizioni: a) sono stati sottoposti a trattamento; b) sono idonei a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno; c) non contengono sostanze tossiche e nocive e/o persistenti, e/o bioaccumulabili in concentrazioni dannose per il terreno, per le colture, per gli animali, per l'uomo e per l'ambiente in generale.*

2. L'utilizzazione dei fanghi è consentita qualora la concentrazione di uno o più metalli pesanti nel suolo non superi i valori limite fissati nell'allegato I A ovvero qualora tali valori limite non vengano superati a motivo dell'impiego dei fanghi. (...).”

nutrienti, in sostanza organica, in microelementi, derivanti da altre fonti, dei criteri di ottimizzazione dei trasporti, delle tipologie di trattamento”.

Infine, è previsto che le attività di recupero, trattamento e stoccaggio dei fanghi nonché l'utilizzo in agricoltura mediante spandimento, ai sensi degli artt. 8 e 9 del D.Lgs. 99/1992, siano disciplinate e autorizzate con apposita autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del Codice dell'Ambiente, rilasciata dalla Regione o, nel caso di eventuale delega di funzioni, dalla Provincia (come nel caso di specie).

A **livello regionale**, invece, la principale fonte normativa si rinviene nella DGR 2031/2014 (**doc. 3**) che, come anticipato, ha introdotto le **Linee Guida Fanghi**.

Tali Linee Guida Fanghi disciplinano le caratteristiche che gli impianti di trattamento devono avere, nonché le singole fasi e procedure del trattamento oltre che le successive fasi delle attività di recupero/trattamento dei fanghi, propedeutiche al loro successivo utilizzo in agricoltura (caratterizzazione, ammissibilità, trasporto, messa in riserva, movimentazione, trattamento, messa in riserva dei fanghi trattati).

Per quanto qui di interesse, i fanghi ai fini del loro recupero in agricoltura devono rispettare determinati limiti fissati nel Capitolo 5 delle Linee Guida Fanghi. Ciò posto, a seconda delle concentrazioni delle sostanze potenzialmente inquinanti presenti nei fanghi recuperabili, le stesse Linee Guida distinguono due categorie:

- (i) ***fanghi di alta qualità*** e
- (ii) ***fanghi idonei***.

Come detto, tali tipologie di fanghi si differenziano per la diversa concentrazione, in particolare, di metalli pesanti. Tuttavia, si deve sin da ora evidenziare che, per quanto invece riguarda il parametro “**Azoto totale**” – che è l'unico indicatore correlato alla presenza di azoto (e, quindi, di nitrati) – il limite è esattamente lo stesso (valore > 1,5 % in sostanza secca) per entrambe le categorie (si veda, in particolare, Tabella 5.2 di cui al par. 5.8 della

DGR 2031/2014, come modificata dalla Tabella A della D.d.u.o. n. 6665/2019 sub **doc. 4**, riportata di seguito).

Parametro	u. d m.	Valori limite	
		Fango di alta qualità	Fango idoneo
pH		5,5 < pH ≤ 11	
Sostanza secca (residuo secco a 105°C)	%		
Residuo secco a 600°C	%		
SSV/SST ¹	%	< 60	< 65
Metalli pesanti			
Cadmio	mg/kg ss	≤ 5	≤ 20
Cromo totale	mg/kg ss	≤ 150	< 200
Cromo VI	mg/kg ss	<2	
Mercurio	mg/kg ss	≤ 5	≤ 10
Nichel	mg/kg ss	≤ 50	≤ 300
Piombo	mg/kg ss	≤ 250	≤ 750
Rame	mg/kg ss	≤ 400	≤ 1000
Zinco	mg/kg ss	≤ 600	≤ 2500
Arsenico	mg/kg ss	≤ 10	<20
Selenio	mg/kg ss	≤ 10	
Berillio	mg/kg ss	≤ 2	
Parametri agronomici			
Carbonio organico	% ss		> 20
Azoto totale	% ss		> 1,5
Fosforo totale	% ss		> 0,4
Potassio totale	% ss		
Grado di umificazione	DH%		

Al Capitolo 6 delle Linee Guida Fanghi, intitolato “**Utilizzo agricolo**”, sono infine disciplinate le condizioni e le modalità di utilizzo dei fanghi, nonché i relativi divieti.

Più specificamente, per quanto qui di rilievo, al **paragrafo 6.2** delle Linee Guida Fanghi era previsto (sino all’ultima modifica di cui, appunto, alla DGR 3832/2025) che l’impiego per uso agronomico dei fanghi fosse autorizzato, a condizione, che lo stesso avvenisse:

- “sui terreni che **non** siano territorialmente localizzati in comuni in cui la produzione di effluenti di allevamento dovuta al carico zootecnico insistente sugli stessi, correlato alle coltivazioni presenti sul territorio comunale, supera il **limite fissato dalla Direttiva nitrati** e dalla norma regionale di settore (170 kgN/ha/anno per le zone vulnerabili; 340 kgN/ha/anno per le zone non vulnerabili). (...)” (lettera d).

In accordo con quanto sopra, al **paragrafo 6.3** delle Linee Guida Fanghi era poi previsto che l’utilizzo dei fanghi in agricoltura fosse **vietato** sui terreni: (...) “territorialmente localizzati in comuni in cui la produzione di effluenti di allevamento, dovuta al carico zootecnico insistente sugli stessi, correlata alle coltivazioni presenti sul territorio comunale, **supera il limite massimo di azoto da effluenti zootecnici fissato dalla Direttiva nitrati** e dalle sue norme di recepimento

(170/kgN/ha/anno per le zone vulnerabili; 340/kgN/ha/anno per le zone non vulnerabili)” (lettera b), punto 28).

Come anticipato, con la **DGR 3832/2025**, qui impugnata, la Giunta Regionale ha oggi modificato la disciplina sopra riportata, prevedendo che il divieto di cui sopra (utilizzo di fanghi su terreni localizzati in comuni in cui siano già superati i limiti fissati dalla Direttiva nitrati) non si applichi “*alle matrici classificate come “**fanghi di alta qualità**” per i parametri “metalli pesanti” ed idonee per i restanti parametri, che siano utilizzate in agricoltura tramite **iniezione** nel terreno”*. Infine, con riguardo alle modalità di applicazione dei fanghi, si deve rilevare che né la Direttiva Fanghi, né il d.lgs. 99/1992, prevedono alcuna distinzione tra “iniezione” e “spandimento”.

In particolare, le Linee Guida Fanghi prevedono che “*i fanghi devono essere apportati al terreno seguendo le **buone pratiche agricole** [n.d.r. ossia il DM 19/4/1999] con adeguata uniformità su tutte le aree interessate, evitando la mera stesura, localizzata su superficie contenuta, del carico oggetto della distribuzione” (par. 6.2 lett. g)) e che “*immediatamente dopo l’applicazione dei fanghi palabili è sempre effettuato l’interramento tramite aratura oppure, dove la coltura non permetta l’aratura, tramite discatura profonda e/o ripetuta” (par. 6.2 lett. h))*. In alcun modo viene quindi favorita l’applicazione tramite “**iniezione**” nel terreno, da intendersi quale applicazione diretta dei fanghi sotto la superficie del suolo, utilizzando attrezzature specializzate che li immettono in solchi o fenditure aperte nel terreno, chiudendole subito dopo, rispetto allo “**spandimento**”, da intendersi invece quale distribuzione superficiale dei fanghi sul suolo, seguita da incorporazione immediata mediante lavorazioni meccaniche (ad esempio, aratura o erpicatura).*

*

Normativa in materia di nitrati

Quanto alla disciplina dei nitrati, a livello europeo, occorre anzitutto evidenziare che il Consiglio delle Comunità Europee ha adottato il 12 dicembre 1991 la **Direttiva n. 91/676/CEE** relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole ("**Direttiva Nitrati**"). Per quanto qui di interesse, si rileva che la citata normativa ha imposto agli stati membri di individuare le zone vulnerabili, ossia le zone in cui siano previsti degli scarichi in acque già inquinate da composti azotati⁵ (o che potrebbero esserlo in caso di mancato intervento con un programma di azione), individuate in conformità all'allegato I alla stessa direttiva (cfr. art. 3 Direttiva Nitrati).

La Direttiva Nitrati ha quindi previsto che gli Stati membri debbano fissare un programma di azione (cfr. art. 5), tenendo conto dei dati scientifici e tecnici disponibili, che contenga una serie di prescrizioni vincolanti (si veda in particolare allegato III alla Direttiva Nitrati). Più specificamente, tra queste è prevista la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti (in considerazione dell'azoto contenuto negli stessi)⁶ conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata. Ciò trova ragione nella necessità di **garantire un equilibrio tra il fabbisogno prevedibile di azoto nelle colture e l'apporto dello stesso proveniente dai fertilizzanti**, ivi compresi, gli effluenti di allevamento (anch'essi contenenti composti azotati)⁷.

In particolare, è la stessa Direttiva Nitrati a fissare il limite quantitativo massimo di effluente di allevamento spandibile nelle zone vulnerabili a **170 kg di azoto per ettaro per anno**.

Tale disciplina è oggi recepita, a livello statale, nel Codice dell'Ambiente che, all'art. 92, prevede che le zone vulnerabili siano individuate seguendo i criteri di cui alla Parte A, "*Zone*

⁵ Per "**composto azotato**", si intende qualsiasi sostanza contenente azoto (cfr. art 2, lett. c) Direttiva Nitrati).

⁶ Per "**fertilizzante**", si intende qualsiasi sostanza contenente uno o più composti azotati, sparsa sul terreno per stimolare la crescita della vegetazione (cfr. art 2, lett. e) Direttiva Nitrati).

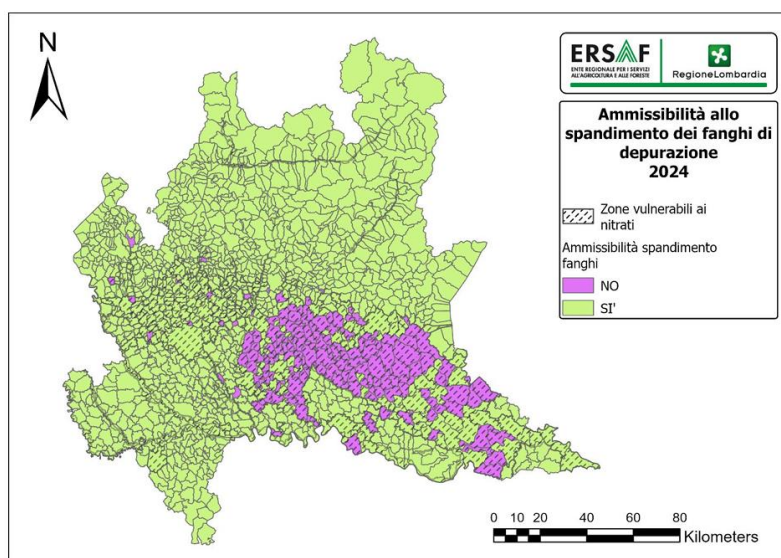
⁷ Per "**effluente di allevamento**", si intendono le deiezioni del bestiame o una miscela di lettiera e di deiezioni di bestiame, anche sotto forma di prodotto trasformato (cfr. art 2, lett. g) Direttiva Nitrati).

vulnerabili da nitrati di origine agricola”, dell’Allegato n. 7 alla parte III dello stesso Codice dell’Ambiente.

Per completezza, si evidenzia altresì che con Decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 19 aprile 1999 (“**DM 19/4/1999**” sub **doc. 5**) è stato approvato il Codice di buona pratica agricola (“**Codice di Buona Pratica Agricola**”), in attuazione dell’art. 4 della citata Direttiva Nitrati ai fini della maggior protezione di tutte le acque dall’inquinamento da nitrati.

La Regione Lombardia, da ultimo, con Deliberazione di Giunta Regionale n. XII/3634 del 16 dicembre 2024, ha poi adottato il **Programma di azione regionale 2024-2027 (doc. 6)** ai sensi di quanto stabilito dalla Direttiva Nitrati e dal Codice dell’Ambiente.

In particolare, si evidenzia che l’individuazione dei Comuni idonei e non idonei all’impiego per uso agronomico dei fanghi di depurazione viene effettuata dalla Regione Lombardia annualmente con apposito provvedimento entro il mese di novembre. Per l’anno campagna 2024-2025 la Direzione Generale Agricoltura, Sovranità Alimentare e Foreste ha adottato il decreto n. 16412 del 31 ottobre 2024 (**doc. 7**), al cui allegato A (**doc. 8**) sono elencati i Comuni idonei e non idonei alla distribuzione dei fanghi, come riassunto anche nella figura seguente.



* * *

FATTO

1. La ricorrente CRE, come premesso, da oltre trent'anni si occupa del trattamento, dell'utilizzo e del recupero a beneficio dell'agricoltura dei fanghi biologici – e cioè dei residui (rifiuti) derivanti dai processi di depurazione delle acque reflue – nonché della produzione di gessi di defecazione da fanghi, avvalendosi dei propri impianti di stoccaggio e trattamento, siti nei Comuni di Maccastorna (LO) e Meleti (LO).
2. A seguito del trattamento dei fanghi di depurazione, la stessa società provvede poi all'attività di recupero degli stessi che vengono da essa utilizzati come fertilizzanti in agricoltura (operazione R10 di cui all'allegato C alla parte IV del D.lgs. 152/2006).
3. La ricorrente, per quanto qui di interesse, svolge la propria attività, come sopra brevemente descritta, per quanto riguarda l'impianto di Maccastorna, sulla base dell'autorizzazione rilasciata dalla Provincia di Lodi con determina dirigenziale REGTA/481/2008 del 23.09.2008, successivamente rinnovata con determina dirigenziale REDGE/970/2021; per quanto riguarda l'impianto di Meleti, l'attività è attualmente svolta in forza dell'autorizzazione rilasciata dalla Provincia di Lodi con determina n. REGDE/1420/2023 del 26.10.2023.
4. Come premesso, nel BURL – serie ordinaria del **29 gennaio 2025 (doc. 2)**, è stata da ultimo pubblicata la DGR 3832/2025 (**doc. 1**), la quale come si è visto modifica le c.d. Linee Guida Fanghi adottate con DGR 2031/2014 (**doc. 3**), di fatto permettendo l'utilizzo di fanghi di alta qualità pompabili/iniettabili, qualora appunto applicati al terreno mediante iniezione, su terreni agricoli anche qualora vengano superati i limiti di azoto da effluenti di allevamento imposti dalla normativa europea e nazionale (170 kgN/ha/anno per le zone vulnerabili; 340 kgN/ha/anno per le zone non vulnerabili).

5. Ebbene, tale modifica non solo si pone in contrasto, appunto, con la normativa europea, nazionale e regionale di settore (come meglio si vedrà nella sezione in Diritto), ma altresì si appalesa del tutto irragionevole e ingiustificata, poiché adottata senza il benché minimo supporto scientifico e tale da comportare seri pericoli per l'ambiente (ossia il pericolo di contaminazione delle acque da nitrati) oltre che una grave disparità di trattamento tra gli operatori del settore.

6. Fermo quanto sopra, ad ulteriore conferma della irragionevolezza della modifica introdotta, si consideri da ultimo anche che per ottenere fanghi pompabili, ossia applicabili mediante *iniezione* nel terreno, occorre diluirli con un elevato quantitativo di acqua. I *fanghi pompabili* sono dunque caratterizzati da un elevato contenuto di acqua e da un basso tenore di **sostanza secca**⁸ (circa il **10%**), a differenza dei *fanghi palabili* che hanno un minore contenuto di acqua e un maggiore tenore di sostanza secca (circa il **20%**). Di conseguenza, a parità di apporto di sostanza secca e, quindi, di elementi fertilizzanti, i fanghi pompabili presentano un volume significativamente maggiore (circa il doppio) rispetto ai fanghi palabili. Questo implica che, in termini assoluti, quando i fanghi pompabili vengono applicati al suolo, si ha una maggiore quantità/volume di materiale distribuito per ettaro, con conseguenze in termini di gestione agronomica, impatti ambientali e logistica dell'utilizzo (in particolare, il traffico dei camion per il trasporto dei fanghi e conseguente aumento delle emissioni di scarico).

7. Alla luce di tutto quanto sopra, l'odierna ricorrente si vede fortemente pregiudicata dalla impugnata Deliberazione, che del tutto irragionevolmente e ingiustificatamente privilegia direttamente alcuni operatori per il sol di fatto di utilizzare una diversa tecnica di applicazione dei fanghi (*iniezione* di fanghi pompabili). Considerato poi che la citata DGR

⁸ La **sostanza secca** dei fanghi di depurazione idonei all'utilizzo in agricoltura è il **contenuto di materiali non volatili** dopo l'eliminazione dell'acqua, espresso come percentuale del peso totale e costituisce uno dei principali parametri per valutare la qualità e la gestione dei fanghi.

3832/2025, modificando le Linee Guida Fanghi, non richiede alcun atto applicativo, la stessa si dimostra direttamente lesiva della posizione giuridica della ricorrente che, dunque, non solo è legittimata alla impugnazione ma, altresì, ha un interesse concreto e attuale al suo annullamento, previa sospensione cautelare.

* * *

Nel contesto giuridico-fattuale sin qui descritto, l'odierna ricorrente non può che censurare la DGR 3832/2025, in quanto illegittima, chiedendo a codesto Ecc.mo TAR di annullarla, previa sospensione cautelare della sua efficacia, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I. PRIMO MOTIVO

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA FANGHI, DELL'ART. 12 DEL D.LGS. 99/1992, DEL DM 19/4/1999 E DELLA DGR 5269/2016. – ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONEVOLEZZA, ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA, ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO E VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI CONCORRENZA.

La DGR 3832/2025 (**doc. 1**) risulta palesemente illegittima nella parte in cui, nel modificare le Linee Guida Fanghi (**doc. 3**), ammette, per i soli fanghi di alta qualità iniettati nel terreno, una specifica **deroga** al divieto di impiego di fanghi su terreni agricoli localizzati in comuni in cui siano superati i limiti di azoto da effluenti di allevamento imposti dalla Direttiva Nitrati e dalla normativa nazionale (170 kgN/ha/anno per le zone vulnerabili; 340 kgN/ha/anno per le zone non vulnerabili).

In particolare, come già rilevato, la DGR 3832/2025 prevede che “**Tale disposizione [il divieto di spandimento dei fanghi sui terreni agricoli in cui vengono superati i valori limite di azoto] non si applica alle matrici classificate come “fanghi di alta qualità”**”

per i parametri “metalli pesanti” ed idonee per i restanti parametri, che siano utilizzate in agricoltura tramite iniezione nel terreno”.

Tale previsione si appalesa del tutto illogica, irragionevole e contraddittoria nella parte in cui ammette l'impiego dei solo fanghi di alta qualità e solo tramite iniezione nel terreno.

Infatti, i *fanghi di alta qualità* si differenziano dai c.d. *fanghi idonei* solo per alcuni specifici parametri (ad esempio quelli inerenti ai metalli pesanti) individuati nelle Linee Guida Fanghi, ma non presentano alcuna differenza in relazione al parametro “Azoto totale” che è l'unico indicatore – direttamente – correlato alla formazione di nitrati, che per entrambe le categorie di fanghi è fissato ad un livello minimo del 1,5% in sostanza secca⁹.

Pertanto, dal punto di vista del pericolo di contaminazione delle acque (superficiali e sotterranee) da nitrati, non vi è alcuna differenza tra fanghi idonei e di alta qualità, i quali ultimi, da questo punto di vista, non possono essere considerati “migliori”, “preferibili” o “meno inquinanti” rispetto ai primi.

Se, quindi, l'Amministrazione regionale ha ritenuto che l'applicazione dei c.d. *fanghi di alta qualità* non comporti alcun pericolo per l'ambiente, ancorché applicati a terreni nei quali i valori limiti di azoto dovuti alla produzione di effluenti di allevamento siano già superati (170 kgN/ha/anno per le zone vulnerabili; 340 kgN/ha/anno per le zone non vulnerabili), allora del tutto **insensata** e **priva di qualsiasi fondamento scientifico** è, innanzitutto, l'esclusione dall'esenzione dal divieto di spandimento anche dei *fanghi idonei*, che in alcun modo possono essere ritenuti più pericolosi o meno sicuri dei cosiddetti *fanghi di alta qualità*. Del pari, del tutto priva di alcun fondamento, e quindi anche contraddittoria, è altresì l'esenzione dal divieto di cui sopra per i soli fanghi che vengono iniettati. Ed infatti, sia che i fanghi vengano *iniettati*, sia che vengano *sparsi* sul suolo e poi interrati mediante

⁹ Si veda in particolare la Tabella 5.2 di cui al par. 5.8 della DGR 2031/2014, come modificata dalla Tabella A della D.d.u.o. n. 6665/2019 – riportata anche nell'Inquadramento normativo.

lavorazione del terreno, il contenuto di azoto degli stessi rimane ovviamente il medesimo. In altre parole, dal punto di vista del pericolo di contaminazione delle acque da nitrati, non vi è alcuna differenza tra iniezione o spandimento (seguito da interrimento) dei fanghi.

A questo riguardo, si evidenzia infatti che né la Direttiva Fanghi, né il d.lgs. 99/1992, come anticipato, principale fonte normativa a livello nazionale sui fanghi, prevedono alcuna distinzione tra “iniezione” e “spandimento”.

In particolare, la Direttiva Fanghi definisce la “utilizzazione” dei fanghi come “*lo spandimento dei fanghi **sul suolo** o qualsiasi altra applicazione dei fanghi **sul suolo e nel suolo***” (art. 2 lett. d).

Allo stesso modo, ai sensi dell’art. 12, co. 6, del d.lgs. 99/1992, “*i fanghi devono essere applicati seguendo le buone pratiche agricole; durante l’applicazione o subito dopo va effettuato l’interramento mediante opportuna lavorazione del terreno*” e “*Durante le fasi di applicazione dei fanghi sul suolo, deve essere evitata la diffusione di aerosoli, il ruscellamento, il ristagno ed il trasporto del fango al di fuori dell’area interessata alla somministrazione*”.

Dunque, la **normativa europea e nazionale non prevede alcuna distinzione tra modalità di impiego dei fanghi (iniezione o spandimento)**, limitandosi a prescrivere che l’interramento mediante opportuna lavorazione del terreno debba avvenire durante o subito dopo l’applicazione.

Ancora, prendendo in esame le *Buone pratiche agricole* di cui al DM 19/4/1999, si evince che, se è vero che “*L’adozione di dispositivi iniettori che incorporano i liquami al terreno all’atto della distribuzione consente di limitare sostanzialmente le emissioni di odori e di ammoniaca che si verificano nel corso dello spandimento dei liquami*”, lo stesso decreto prevede nel medesimo paragrafo che “**Una soluzione alternativa all’interramento è rappresentata dalla lavorazione del terreno eseguita entro 3-5 ore dallo spandimento**” (si veda, in particolare, paragrafo recante “Applicazione dei fertilizzanti” – “Azioni” DM 19/4/1999, pag. 19, **doc. 5**).

Dunque, alla luce di tutto quanto sopra, è del tutto evidente che dal punto di vista del pericolo di contaminazione da nitrati **non vi è alcuna differenza tra iniezione e spandimento dei fanghi** sul terreno (differenze potrebbero al più esserci in relazione alle emissioni odorigene e di ammoniaca). Ed infatti, è lo stesso Codice di Buona Pratica Agricola (di cui al DM 19/4/1999) ad assimilare l'iniezione dei fanghi alla lavorazione del terreno eseguita entro 3-5 ore dallo spandimento degli stessi. Tanto più, oggi la **DGR 5269/2016** (che ha modificato e integrato le Linee Guida Fanghi, doc. 9) prevede espressamente, al paragrafo 3, che l'interramento dei fanghi palabili deve essere effettuato *contestualmente allo spandimento*.

In tal senso, la modifica introdotta con la DGR 3832/2025 si appalesa, quindi, adottata anche in violazione della Direttiva Fanghi (Direttiva n. 86/278/CEE), del d.lgs. 99/1992, del DM 19/4/1999 e della DGR 5269/2016.

Fermo tutto quanto sopra, si deve altresì rilevare che la DGR 3832/2025 comporta una tanto palese quanto grave disparità di trattamento tra gli operatori del settore.

È evidente infatti che la DGR qui gravata avvantaggia alcuni operatori, ossia quelli che svolgono la propria attività tramite iniezione di fanghi pompabili nel terreno, a scapito di tutti gli altri operatori, come CRE, che invece si avvalgono di una diversa, ma altrettanto efficace e sicura, modalità di spandimento (ossia lo spandimento sulla superficie seguito da immediata lavorazione del terreno come da Codice di Buona Pratica Agricola). Non solo, l'Amministrazione regionale, come detto, privilegia apoditticamente l'utilizzo di *fanghi di alta qualità*, e dunque i produttori degli stessi, sebbene non presentino alcuna differenza, in relazione al parametro azoto, con i *fanghi idonei*.

La DGR qui gravata introduce quindi una palese disparità di trattamento tra operatori economici, limitando l'accesso al mercato di alcuni operatori (società che gestiscono fanghi palabili) e favorendo conseguentemente e ingiustificatamente altri operatori (società che gestiscono fanghi iniettabili/pompabili). Tale impostazione risulta contraria al principio di

concorrenza sancito sia a livello europeo che nazionale (art. 106 TFUE e art. 41 Costituzione).

Dal momento che, come si è dimostrato, tale oggettiva **disparità di trattamento** non trova alcuna giustificazione razionale in relazione alla normativa richiamata, prima ancora che scientifica, non può che essere censurata e valutata ai fini dell'annullamento del provvedimento gravato.

Alla luce di tutto quanto sopra, la DGR 3832/2025 deve essere annullata nella parte in cui (i) non include nell'esenzione dal divieto di cui al par. 6.2. lett. d) e par. 6.3 lett. b) punto 28, anche i *fanghi c.d. idonei* al pari di quelli di alta qualità e, ancora, (ii) nella parte in cui non permette che i fanghi (idonei e di alta qualità) possano essere applicati nei terreni agricoli ivi individuati mediante qualsiasi tecnica di applicazione e, quindi, anche tramite spandimento seguito dal loro interrimento (e non solo mediante iniezione) come peraltro previsto espressamente anche dal **Codice di Buona Pratica Agricola**.

*

II. SECONDO MOTIVO

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 8 DELLA DIRETTIVA FANGHI E DELL'ART. 5 E DELL'ALLEGATO III DELLA DIRETTIVA NITRATI – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA PARTE A DELL'ALLEGATO VII ALLA PARTE III DEL D.LGS. 152/2006 – ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA CON IL DECRETO DELLA DIREZIONE GENERALE AMBIENTE E CLIMA N. 16818 DEL 7 NOVEMBRE 2024, ILLOGICITÀ, IRRAGIONEVOLEZZA E SVIAMENTO DI POTERE.

In subordine, nella denegata e non creduta ipotesi in cui il primo motivo di ricorso venga rigettato, la DGR 3832/2025 dovrebbe comunque essere annullata integralmente in quanto adottata in violazione della normativa europea e nazionale, nonché viziata da eccesso e sviamento di potere alla luce di quanto segue.

Sul punto, anzitutto, si deve rilevare che la Direttiva Fanghi è intesa “*a disciplinare l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura in modo da evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo, incoraggiando nel contempo la corretta utilizzazione di questi fanghi*” (cfr. primo considerando e art. 1 Direttiva Fanghi).

Più in particolare, ai sensi dell'art. 8 della medesima Direttiva Fanghi, l'utilizzazione di fanghi “*deve tener conto del fabbisogno di sostanze nutritive delle piante, senza compromettere la qualità del suolo e delle acque superficiali o sotterranee*”.

Coerentemente, l'Allegato IIA della Direttiva Fanghi prevede che le analisi dei fanghi debbano vertere, tra gli altri, anche sul parametro “**azoto**”, contenuto appunto nei fanghi da depurazione (punto 3).

Come anticipato nell'Inquadramento normativo, in materia di fanghi assume quindi specifico rilievo anche la disciplina sul pericolo di contaminazione delle acque da nitrati. La Direttiva Nitrati stabilisce, infatti, che tra le misure da inserire nei programmi di azioni di cui all'art 5 della medesima direttiva vi siano anche quelle volte alla limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata (Allegato III alla Direttiva Nitrati, punto 1).

Tali misure, specifica poi la Direttiva Nitrati, sono volte al mantenimento dell'equilibrio tra (i) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture e (ii) l'apporto di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione, corrispondente (tra gli altri):

- all'aggiunta di composti di azoto proveniente da effluenti di allevamento;
- all'aggiunta di composti di azoto proveniente da fertilizzanti chimici e da altri fertilizzanti (tra cui i fanghi da depurazione).

Dunque, ai fini del contenimento del pericolo di contaminazione delle acque da nitrati, i singoli Stati devono introdurre misure volte a limitare l'utilizzo di fertilizzanti (contenenti composti azotati) e, continua la Direttiva Nitrati, “*Tali misure garantiranno che, per ciascuna*

azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro” (allegato III punto 2).

Tale disciplina è stata poi recepita a livello nazionale nel Codice dell’Ambiente e, in particolare, nell’allegato VII alla Parte III del medesimo Codice dell’Ambiente che riproduce i criteri sopra esposti.

La **ratio** della disciplina sopra esposta è del tutto chiara: evitare che l’uso di fertilizzanti contenenti composti azotati (come anche i fanghi) possa contribuire a far aumentare il livello di nitrati contenuti nel suolo, vieppiù su terreni agricoli nei quali vengono già utilizzati effluenti di allevamento (anch’essi contenenti azoto), i quali, come noto, possono poi contaminare le acque superficiali e sotterranee.

Nel rispetto di tale disciplina, le Linee Guida Fanghi in vigore fino all’ultima modifica di cui alla DGR 3832/2025 prevedevano che l’impiego per uso agronomico dei fanghi fosse autorizzato in caso di “(...) **terreni che non siano territorialmente localizzati in comuni in cui la produzione di effluenti di allevamento dovuta al carico zootecnico insistente sugli stessi, correlato alle coltivazioni presenti sul territorio comunale, supera il limite fissato dalla Direttiva nitrati e dalla norma regionale di settore (170 kgN/ha/anno per le zone vulnerabili; 340 kgN/ha/anno per le zone non vulnerabili).** (...)” (par. 6.2 lett. d)).

Coerentemente, era poi previsto che l’utilizzo dei fanghi in agricoltura fosse **vietato** sui terreni: (...) “*territorialmente localizzati in comuni in cui la produzione di effluenti di allevamento, dovuta al carico zootecnico insistente sugli stessi, correlata alle coltivazioni presenti sul territorio comunale, supera il limite massimo di azoto da effluenti zootecnici fissato dalla Direttiva nitrati e dalle sue norme di recepimento (170/ kgN/ha/ anno per le zone vulnerabili; 340/ kgN/ha/ anno per le zone non vulnerabili)*” (par. 6.3, lettera b), punto 28).

La DGR 3832/2025 ha, come noto, modificato le Linee Guida Fanghi, sostituendo le parti sopra citate e, in particolare, prevedendo che la disposizione di cui al citato par. 6.2 lett. d), **“non si applica alle matrici classificate come “fanghi di alta qualità” per i parametri “metalli pesanti” ed idonee per i restanti parametri, che siano utilizzate in agricoltura tramite iniezione nel terreno”** e, parimenti, eliminando il divieto di utilizzo dei fanghi di cui al par. 6.3. lett. b) punto 28 per i medesimi casi sopra richiamati (fanghi di alta qualità iniettati nel terreno).

Tuttavia, si deve ribadire nuovamente tutto quanto già evidenziato sopra in merito, da un lato, ai limiti inerenti il parametro azoto (responsabile dell'inquinamento da nitrati), che sono **identici** per i *fanghi di alta qualità* e per i *fanghi idonei* (cfr. Tabella 5.2 di cui al par. 5.8 della DGR 2031/2014, come modificata dalla Tabella A della D.d.u.o. n. 6665/2019 sub **doc. 4**), non ravvisandosi dunque nessuna differenza tra le due categorie di fanghi in termini di apporto di sostanze azotate; dall'altro, alla **modalità di applicazione dei fanghi** tramite *spandimento e successivo interrimento* che non comporta, quanto ai nitrati, pericoli maggiori rispetto alla *iniezione diretta* nel terreno, come indicato anche nel Codice di Buona Pratica Agricola (**doc. 5**).

Ed allora, se l'Amministrazione ha ritenuto che l'impiego (mediante iniezione o spandimento) di fanghi idonei (nei terreni localizzati in comuni in cui risultino superati i limiti in termini di apporto di azoto fissati dalla normativa vigente), costituisca un pericolo per l'ambiente tale da giustificare il mantenimento del divieto precedentemente previsto, del pari, **lo stesso pericolo sussiste (o, almeno, dovrebbe logicamente sussistere) anche in relazione ai fanghi di alta qualità impiegati sia mediante iniezione, sia mediante spandimento.**

Dunque, l'esenzione dal divieto per i soli *fanghi di alta qualità iniettati* nel terreno si appalesa illegittima perché manifestamente contraddittoria, irragionevole e incongrua e, altresì,

adottata in violazione della disciplina europea e nazionale sopra richiamata la cui finalità è quella, appunto, di difendere gli acquiferi dall'inquinamento di nitrati.

A conferma di tutto quanto sopra, si consideri anche il Programma di Azione regionale 2024-2027, adottato con Deliberazione di Giunta Regionale n. XII/3634 del 16 dicembre 2024 (**doc. 6**). Più in particolare, per quanto qui di interesse, nel Programma di Azione è previsto che gli operatori che facciano uso di alcune sostanze contenenti azoto (tra cui anche i fanghi), debbano presentare alla Regione la c.d. Comunicazione Nitrati (par. 2.1 del Programma di Azione), nonché in alcuni casi compilare il c.d. Piano di Utilizzazione Agronomica (“**PUA**”). Ebbene, l'allegato 10 al Programma di Azione si propone quindi di guidare le aziende nella predisposizione della Comunicazione Nitrati e del PUA, prevedendo, in ottemperanza alla Direttiva Nitrati, che quest'ultimo debba rispettare il c.d. “**bilancio dell'azoto**”, definito con l'equazione $(K_c \times F_c) + (K_o \times F_o) = MAS^{10}$, ai fini della determinazione del quantitativo massimo di azoto apportabile per anno alle singole colture (c.d. “**MAS**”). Tra i parametri della suddetta equazione, che quindi contribuisce a definire il MAS, si ritrova anche il parametro F_o , ossia la quantità di azoto apportata con matrici organiche tra cui sono compresi anche i fanghi.

Ciò conferma che una valutazione corretta del quantitativo massimo di azoto apportabile su un suolo, ai fini della protezione degli acquiferi dai nitrati, non possa prescindere dalla valutazione anche dell'azoto contenuto nei fanghi applicati al terreno, indipendentemente dalla loro qualificazione come *fanghi di alta qualità* ovvero come *fanghi idonei*.

¹⁰ $(K_c \times F_c) + (K_o \times F_o) = MAS$. Dove:

- F_c è la quantità di N apportata con “fertilizzanti minerali”;
- K_c è il coefficiente di efficienza relativo agli apporti di “fertilizzanti minerali” e si considera uguale a 1;
- F_o è la quantità di N apportata con matrici organiche (effluenti zootecnici, digestato, **fanghi di depurazione**, acque reflue recuperate di cui al DM 185/2003, ecc.);
- K_o è il coefficiente di efficienza relativo agli apporti di matrice organiche. Esso varia in funzione del tipo di matrice organica;
- MAS è il quantitativo massimo di azoto apportabile per anno alle singole colture.

Di conseguenza, ammettere l'applicazione di fanghi (idonei o di alta qualità) anche nei terreni agricoli territorialmente localizzati in comuni in cui il carico di azoto zootecnico insistente sugli stessi già supera il limite fissato dalla Direttiva nitrati e dalla norma nazionale (170 kgN/ha/anno per le zone vulnerabili; 340 kgN/ha/anno per le zone non vulnerabili), comporta necessariamente un apporto ulteriore di composti azotati e quindi un potenziale aggravamento del pericolo di inquinamento per gli acquiferi circostanti.

*

Fermo tutto quanto sopra, da ultimo, si deve rilevare anche il grave sviamento di potere che ha portato all'adozione della DGR 3832/2025.

Nelle premesse della DGR 3832/2025, infatti, si afferma espressamente che la modifica della disciplina delle Linee guida fanghi sia volta a (i) consentire una modalità di individuazione dei Comuni maggiormente riferita all'effettivo carico zootecnico sui terreni ubicati nel territorio, per *migliorare l'efficacia della norma* e (ii) consentire nei Comuni individuati l'utilizzo di fanghi in agricoltura laddove questi ultimi abbiano delle caratteristiche qualitative superiori agli standard di conformità normativa e delle modalità di utilizzo che consentano una maggiore *tutela rispetto alla prevenzione di molestie olfattive ed inquinamento atmosferico*.

Ancora, nella DGR qui gravata si legge: “**ATTESO che i parametri relativi ai metalli pesanti definiti per classificare i fanghi come “di alta qualità” al par. 5.8 della d.g.r. n. 2031/2014 sono un riferimento utile ad individuare le matrici di più ridotto impatto ambientale e che l'iniezione dei fanghi nel terreno rappresenta una buona pratica, che consente di minimizzare le potenziali emissioni odorigene e quella di ammoniaca in atmosfera**” (cfr. pag. 4 doc. 1).

Ciò rende evidente che il vero scopo dell'Amministrazione Regionale sia ridurre l'impatto odorigeno dei fanghi e l'inquinamento atmosferico. Tuttavia, del tutto incongruamente, per raggiungere tale fine (certamente apprezzabile) l'Amministrazione interviene modificando la

disciplina volta, in realtà, a evitare l'inquinamento delle acque superficiali e sotterranee da nitrati, di derivazione europea (non altrettanto apprezzabile).

Sul punto, si deve altresì aggiungere che il provvedimento impugnato, anche alla luce del suo “vero” scopo, risulta del tutto in contraddizione rispetto al Protocollo approvato con il recente Decreto della Direzione Generale Ambiente e Clima n. 16818 del 7 novembre 2024 (**doc. 10**) – dunque di poco precedente alla DGR 3832/2025 – volto proprio a contenere le molestie olfattive dovute all'impiego dei fanghi, cui la ricorrente ha aderito con istanza del 13.12.2024 (**doc. 11**).

Da un lato, infatti, al fine di approfondire gli studi inerenti alle emissioni odorigene dei fanghi (evidentemente oggi non ancora soddisfacenti) l'Amministrazione regionale propone, con il Protocollo, un monitoraggio annuale agli operatori; dall'altro, inopinatamente e quasi contestualmente, la stessa approva una modifica della Linee Guida Fanghi, nella parte inerente alla tutela delle acque dai nitrati, giustificandola incongruamente come misura volta al contenimento delle “molestie olfattive” senza alcun dato scientifico di supporto, di fatto ponendo nel nulla il Protocollo precedentemente adottato.

È del tutto palese, quindi, che l'Amministrazione abbia esercitato il proprio potere e le proprie competenze conferite ai fini dell'attuazione della disciplina sui nitrati (volta alla tutela degli acquiferi), per il perseguimento di un fine del tutto estraneo alla stessa (la tutela dell'atmosfera) e peraltro in contraddizione con altro proprio provvedimento precedentemente adottato.

*

ISTANZA CAUTELARE AI SENSI DELL'ART. 55 C.P.A.

Le ragioni sopra espresse evidenziano con sufficiente chiarezza la sussistenza dei requisiti del *fumus boni iuris*.

Quanto al *periculum in mora*, il provvedimento impugnato è potenzialmente foriero di gravi e irreparabili pregiudizi ai danni non solo della ricorrente, ma altresì all'ambiente e alla collettività.

Infatti, come anticipato, la DGR 3832/2025 comporta una grave disparità di trattamento tra operatori del settore, avvantaggiando senza alcuna giustificazione alcuni operatori a scapito di altri, come la ricorrente, che si vede quindi fortemente penalizzata da una disciplina illegittima e manifestamente ingiusta.

Sul punto si consideri che, proprio in vista dei mesi primaverili durante i quali avviene la concimazione dei campi, vengono adesso stipulati gli accordi con gli agricoltori. Dunque, qualora la ricorrente, a causa della irragionevole e ingiustificata disciplina da ultimo introdotta dalla Giunta Regionale, non riuscisse a stipulare accordi con gli agricoltori per l'uso dei fanghi (posto che questi ben potrebbero preferire sottoscrivere contratti con società che gestiscono fanghi pompabili che, per effetto del provvedimento impugnato, non sono soggetti ai limiti previsti dalla direttiva Nitrati), subirebbe sicuramente un danno grave e irreparabile per la propria attività di impresa.

In aggiunta, si consideri che il provvedimento impugnato rischia di provocare un grave danno all'ambiente poiché, in spregio alla normativa in materia di inquinamento da nitrati, sia di matrice europea che nazionale, ammette l'applicazione di fanghi (contenenti azoto) su terreni nei quali i limiti massimi di concentrazione di azoto da effluenti di allevamento sono già stati raggiunti.

Il rischio è, dunque, quello di un danno quanto mai grave e irreparabile di una contaminazione degli acquiferi (compresi quelli sotterranei) da nitrati, i quali, come noto, sono pericolosi per l'uomo perché potrebbero dare origine alle c.d. nitrosammine, considerate composti potenzialmente cancerogeni (sul punto si veda anche l'estratto del Rapporto ISPRA n. 217/2015, pag. 1, sub **doc. 12**), nonché per l'ambiente atteso che

favoriscono la c.d. eutrofizzazione, ossia la crescita eccessiva di alghe che impoverendo l'acqua di ossigeno, provoca la morte di pesci e danni all'ecosistema acquatico.

Solo la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato potrebbe quindi evitare i pregiudizi sopra descritti anche considerando che, con ragionevole probabilità, il giudizio di merito consentirà di accertare l'illegittimità della DGR 3832/2025.

D'altra parte preme altresì evidenziare che, se **da un lato** il provvedimento impugnato riconosce sostanzialmente solo un illegittimo vantaggio a favore delle società che gestiscono fanghi pompabili (creando, dunque, un grave pregiudizio nei confronti delle società che gestiscono fanghi palabili, tra cui la ricorrente); **dall'altro lato**, in caso di sua sospensione, in attesa della decisione nel merito del giudizio, non si verificherebbe alcun effetto pregiudizievole né in capo alla Amministrazione, né in capo ad altri operatori economici.

Ci sono, dunque, certamente i presupposti che giustificano l'adozione di una misura cautelare, stante il pericolo di un pregiudizio grave e irreparabile.

* * *

Tutto ciò premesso, la Società ricorrente, come sopra rappresentata, difesa ed elettivamente domiciliata rassegna le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'Ecc.mo TAR, disattesa ogni diversa eccezione e deduzione:

- in sede cautelare, **SOSPENDERE** il provvedimento impugnato;
- nel merito, in via principale, **ANNULLARE** il provvedimento impugnato, nella sola parte in cui limita l'esenzione dal divieto di cui ai parr. 6.2 e 6.3 della DGR 2051/2014 ai soli fanghi di alta qualità applicati mediante iniezione nel terreno; in via subordinata, **ANNULLARE** il provvedimento impugnato nella sua totalità; con ogni conseguenza di legge anche in ordine ai diritti e agli onorari di lite.

Si chiede di essere uditi in camera di Consiglio e ci si riserva ogni ulteriore richiesta cautelare, istruttoria, con riserva, altresì, di presentare motivi aggiunti e di formulare ogni altra deduzione e deposito documentale anche in funzione delle difese avversarie.

Si dichiara che, in considerazione dell'oggetto della causa, l'importo del contributo unificato da versarsi ai sensi del D.P.R. n. 115/2002 ammonta a € 650,00.

Si producono in copia i documenti come da separato elenco.

Milano, 31 marzo 2025

Avv. Fabio Todarello

Avv. Giacomo Guglielmini