

Disciplina sullo spandimento dei fanghi e derivati all'interno di un Parco naturale

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 8 luglio 2025, n. 2587 - Bignami, pres.; Fornataro, est. - Azienda Agricola Allevi S.r.l. (avv.ti Ferraris, Robaldo) ed a. c. Parco Lombardo della Valle del Ticino (avv. Macchiarelli) ed a.

Sanità pubblica - Atto di indirizzo in merito alla disciplina dettata dal Piano Territoriale di Coordinamento per l'utilizzo di fanghi e/o loro derivati su terreni agricoli ricadenti in un Parco naturale - Esistenza di nuovi prodotti per uso agronomico derivanti da nuove tecnologie di trattamento dei fanghi, connotati da classificazioni normative che li escludono dal novero dei rifiuti e li includono tra i fertilizzanti, come gessi, ammendanti e correttivi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1) Il Consiglio di gestione del Parco Lombardo della Valle del Ticino ha adottato la deliberazione numero 98, del 14 settembre 2021, recante “atto di indirizzo in merito alla disciplina adottata dal piano territoriale di coordinamento per l'utilizzo dei fanghi e i loro derivati sui terreni agricoli ricadenti nel parco naturale.

La deliberazione, dopo aver richiamato le disposizioni del piano territoriale di coordinamento del parco e del regolamento bonifiche, ha considerato l'esistenza di nuovi prodotti per uso agronomico derivanti da nuove tecnologie di trattamento dei fanghi, connotati da classificazioni normative che li escludono dal novero dei rifiuti e li includono tra i fertilizzanti, come gessi, ammendanti e correttivi, ai sensi del dlgs n. 75/2010.

Partendo da tali premesse, la deliberazione considera che, ai sensi del piano territoriale di coordinamento e del regolamento bonifiche, non può essere ammesso nel parco naturale alcun prodotto, rifiuto o suo derivato che derivi da fanghi o che contenga fanghi, sicché ha stabilito che “ai fini degli obiettivi del PTC, si deve ritenere che i prodotti derivati da fanghi o che contengono al loro interno i fanghi sono equiparabili dal punto di vista del loro impatto ambientale ai fanghi e non possono essere in alcun modo assimilabili alla categoria compost fresco o di prima qualità, unica tipologia di prodotto ammessa nel parco naturale. Ne deriva che ai sensi del PTC e del regolamento bonifico, non può essere ammesso nel parco naturale alcun prodotto (rifiuto o suo derivato) che derivi da fanghi o contenga fanghi”.

2) In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di irricevibilità del ricorso sollevata dall'Ente Parco del Ticino, per ritenuta tardività dell'impugnazione, siccome proposta oltre il termine di 60 giorni dalla pubblicazione della delibera sull'Albo pretorio del Parco.

L'eccezione è infondata e deve essere respinta.

Come è noto, l'articolo 41, comma 2, del c.p.a. stabilisce che il termine perentorio per la presentazione del ricorso decorre, per gli atti di cui non si è richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui è scaduto il termine della pubblicazione, se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge.

Non qualunque pubblicazione rileva ai fini della decorrenza del termine di impugnazione, ma solo quella che trova base nella legge.

Come condivisibilmente rilevato dalla parte ricorrente, la deliberazione impugnata è stata pubblicata sull'Albo Pretorio del Parco, ma tale pubblicazione è priva di base legislativa, sicché non assume rilevanza ai fini della decorrenza del termine di cui all'articolo 41 cpa.

Vale evidenziare che l'articolo 20 della Legge Regionale Lombardia n. 86/1983 – recante norme in ordine a “Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale” – prevede la pubblicazione obbligatoria all'albo dell'Ente, per la durata di 30 giorni, sia dei piani territoriali di coordinamento del parco, sia dei regolamenti che disciplinano l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco, adottati dalla Comunità del Parco.

La norma specifica al comma 7 che la procedura appena delineata non si applica ai regolamenti di funzionamento di cui all'art. 22 ter, comma quattro, che a sua volta si riferisce ai regolamenti e agli altri atti di competenza del Comitato di Gestione.

La delibera impugnata è stata adottata dal Comitato di Gestione e rispetto ad essa la legge regionale di riferimento non prevede la pubblicazione obbligatoria all'albo dell'Ente, pertanto tale pubblicazione resta irrilevante ai fini della valutazione della tempestività dell'impugnazione, con conseguente infondatezza dell'eccezione proposta.

3) E' infondata anche l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'amministrazione resistente per carenza di interesse.

L'Ente Parco ritiene che la delibera impugnata integri un atto di mero indirizzo, come tale privo di efficacia lesiva per le ricorrenti.

Al di là della denominazione, quale atto di indirizzo, la deliberazione impugnata reca chiaramente il divieto dell'utilizzo di prodotti agronomici che derivino da fanghi o che contengano al loro interno dei fanghi.

Si tratta di una previsione immediatamente precettiva, di contenuto specifico e determinato; essa non rinvia ad ulteriori determinazioni per la precisazione o l'articolazione del divieto e non necessita di atti applicativi.

Risulta, pertanto, immediatamente pregiudizievole per gli operatori del settore, come le società ricorrenti, le quali sono attive nel recupero di rifiuti speciali non pericolosi, nonché nella produzione di fertilizzanti ed in particolare di gesso di defecazione da fanghi, che rientra nel novero dei fertilizzanti di cui al d.lgs. n. 75/2010.

Va, pertanto ribadita l'infondatezza dell'eccezione in esame.

4) E' fondata e presenta carattere assorbente la censura con la quale la ricorrente, sulla base della ricostruzione dell'effettivo contenuto della delibera impugnata, deduce l'incompetenza del Comitato di Gestione del Parco del Ticino, evidenziando che la determinazione introdotta è riservata alla competenza della Comunità del Parco.

4.1) Le norme tecniche attuative (NTA) al piano territoriale di coordinamento del parco (approvato con D.C.R. 7 novembre 2003, n. 7/919), stabilisce, a seconda delle zone, quali prodotti agronomici possano essere utilizzati per la fertilizzazione. In particolare gli artt. 6 e 7 delle NTA precisano che nelle zone B2 e C1 è ammesso l'utilizzo del compost classificato come tipologia "compost fresco" o "compost di 1° qualità", definito nelle linee guida sugli impianti di produzione del compost di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 44263/99.

Nel contempo, l'art. 6 del regolamento per le bonifiche agrarie ed altri interventi minori - approvato con delibera del C.d.A. n. 83 del 20 settembre del 2006 - stabilisce che "non è ammesso l'utilizzo di fanghi" nelle zone classificate A, B1, B2, B3 e C1 ai sensi delle NTA al PTCP.

Il regolamento ribadisce la possibilità di utilizzare il "compost fresco" o il "compost di prima qualità".

Ne deriva che sia il PTCP, sia il regolamento bonifiche trattano, tra i fertilizzanti, esclusivamente del compost, limitandone l'utilizzo a quello fresco o di prima qualità; nel contempo vietano l'utilizzo dei fanghi.

La delibera impugnata estende il divieto ad altri fertilizzanti come i gessi di defecazione.

La relazione tecnica richiamata ed allegata alla delibera impugnata, nonché ad essa sottesa sul piano istruttorio e motivazionale, si occupa dell'evoluzione tecnica e normativa che ha caratterizzato i fertilizzanti, evidenziando come sia normativamente mutata la composizione del compost, tanto che i fanghi sarebbero ora esclusi dalle matrici di ingresso del compost fresco o di prima qualità.

Inoltre, si considera che la disciplina pianificatoria del Parco avrebbe natura speciale e come tale conserverebbe efficacia nonostante l'introduzione di una nuova disciplina generale recata dal d.lgs n. 75/2010, che considera come fertilizzanti e non come rifiuti i gessi di defecazione derivati da fanghi o composti anche da fanghi.

4.2) Ai fini della trattazione della censura non rileva il tema del carattere speciale della disciplina del Piano e quindi la sua prevalenza sulla disciplina legislativa statale sopravvenuta, quanto la circostanza che la deliberazione impugnata si sia occupata, per quanto di interesse dei ricorrenti, dei gessi da defecazione e ne abbia vietato l'utilizzo siccome derivanti dal trattamento di fanghi.

Vale precisare sin d'ora che i gessi di defecazione non sono fanghi, né possono essere ad essi assimilati.

I fanghi sono disciplinati dal d.lgs 1992 n. 99 e costituiscono dei rifiuti, mentre i gessi di defecazione sono dei fertilizzanti, disciplinati dal d.lgs n. 75/2010, che per essere prodotti utilizzano anche fanghi, sottoponendoli a trattamento.

Come fertilizzanti, i gessi sono comunque diversi dai compost, cui fanno riferimento il PTCP e il regolamento bonifiche. La differenza tecnica e normativa tra fanghi e gessi di defecazione esclude che la delibera impugnata abbia carattere meramente interpretativo, perché introduce un divieto di cui non vi è traccia, neppure in modo indiretto, nella disciplina del piano e del regolamento, che d'altra parte sono anteriori al d.lgs. n. 75/2010.

Il Consiglio di gestione ha fatto una scelta precisa estendendo il divieto di utilizzo dei fanghi, previsto dalla disciplina del Parco, a prodotti diversi, come i gessi di defecazione, che, va ribadito, non sono rifiuti, a differenza dei fanghi, ma fertilizzanti.

Tale innovazione integra una modifica sostanziale del PTCP, che avrebbe dovuto essere introdotta mediante la procedura prevista per le varianti al PTCP e che resta comunque riservata alla competenza della Comunità del Parco e non del Consiglio di Gestione.

Sul punto, l'art. 10, comma 2, lett. i), dello Statuto del Parco, approvato con deliberazione di Giunta regionale 8 novembre 2013 - n. X/906, riserva alla Comunità del Parco, quale organo di indirizzo e controllo politico amministrativo dell'Ente, l'adozione degli strumenti di pianificazione territoriale e delle relative varianti.

Ne deriva che il provvedimento impugnato, che non ha natura di atto indirizzo o di mera interpretazione, ma reca una specifica prescrizione, immediatamente applicabile, si sostanzia in una modificazione del PTCP adottata da un organo incompetente.

Il vizio di incompetenza ha carattere assorbente e preclude l'esame delle ulteriori doglianze proposte.

5) In definitiva, il ricorso è fondato nei limiti dianzi esposti e deve essere accolto.

La peculiarità della questione trattata consente di compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando:

1) accoglie il ricorso, nei limiti di quanto esposto in motivazione e annulla la delibera del Consiglio di Gestione del Parco

Lombardo della Valle del Ticino n. 98 del 14 settembre 2021;
2) compensa tra le parti le spese di lite.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

