

# Divieto di utilizzazione agronomica dei fanghi e di ogni altro rifiuto recuperato in operazioni R10

Cons. Stato, Sez. VI 30 gennaio 2026, n. 819 - Simonetti, pres.; Agostini, est. - Acqua & Sole S.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Regione Lombardia (avv.ti Pujatti e Santagostino) ed a.

## Ambiente - Complemento per lo sviluppo rurale del piano strategico nazionale della PAC della Regione Lombardia - Divieto di utilizzazione agronomica dei fanghi e di ogni altro rifiuto recuperato in operazioni R10.

(Omissis)

### FATTO

1. Sono in trattazione l'appello di Aqua & Sole S.r.l. e l'appello incidentale della Regione Lombardia con i quali si chiede la riforma, da prospettive differenti, della sentenza del T.A.R. per la Lombardia, Sezione Terza, n. 717/2024, che ha dichiarato inammissibile il ricorso originario e i motivi aggiunti proposti in prime cure dalla società ricorrente ai fini dell'annullamento dei seguenti atti: (i) della deliberazione della Giunta Regionale 21 novembre 2022, n. XI/7370, pubblicata sul BURL del 29 novembre 2022, con cui è stato approvato il programma denominato “*Complemento per lo sviluppo rurale del piano strategico nazionale della PAC della Regione Lombardia*” e del programma medesimo, nella parte in cui, nell'indicare gli interventi relativi agli impegni in materia di ambiente e di clima (SRA), pone il divieto di utilizzazione agronomica dei fanghi e di ogni altro rifiuto recuperato in operazioni R10 ai sensi della Parte IV del D.lgs. n. 152/2006 e impone l'uso esclusivo dei fertilizzanti riconosciuti ai sensi del regolamento UE 2019/1009 e/o di fertilizzanti organici le cui matrici costituenti siano ricomprese tra quelle definite ai sensi del regolamento UE 2019/1009; (ii) del comunicato di Regione Lombardia 12 dicembre 2022, n. 115, pubblicato sul BURL del 16 dicembre 2022, con cui la Regione ha reso noto di attivare nell'anno 2023, tra gli altri, gli interventi relativi agli impegni in materia di ambiente e clima (SRA) SRA03, SRA06, SRA22 e (iii) del D.d.u.o. 21 aprile 2023 prot. n. 5979 della D.G. Agricoltura, alimentazione e sistemi verdi di Regione Lombardia, pubblicato sul BURL del 28 aprile 2023, recante “*Piano strategico nazionale della PAC 2023-2027 Reg. (UE) 2021/2115, art. 70: approvazione del bando 2023 per interventi SRA «Impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione»*” e del bando medesimo, nella parte in cui, nell'indicare gli interventi relativi agli impegni in materia di ambiente e di clima (SRA) attivati per l'anno 2023, pone il divieto di utilizzazione agronomica dei fanghi e di ogni altro rifiuto recuperato in operazioni R10 ai sensi della Parte IV del D.lgs. n. 152/2006 e impone l'uso esclusivo dei fertilizzanti riconosciuti ai sensi del regolamento UE 2019/1009 e/o di fertilizzanti organici le cui matrici costituenti siano ricomprese tra quelle definite ai sensi del regolamento citato.

2. La società appellante principale in punto di fatto espone le seguenti circostanze:

- il CSR rappresenta lo strumento attuativo regionale del Piano Strategico Nazionale della PAC per il periodo 2023/2027 (in breve “PSP”);
- il PSP Italia 2023-2027 è un programma quinquennale di finanziamenti europei derivante dal Regolamento (UE) 2021/2115, soggetto ad approvazione da parte della Commissione europea, volto a finanziare interventi sia del Primo, sia del Secondo Pilastro della PAC per raggiungere gli obiettivi specifici comuni definiti all'art. 6 del medesimo Regolamento;
- l'accesso a tali incentivi economici costituisce un aspetto fondamentale per l'attività delle aziende agricole nazionali, stanti gli ingenti vantaggi economici che ne derivano, le quali aziende non possono dunque permettersi di rinunciarvi per la propria sopravvivenza e competitività nel mercato;
- il PSP è stato approvato dalla Commissione europea con decisione del 2 dicembre 2022 (oggetto di autonoma impugnativa promossa da Acqua & Sole innanzi al Tribunale UE; causa T-39/23);
- sennonché, prima ancora dell'approvazione del PSP, la Regione Lombardia con DGR del 21 novembre 2022 – senza quindi attendere la valutazione dell'atto presupposto e il completamento della procedura di VAS sul PSP – ha adottato il provvedimento regionale attuativo degli indirizzi del PSP, definendo le linee di intervento regionali e le condizioni di accesso ai relativi incentivi;
- ai fini dello sviluppo rurale, il CSR articola una serie di interventi, suddivisi in azioni e attuati mediante bandi, alla cui adesione consegue il riconoscimento di contributi economici in favore delle aziende agricole e degli altri operatori all'uopo individuati, vitali per la sopravvivenza economica degli operatori medesimi; nella specie, detti interventi sono stati poi attivati attraverso il primo bando per il 2023 della D.G. Agricoltura, impugnato nel giudizio di primo grado con motivi aggiunti;
- il contenzioso concerne le previsioni, contenute sia nel CSR sia nel bando attuativo, con cui la Regione ha posto, quale condizione determinante per accedere agli incentivi in determinanti interventi, il divieto di utilizzazione agronomica dei fanghi da depurazione e di ogni altro rifiuto recuperato in operazioni R10 ai sensi della Parte IV del D.Lgs. 152/2006,

imponendo l'uso esclusivo dei fertilizzanti riconosciuti ai sensi del Regolamento (UE) 2019/1009 e/o di fertilizzanti organici le cui matrici costituenti siano ricomprese tra quelle definite ai sensi del regolamento citato. Ciò riguarda in particolare gli interventi SRA03 “Tecniche lavorazione ridotta dei suoli”, SRA06 “Cover crops”, SRA08 “Gestione prati e pascoli permanenti”, SRA10-11 “Gestione attiva infrastrutture ecologiche”, SRA19 “Riduzione dell'impatto dell'uso di prodotti fitosanitari”, SRA20 “Impegni specifici uso sostenibile nutrienti” e SRA22 “Impegni specifici risaie con specificità”;

- le previsioni del CSR si risolvono quindi in un'imposizione fortemente limitativa, destinata a incidere in maniera diretta negativamente sull'attività svolta dalla società ricorrente e sul mercato concorrenziale in cui la stessa opera, posto che il CSR disincentiva, attraverso la leva delle erogazioni di risorse pubbliche, la principale attività aziendale finalizzata a rendere riutilizzabili i fanghi biologici in agricoltura, avvantaggiando l'utilizzo di altri fertilizzanti, con effetti distorsivi sulla concorrenza tra operatori che offrono prodotti per l'agricoltura;

- la ricorrente ha sottoscritto una serie di contratti con svariate aziende agricole nella Regione Lombardia, espressamente richiamati all'interno del nulla osta all'esercizio delle operazioni di spandimento, le quali si avvalgono del materiale fertilizzante distribuito dalla ricorrente;

- l'attività della società, che nel dettaglio viene descritta nel ricorso, rappresenta una forma di recupero estremamente virtuosa (la migliore, secondo le conoscenze tecniche attuali), dei fanghi biologici prodotti dai depuratori dei sistemi fognari delle acque reflue, urbane e industriali, derivanti dalla depurazione delle acque di scarico prima di essere restituite ai corpi idrici; ed è difatti incoraggiata anche dalla Commissione europea (cfr. Comunicazione della Commissione Europea “Ensuring availability and affordability of fertilizers – COM (2022) 590 final” del 9 novembre 2022);

- se tale attività non venisse più svolta i fanghi dovrebbero essere avviati a inceneritori o in discariche.

3. Ritenendo le previsioni illegittime e dannose per la continuità della propria attività aziendale la parte appellante le ha impugnate avanti al Tar per la Lombardia che, tuttavia, senza entrare nel merito delle doglianze, ha dichiarato inammisibile il ricorso sotto i seguenti profili: (i) per difetto di legittimazione trattandosi di provvedimenti destinati ad imprenditori agricoli e non ad imprenditori operativi nel settore del recupero di fanghi biologici e rifiuti; (ii) per carenza di interesse non avendo la ricorrente provato la sussistenza di una lesione diretta, concreta ed attuale; (iii) per mancata impugnazione del PSP, rispetto al quale gli interventi contestati costituiscono meri atti attuativi.

4. Con l'appello la società deduce il seguente motivo di impugnazione: “*Error in iudicando e omessa pronuncia. Erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha ritenuto Acqua & Sapone priva di legittimazione ad agire nonché omessa pronuncia sui motivi assorbiti formulati con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti*”.

In subordine ripropone ai sensi dell'art. 101 c.p.a. i seguenti motivi del ricorso di primo grado:

I. “*Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per carenza dei presupposti. Ingiustizia, irragionevolezza ed illogicità manifeste. Violazione del Regolamento UE 2021/2115. Violazione del decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 12 del 12 gennaio 2023*”;

II. “*Violazione della direttiva 2008/98/CE e della direttiva UE 2018/851. Violazione dei principi dell'economia circolare. Violazione della Direttiva CEE 86/278. Violazione della Comunicazione della Commissione Europea “Ensuring availability and affordability of fertilizers – COM (2022) 590 final”. Violazione del Considerando 31 del Regolamento (UE) 2021/2115 del 2 dicembre 2021. Violazione del Considerando 31 del Regolamento (UE) 2021/2115 del 2 dicembre 2021. Violazione dei principi in materia di libera concorrenza. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per carenza dei presupposti, per sviamento di potere. Ingiustizia, irragionevolezza ed illogicità manifeste*”;

III. “*Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per travisamento dei fatti, per carenza dei presupposti, per contraddittorietà, per illogicità manifesta, per disparità di trattamento e per grave difetto di motivazione. Violazione del Regolamento UE 2021/2115 del 2 dicembre 2021. Violazione e falsa applicazione del settimo, ottavo, nono, decimo, undicesimo considerando della Direttiva Comunitaria 12 giugno 1986 n. 86/278/CEE. Violazione e falsa applicazione degli articoli 5 e 6 della Direttiva Comunitaria 12 giugno 1986 n. 86/278/CE. Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 4 del D.lgs. 22 gennaio 1992 n. 99. Violazione del D.lgs. 75/2010. Violazione del DM 19 aprile 1999. Violazione dell'articolo 92 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione della DGR 1° luglio 2014, n. 2031. Violazione dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241*”;

IV. “*Violazione degli articoli 6 e 70 del Regolamento UE 2021/2115 del 2 dicembre 2021. Violazione dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione del Considerando 31 del Regolamento (UE) 2021/2115 del 2 dicembre 2021. Violazione della Comunicazione della Commissione Europea “Ensuring availability and affordability of fertilizers – COM (2022) 590 final”. Violazione del “Rapporto di valutazione Ambientale Strategica per il Piano Nazionale della Politica Agricola Comune 2023- 2027” Eccesso di potere per travisamento dei fatti, per sviamento, per carenza dei presupposti, per difetto di istruttoria, per difetto di motivazione, per illogicità, per irragionevolezza manifesta, per contraddittorietà e per difetto di motivazione. Violazione del principio di proporzionalità*”;

V. “*Eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica, per assenza dei presupposti e per difetto assoluto di motivazione*”;

VI. “*Violazione dell'articolo 70 del Regolamento UE 2021/2115 del 2 dicembre 2021. Violazione e falsa applicazione della Direttiva Comunitaria 12 giugno 1986 n. 86/278/CE. Violazione e falsa applicazione del D.lgs. 22 gennaio 1992 n.*

99. *Violazione dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, per sviamento, per carenza dei presupposti, per difetto di istruttoria, per difetto di motivazione, per illogicità, per irragionevolezza manifesta, per contraddittorietà e per difetto di motivazione. Violazione del principio di proporzionalità*"; VII. "Istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea":

5. Si sono costituiti in giudizio, con atto depositato il 19 ottobre 2024, il Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e anche la Regione Lombardia, con atto depositato il 6 novembre 2024, opponendosi all'accoglimento del ricorso. Regione Lombardia ha notificato anche un ricorso incidentale con cui ha chiesto la riforma del passaggio della sentenza, ritenuto dalla stessa gravemente lesivo, in cui si afferma che "*l'ammissione al beneficio da parte degli imprenditori agricoli neppure postula che tutti i terreni di un'azienda agricola che chiede il finanziamento siano esclusi dalla fertilizzazione con i fanghi, essendo sufficiente che solo il 10% delle aree coltivate sia sottratto a tale forma di concimazione*".

6. L'appello incidentale è affidato alle seguenti due censure:

I. "Errore di fatto e di diritto, errata percezione dei fatti processuali e del contenuto degli atti del giudizio" e II. "Illogicità manifesta – violazione del principio di precauzione".

7. Di seguito le parti si sono scambiate memorie e repliche ex art. 73, c.p.a.;

8. All'odierna udienza pubblica la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Passando all'esame dell'appello principale si dà atto che con il primo motivo si deduce l'erroneità della decisione sulla carenza di legittimazione ad agire di Acqua & Sapone, operante nel settore del recupero dei rifiuti, ad impugnare provvedimenti che hanno come destinatari la categoria degli imprenditori agricoli.

L'appellante suggerisce di adottare un approccio più moderno che non richieda necessariamente una relazione diretta con il provvedimento sull'assunto che vi sono diversi ambiti in cui un soggetto, pur non essendo direttamente coinvolto dagli effetti dell'azione amministrativa, può essere comunque titolare di un interesse qualificato nei confronti del corretto agire pubblico.

All'uopo si richiama la materia dell'edilizia dove a fondare la legittimazione basta la *vicinitas* e la legittimazione riconosciuta dalla giurisprudenza agli enti esponenziali. Rinvia inoltre alla sentenza del Tar Lombardia n. 779/2024 che in un caso assolutamente analogo ha riconosciuto la legittimazione ad operatore autorizzato al recupero di fanghi a contestare dei divieti posti da un PGT comunale allo spandimento presso le aziende agricole.

Sulla base di questi assunti la ricorrente lamenta che il Tar, nel caso in esame, abbia omesso di verificare tale effettivo collegamento tra gli effetti del CSR e gli interessi della società che ritiene nella specie idonei a fondare la legittimazione. Fa presente come con il suo impianto innovativo di trattamento dei fanghi opera per il settore agricolo in quanto ad oggi circa cento aziende si rivolgono stabilmente alla stessa per la fertilizzazione dei propri terreni, con un trend che risulta in costante crescita, pertanto sarebbe evidente il "collegamento" tra la sua attività e gli effetti dei provvedimenti impugnati. Evidenzia, come la scelta del CSR di penalizzare i fanghi costringa i clienti della ricorrente (tutte aziende agricole) a rinunciare alla matrice fertilizzante dalla medesima prodotta (onde beneficiare di misure di sostentamento del reddito agricolo essenziali per la loro sopravvivenza) e quindi incida in modo diretto ed immediato sulla posizione di Acqua & Sole, che risulta titolare di una posizione certamente differenziata rispetto all'azione amministrativa per cui è causa. Conclude quindi l'appellante che le prescrizioni impugnate si risolvono in un'imposizione limitativa, destinata a incidere in maniera diretta, non solo sull'attività svolta dalla ricorrente, ma anche sul mercato concorrenziale in cui la medesima opera.

1.1. Con il secondo motivo, la parte considera errato anche il capo di sentenza in cui è stato escluso il requisito dell'interesse per non aver dimostrato la sussistenza di una lesione diretta, concreta ed attuale della propria sfera giuridica suscettibile di trarre un'utilità concreta da una eventuale sentenza di accoglimento della domanda di annullamento.

1.2. I motivi che possono essere congiuntamente trattati, per quanto si dirà, sono fondati.

Come giustamente osservato nella sentenza impugnata la legittimazione ad agire, da valutare in astratto come ogni condizione dell'azione, si sostanzia nell'affermazione della titolarità di una posizione giuridica soggettiva, emergente dal quadro fattuale e giuridico di riferimento, differenziata e qualificata rispetto al *quisque de populo* e direttamente coinvolta dagli effetti pregiudizievoli dei provvedimenti impugnati. Occorre pertanto verificare se l'interesse di cui l'appellante invoca la tutela sia qualificato (se risulti, cioè, giuridicamente rilevante alla luce del quadro normativo) e se esso possa appuntarsi in modo differenziato in capo al ricorrente.

Orbene, nel caso in esame, la società appellante con il ricorso introduttivo ha agito per l'annullamento dei provvedimenti in epigrafe elencati, in particolare del bando 2023 per interventi SRA "*Impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione*", che prevedono la concessione di misure di sostegno economico in favore di agricoltori che specificamente si obbligano per un periodo quinquennale a non utilizzare, su tutte le superfici agricole richieste a premio, fanghi biologici e ogni altro rifiuto recuperato in operazioni R10 ai sensi della Parte IV del D.lgs. n. 152/2006 e a fare uso esclusivo soltanto dei fertilizzanti e/o di fertilizzanti organici le cui matrici costituenti siano ricomprese tra

quelle definite ai sensi del regolamento UE 2019/1009 nonché del comunicato di Regione Lombardia 12 dicembre 2022, n. 115, pubblicato sul BURL del 16.12.2022.

La parte agisce quindi a tutela di una propria posizione giuridica, ovvero quella di produttore e venditore di fertilizzanti biologici per l'agricoltura mediante recupero di fanghi e altri rifiuti cui si ricollega l'interesse (di natura oppositiva) a non veder limitata la propria attività di recupero e vendita di fanghi e fertilizzanti prodotti in tale particolare settore di mercato. Il Collegio ritiene che nel caso in esame, alla luce del quadro normativo, siano riscontrabili entrambi i requisiti sia la legittimazione ad agire che l'interesse concreto ed attuale per il fatto che anche se la società appellante, soggetto attivo nel settore del recupero dei fanghi biologici, non è destinataria diretta degli aiuti economici previsti dal PSR e dai provvedimenti regionali attuativi impugnati, in quanto rivolti soltanto agli imprenditori agricoli destinatari dei contributi per la PAC, la stessa opera in un settore dell'agricoltura immediatamente "confinante" e sul quale i provvedimenti vanno concretamente ad incidere.

E', infatti, innegabile che i provvedimenti in esame producano un effetto anche nel settore di attività della ricorrente, che vende fanghi biologici per uso agricolo, in quanto escludono, ai fini dell'incentivo economico, l'uso dei fanghi organici in agricoltura per tutti i beneficiari ammessi agli interventi SRA incidendo pertanto negativamente nel mercato dei fertilizzanti di recupero in questione. Un tanto, a giudizio del Collegio, è sufficiente a ritenere presente quel "collegamento" tra l'attività della ricorrente e gli effetti dei provvedimenti impugnati che le attribuisce una posizione giuridica qualificata e differenziata e, dunque, in ultima analisi legittimante al ricorso.

Dal bando emerge che tutte le superfici agricole ammesse a premio per i vari interventi della SRA sono sottoposte alla condizione pregiudizievole per il settore in cui opera l'azienda. Il rischio di subire qualche effetto pregiudizievole sulla propria attività non è pertanto soltanto ipotetico e generico ma è concreto per il fatto che è sin d'ora prevedibile, anzi pressoché certo, che gli agricoltori ammessi al premio – in una misura che non è possibile prevedere con esattezza ma che non è neppure ragionevolmente possibile escludere - acquisteranno altri prodotti fertilizzanti per soddisfare le condizioni previste dal bando.

Alla luce delle considerazioni che precedono, e sulla base di quanto affermato, si ritiene che sussista in capo alla ricorrente un interesse qualificato (e giuridicamente rilevante) che la legittima di invocare la tutela di tipo impugnatoria qui accordata dall'ordinamento con conseguente necessità di riformare la sentenza impugnata dichiarando il ricorso ammissibile. Non ritenendo sussistere in questo caso un'ipotesi di errore palese ai sensi dell'Adunanza Plenaria n. 16/2024, ed avendo il giudice di primo grado motivato in ordine alla propria decisione in rito, si procederà, di seguito, all'esame dei motivi di primo grado come richiesto nel terzo motivo di appello.

2. Con il primo motivo del ricorso introduttivo la ricorrente aveva dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per essere stati adottati in assenza attuazione del Piano Strategico Nazionale della PAC 2023-2027 (PSP) senza che tale atto fosse stato all'epoca approvato e in assenza del parere della Commissione europea, intervenuto solo il 2 dicembre 2022, né la conclusione del procedimento di VAS che si è avuto il 12 gennaio 2023, mancando quindi all'origine gli atti a monte.

#### 2.1. La censura non ha pregio.

Emerge dagli atti impugnati che l'amministrazione regionale nell'adottare il CSR si è espressamente riservata di integrare e modificare il contenuto dello stesso, a seguito delle eventuali osservazioni formulate dalla Commissione Europea al PSP, la cui decisione è poi intervenuta il 2 dicembre 2022 e non ha reso necessarie modifiche o integrazioni. La Regione si era inoltre riservata di approvare la versione definitiva soltanto a seguito dell'approvazione del PSP da parte dell'organo comunitario.

A ciò si aggiunga che la difesa della Regione Lombardia ha chiarito che il CSR approvato con la deliberazione della Giunta Regionale del 21 novembre 2022, n. XI/7370 presenta gli stessi contenuti del PSP 2023-2027 adottato con Decisione della Commissione del 2 dicembre 2022 e il Bando relativo agli interventi SRA, approvato con D.d.u.o 21 aprile 2023, n. 5979 è coerente con i contenuti del CSR e quelli del PSP. A tale riguardo la parte appellante nulla ha osservato, ad eccezione dell'aspetto sull'allargamento del divieto anche ad ulteriori interventi SRA, che sarà oggetto di successiva analisi, per cui difetta l'interesse al rilievo avente natura soltanto formale.

In generale, si ritiene che la censura sia affetta da estrema genericità ed è quindi al limite della ammissibilità, perché non risulta specificato quale sarebbe la norma violata con conseguente impossibilità di esercitare il sindacato richiesto.

3. Con il secondo motivo del ricorso originario è stata denunciata la violazione della direttiva 2008/98/CE e della direttiva UE 2018/851 ritenendo che il divieto generalizzato all'utilizzo di fanghi biologici mediante il loro recupero in agricoltura (operazione R10) posto dal CSR, da un lato, contrasta con l'attuale modello di sviluppo prescelto a livello comunitario, il quale si basa sulla c.d. "economia circolare" e la valorizzazione dei rifiuti per la produzione energetica, anche con lo scopo di preservare le risorse naturali, e, dall'altro lato, perché determina inammissibili effetti distorsivi sulla concorrenza. A riguardo la ricorrente evidenzia che con l'entrata in vigore della nuova disciplina comunitaria dei fertilizzanti (Regolamento UE 1009/2019), il sistema del recupero dei fanghi in agricoltura non è stato affatto eliminato e che la nuova disciplina comunitaria, pur non comprendendo i fanghi biologici tra i fertilizzanti, ha però lasciato totalmente integra la Direttiva CEE (di cui il D.lgs. 99/92 costituisce attuazione), mantenendo intatta tale forma alternativa di fertilizzazione, che intende valorizzare la peculiare tipologia di rifiuti in considerazione.



Tale finalità, tuttora attuale, sarebbe stata totalmente disattesa dal CSR, che invece scoraggia immotivatamente ed illogicamente l'utilizzazione agronomica dei fanghi biologici. Aggiunge, inoltre, la società che il recupero in agricoltura dei fanghi biologici sia concepito e considerato quale libera attività imprenditoriale, che, proprio per l'incidenza sul mercato comune (secondo considerando della direttiva 86/278), non potrebbe essere limitata dalla Regione, senza incorrere nella violazione dei principi in materia di concorrenza.

Ritiene quindi illegittimo il regime di queste contribuzioni pubbliche in quanto di fatto impediscono le attività di recupero dei rifiuti che sono invece ammesse a livello nazionale (al riguardo cita l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella segnalazione al Parlamento ed al Governo AS550 del 1° luglio 2009, inviata il 15 luglio 2009 – bollettino 26/2009) e originano distorsioni delle dinamiche concorrenziali nel settore del recupero dei rifiuti.

### 3.1. Anche questo motivo non può trovare accoglimento.

Va preliminarmente osservato che la decisione regionale di concedere i premi per gli interventi SRA in favore delle imprese agricole che non si servono di alcuni tipi di fertilizzanti rappresenta una scelta che presenta un significativo margine di opportunità ed è soggetta al sindacato giurisdizionale soltanto nella misura in cui sia riscontrabile una evidente irragionevolezza o abnorme illogicità il che, alla luce delle doglenze formulate nel ricorso, non si riscontra nel caso in esame. Al contrario, emerge dai provvedimenti attuativi del PSP che la Regione Lombardia con la contribuzione SRA ha inteso potenziare la tutela dell'ambiente, al fine di raggiungere l'Obiettivo Generale 2 della PAC 2023-2027 “Rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obbiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione” che si concentra sul miglioramento delle prestazioni ambientali e climatiche del settore e mira a favorire pratiche sostenibili, inerbimento, protezione del suolo e biodiversità, riducendo l'impatto ambientale sull'agricoltura e promuovendo tecniche culturali rispettose delle risorse naturali.

A tale fine, la Regione ha introdotto per gli interventi SRA alcune limitazioni nell'utilizzo non solo dei fanghi ma anche di fertilizzanti e di prodotti fitosanitari.

Risulta inoltre che gli interventi SRA3, SRA8, SRA10 e SRA20 e i divieti relativi all'utilizzo dei fanghi in agricoltura e di ogni altro rifiuto recuperato in o R10 ai sensi della Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 sono stati stabiliti a livello di PSP per tutte le Regioni, con atto non impugnato dalla ricorrente, e che in linea con quanto indicato nel PSP, la Regione Lombardia, in considerazione della particolarità del contesto lombardo, considerato l'aumento dei periodi di allagamento, ha deciso in un'ottica di coerenza di estendere il divieto – approvato dalla Commissione europea per i restanti interventi SRA - anche ad altri tre interventi (SRA6, SRA19 e SRA22).

Si evince dalla complessa regolamentazione che l'utilizzo dei fanghi di depurazione a fini agronomici non viene vietato in via generale (e per tutti i contributi comunitari) agli agricoltori lombardi ma rimane precluso soltanto ad un numero limitato di agricoltori che aderiscono a questi specifici interventi SRA, che rappresentano una ristretta percentuale del totale dei beneficiari di contributi comunitari attivati mediante il CSR e che mirano ad attuare particolari obiettivi ambientali.

Per questa ragione, il Collegio non ravvisa il denunciato ostacolo all'economia circolare, per non essere stato vietato l'uso generale dei fanghi di recupero e atteso che anche il PSP incentiva interventi finalizzati al riutilizzo dei sottoprodoti agricoli derivanti dai settori zootecnico, vitivinicolo, ortofrutticolo, olivicolo-oleario, apistico e patastico rispondendo pertanto all'Obiettivo Generale 3 – “Rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali”, a cui sono collegati gli interventi di tipo strutturale (SRD, SRE, SRG).

3. Con il terzo motivo di ricorso si censura eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza dei presupposti, disparità di trattamento e difetto di motivazione dei provvedimenti, nella parte in cui vietano l'utilizzo di fanghi biologici e altri rifiuti recuperati in R10.

Nello specifico l'appellante deduce i seguenti contrasti:

- (i) il Regolamento UE 2021/2115, nel disciplinare l'erogazione di contributi all'agricoltura non contiene alcuna disposizione che preclude l'utilizzo dei fanghi biologici in agricoltura;
- (ii) la scelta regionale di distinguere i fanghi biologici e i rifiuti recuperati in R10 dagli altri fertilizzanti e di vietarne l'utilizzo contrasta con l'impostazione del Reg. UE che è orientato soltanto a disincentivare l'uso delle sostanze chimiche che invece in questo modo verrebbe aumentata;
- (iii) nel sistema delineato dal legislatore comunitario con la *Direttiva 86/278/CE*, e ripresa dalla normativa nazionale e regionale, viene testualmente incoraggiata e favorita l'utilizzazione agronomica dei fanghi qualora correttamente trattati;
- (iv) i provvedimenti impugnati si pongono in contraddizione con le norme comunitarie, nazionali e con la disciplina regolamentare approvata dalla Regione (DGR 1 luglio 2014, n. 2031), che, da un lato, vietano l'utilizzazione agronomica dei fanghi solo laddove vi siano superamenti dei limiti di concentrazione dei metalli pesanti e, dall'altro, di fatto implicitamente riconoscono che il fango, laddove rispetti i citati limiti, non può in alcun modo considerarsi né pericoloso né nocivo per la salute e per l'ambiente;
- (v) non sussistono ragioni per ritenere che, alle condizioni poste dalla normativa di riferimento, l'utilizzo dei fanghi biologici sia pericoloso per l'ambiente, e, dall'altro lato, non vi è alcuna differenza, sotto il profilo chimico-fisico in ordine agli effetti sui suoli, tra i fanghi biologici e gli altri fertilizzanti, quali compost, effluenti di allevamento, digestati agro-zootecnici;

(vi) in ragione della sostanziale assimilabilità tra i fertilizzanti sopra menzionati sarebbe evidente la contraddittorietà della scelta contestata posto che analogo divieto non viene introdotto per il digestato agricolo, per il digestato da FORSU, il *compost* ed altri fertilizzanti;

(vii) è evidente la disparità di trattamento rispetto ad altri fertilizzanti il cui livello di metalli apportati al suolo coi fanghi è sostanzialmente identico.

### 3.1. La censura sotto i vari profili non coglie nel segno.

Come già rilevato al punto precedente, non siamo in presenza di un generale divieto di utilizzo dei fanghi di depurazione e rifiuti recuperati a fini agronomici a livello regionale ma si tratta di singoli limitati interventi SRA ammessi a premi che in ragione di specifici obiettivi ambientali, che risultano nel dettaglio delineati nei provvedimenti, consentono soltanto l'utilizzo dei fertilizzanti elencati nel più recente Regolamento UE 2019/1009, ciò sia al fine di eliminare a priori il rischio di qualsiasi possibile criticità ambientale collegata all'uso dei fanghi (di concentrazioni di metalli pesanti dannosi per l'ambiente) sia dall'altro di evitare la necessità di eseguire continui controlli e analisi aggiuntive che sarebbero necessari se si utilizzasse come fertilizzante il fango da depurazione.

Nel CSR, contrariamente a quanto assunto, non risultano invece esclusi i fertilizzanti organici, dei quali si riconoscono le qualità ammendanti, ma soltanto i fanghi e rifiuti che, se non correttamente trattati presentano elevati rischi per l'ambiente. Soltanto gli agricoltori che saranno ammessi agli interventi SRA avranno – su base volontaria - limitazioni nell'uso di questi prodotti, anche se correttamente trattati.

Alla luce dell'obiettivo indicato nei singoli interventi SRA, non si tratta a giudizio del Collegio di una imposizione/condizione che richiede di essere specificamente motivata e non si ravvisa, nella regolamentazione in oggetto, il dedotto contrasto – non meglio delineato - con la normativa comunitaria richiamata dall'appellante la quale consente in agricoltura l'uso dei fanghi biologici ma anche l'uso dei fertilizzanti ricompresi nel Regolamento UE 2019/1009.

Come ha spiegato la difesa regionale, è proprio il Regolamento UE 2021/2115 (recante norme di sostegno ai piani strategici della pac e finanziati dal FEAGA e dal FEASR) che all'art. 70 (recante "*Impegni in materia di ambiente e clima e altri impegni in materia di gestione*") prescrive che gli impegni in materia ambientale devono andare "al di là" dei requisiti minimi obbligatori e delle condizioni ordinarie imposte dalla vigente regolamentazione.

Perciò è consentito agli Stati membri di imporre – ai fini degli interventi della SRA - limitazioni ulteriori rispetto alle pratiche agricole ordinarie, tra le quali si possono annoverare le limitazioni più restrittive all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari.

Per questa ragione, per gli interventi della SRA, il divieto di utilizzo di fanghi in agricoltura e di ogni altro rifiuto recuperato in operazioni R10 ai sensi della Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 e l'uso esclusivo dei fertilizzanti riconosciuti ai sensi del Reg. (UE) 2019/1009 risulta immune dai vizi dedotti. Ciò anche in considerazione del fatto che il Regolamento UE 1009/2019 ha ritenuto i fanghi di depurazione una matrice costituente (CM) non idonea a produrre fertilizzanti.

A ciò si aggiunga che non risultano evidenze scientifiche (studi o pubblicazioni) a sostegno di quanto riferito dal ricorrente, ossia che il livello di metalli pesanti presente nei fanghi sarebbe sostanzialmente assimilabile rispetto agli altri fertilizzanti (quali compost da forsu, digestati ecc.).

4. Anche il quarto e il quinto motivo riproposti in questa sede che presentano aspetti comuni sono, per quanto si dirà, infondati.

4.1. Nel quarto motivo si lamenta illogicità, contraddittorietà e l'irragionevolezza manifesta del divieto atteso che il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dagli interventi in questione non sarebbe in alcun modo condizionato o pregiudicato o, più in generale, influenzato dall'utilizzo dei fanghi biologici a beneficio dell'agricoltura. Invece vi sarebbe contraddittorietà rispetto all'obiettivo SO5 e quindi contrasto con l'articolo 6 del Regolamento UE 2021/2115, dal momento che il divieto all'utilizzo dei fanghi va nel senso di incentivare, piuttosto che ridurre, la dipendenza dai fertilizzanti di sintesi, in contrasto con gli obiettivi prioritari da perseguire nell'ambito dalla PAC, anche secondo la Comunicazione della Commissione del 9 novembre 2022.

L'appellante considera l'esclusione del digestato da fanghi all'interno della PAC irragionevolmente ed immotivatamente discriminante, posto che la normativa vigente per la gestione dei rifiuti impone obblighi assai più tutelanti agli operatori del settore rispetto a quelli cui sono assoggettati i digestati agro-zootecnici (ad es. obbligo di analisi del terreno e del digestato, tracciabilità dell'intera filiera, quantità massima distribuibile per superficie coltivata, ecc). Ritiene i divieti assoluti e generali imposti dalla Regione Lombardia del tutto sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti dal PSP e il sacrificio imposto alle private aziende esagerato ed eccessivamente gravoso rispetto ad altri mezzi adottabili.

4.2. Invece con la quinta dogianza è stato denunciato lo svianto dalla causa tipica, per aver la Regione assecondato le istanze di comitati ambientalisti e soprattutto la mancanza di una giustificazione tecnico scientifica a supporto della scelta operata.

4.3. Anzitutto, anche qui, si rinvia nuovamente a quanto già esposto con riguardo al motivo n. 2, dove si è dato atto della natura discrezionale della scelta, del fatto che non si tratta di un divieto generale ma di un impegno volontario limitato ad una minima parte di incentivi comunitari della PAC e del fatto che non si ravvisano i vizi della irragionevolezza, illogicità e non proporzionalità della misura.

La difesa della Regione inoltre ha evidenziato che in considerazione dei fabbisogni emersi durante l'analisi di contesto

della PAC 2023-27, la quasi totalità degli interventi SRA attivati in Regione Lombardia incentiva impegni agro climatici ambientali volti ad una migliore efficienza degli input produttivi e/o ad una loro riduzione e che i divieti relativi all'uso dei fanghi in agricoltura si pongono in continuità con le precedenti programmazioni dello sviluppo rurale.

A differenza di quanto ritenuto dalla ricorrente, la Regione Lombardia ha attuato pratiche agricole atte a prevenire il rischio di lisciviazione dei nutrienti nelle acque e ridurre le emissioni di ammoniaca in atmosfera (es. SRA01, SRA06, SRA20, SRA29) e per il resto non risulta essere stata fornita da parte dell'appellante la prova che l'esclusione dei fanghi dagli impegni degli interventi SRA compromette il raggiungimento dell'obiettivo SO5 e neppure che compromette la situazione economica attuale del settore dei produttori di fanghi di depurazione e prodotti derivati.

Non si ravvisa neppure il denunciato sviamento della causa tipica e nemmeno un eccesivo sacrificio per le aziende che operano nel settore del recupero dei rifiuti a fini agricoli.

In *primis*, la censura risulta viziata di estrema genericità. Inoltre manca ogni riscontro probatorio anche minimo di quanto soltanto genericamente dedotto.

Al contrario, dalla documentazione prodotta in giudizio si evince che gli interventi della SRA remunerano con fondi pubblici impegni volontari virtuosi che vanno al di là degli obblighi minimi di legge e hanno come obiettivo di garantire la massima sostenibilità ambientale.

Un tanto giustifica i sacrifici - comunque limitati e minimi - che ne potrebbero derivare per i produttori di fertilizzanti da fanghi di depurazione e recupero di rifiuti.

6. Con l'ultimo motivo, proposto in via subordinata, si sostiene che i divieti di utilizzo di fanghi biologici, di rifiuti recuperati in R10 e degli altri fertilizzanti non ricompresi nel regolamento UE sarebbero illegittimi per violazione dell'articolo 70, comma 3 del Regolamento UE 2021/2115 del 2 dicembre 2021 il quale per i nuovi impegni che vanno al di là dei requisiti minimi corrispondenti stabiliti dal diritto dell'Unione prevede che può essere concesso un sostegno per un massimo di 24 mesi. La Regione ha invece imposto per gli interventi SRA un periodo di impegno di durata quinquennale, costringendo quindi gli agricoltori che intendono usufruire dei contributi a non servirsi per 5 anni dei suddetti prodotti. Ciò impedirebbe alla domanda da parte delle aziende agricole di formarsi liberamente senza indebite perturbazioni da parte di sovvenzioni pubbliche che sfruttano la crescente povertà agricola per indirizzare univocamente le scelte degli operatori.

#### 6.1. Anche questa censura è infondata.

Contrariamente a quanto assunto dall'appellante, è proprio l'art. 70 del Reg. UE 2021/2115 che stabilisce testualmente, al comma 6, che "Gli impegni assunti hanno una durata compresa tra cinque e sette anni", con possibilità per gli Stati di stabilire anche un periodo più lungo qualora fosse ritenuto necessario per alcuni particolari tipi di impegni (lett. a) comma 6). La durata prevista dalla Regione Lombardia per gli impegni relativi agli interventi SRA è stata mantenuta nel minimo dei cinque anni ed è pertanto conforme alla normativa comunitaria.

Il comma 3 dell'art. 70 Reg. UE citato dal ricorrente non si riferisce alla durata massima degli impegni virtuosi previsti dagli interventi SRA ma spiega come tali impegni vanno remunerati. La norma si riferisce al periodo del sostegno e precisa che, con riguardo agli impegni di cui al primo comma, lett. b) (ossia impegni che vanno al di là dei requisiti minimi pertinenti relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali, nonché degli altri requisiti obbligatori pertinenti stabiliti dal diritto nazionale e dell'Unione) qualora lo Stato Membro introducesse nuovi requisiti che vanno al di là dei requisiti minimi di quelli basici previsti dall'Unione Europea, questi nuovi obblighi potrebbero essere remunerati come impegni di SRA, se considerati tali, soltanto per 24 mesi, poiché dopo tale intervallo di tempo il nuovo requisito – introdotto a livello nazionale - diventa obbligo per tutti gli agricoltori e quindi non può essere remunerato come impegno SRA, così come previsto dallo stesso articolo 70.

7. Le considerazioni che precedono rendono superfluo il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, richiesto dalla parte appellante, per il fatto che mancano nel caso di specie i presupposti della "rilevanza" e della "pertinenza" della questione sollevata, in considerazione del fatto che questa Sezione considera valida e vincolante la Decisione U.E. di approvazione del P.S.P. che prevede tali impegni e al quale sostanzialmente si è conformato il CSR pur allargando gli impegni ad ulteriori interventi SRA ai fini della concessione dei premi e perché non residua alcun dubbio in ordine alla conformità degli atti impugnati con il diritto europeo complessivamente considerato ed in particolare con il Reg. UE 2019/1009.

Per le ragioni tutte esposte l'appello va respinto.

8. Scrutinato l'appello principale, si può passare all'esame dell'appello incidentale proposto dalla Regione Lombardia che ha chiesto la riforma del capo della sentenza in cui il Tar – in via del tutto subordinata - ha affermato che "...Sul piano fattuale ciò è reso evidente anche dalla circostanza riferita dalla Regione e non contestata dalla ricorrente, secondo la quale l'ammissione al beneficio da parte degli imprenditori agricoli neppure postula che tutti i terreni di un'azienda agricola che chiede il finanziamento siano esclusi dalla fertilizzazione con i fanghi, essendo sufficiente che solo il 10% delle aree coltivate sia sottratto a tale forma di concimazione".

L'ente regionale motiva la legittimazione e l'interesse all'impugnativa dal fatto che la sentenza in forza di questo passaggio motivazionale sostanzialmente equivale ad un pronunciamento di accoglimento determinando una pratica vanificazione della misura ambientale introdotta dalle determinazioni regionali e accordando il preso vantaggio per il ricorrente.

La difesa regionale rappresenta che non soltanto l'appellata ma anche altre aziende operative nel settore del recupero dei fanghi, con diffide indirizzate all'amministrazione e prodotte in giudizio, richiamandosi proprio al *dictum* in questione, insistono nell'obbligo della Regione Lombardia di riconoscere l'ammissione al contributo a tutti i casi in cui l'impiego all'uso dei fanghi e fertilizzanti non previsti dalla direttiva sia limitato al 90% della porzione coltivata con il corollario che la condizione prevista dal bando sarebbe limitata al 10% delle aree. Vertendo la pronuncia su questione (di fatto e di diritto) che ha costituito una delle premesse logiche del dispositivo della sentenza che ha affermato la carenza di interesse la stessa sarebbe suscettibile di passare in giudicato.

Nel merito l'appellante incidentale evidenzia che il Tar nel suddetto capo ha affermato un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa non esistendo alcuna disposizione dei provvedimenti impugnati né della normativa di riferimento nazionale ed eurounitaria che rechi una previsione come quella supposta e affermata in sentenza, secondo cui per l'ammissione al beneficio sarebbe sufficiente che soltanto il 10% delle aree coltivate sia sottratto alla fertilizzazione con i fanghi. All'uopo elenca nel ricorso tutti i singoli atti e i relativi passaggi che parlano esclusivamente di divieto (ovvero impegno) riferito all'intera superficie agricola oggetto della domanda di ammissione al beneficio. Insiste quindi nel fatto che il pronunciamento sia frutto di una errata percezione dei fatti e atti processuali, posto che in nessuno degli atti processuali (e neppure dal verbale d'udienza) si rinviene un riferimento o affermazione alla circostanza che sarebbe sufficiente soltanto un 10% delle aree coltivate ai fini dell'incentivo in questione. Da ultimo rileva che nella specie si tratta di un piano regionale approvato che risultava come prova agli atti e il cui contenuto fuoriesce dalla disponibilità delle parti. Pertanto, a fronte di disposizioni talmente chiare ritenere che la Regione abbia inteso limitare la misura al 10% della superficie coltivabile in ciascuna azienda agricola è manifestamente illogico con conseguente necessità di riformare il punto.

9. L'appello incidentale è inammissibile, con la precisazione che segue.

In primo luogo la riforma del pronunciamento in rito in conseguenza dell'accoglimento dei primi due motivi di appello travolge la motivazione (*il dictum*) sulla base della quale tale decisione è stata assunta. Quanto alla indicazione ulteriore contenuta nella sentenza, secondo cui “*l'ammissione al beneficio da parte degli imprenditori agricoli neppure postula che tutti i terreni di un'azienda agricola che chiede il finanziamento siano esclusi dalla fertilizzazione con i fanghi, essendo sufficiente che solo il 10% delle aree coltivate sia sottratto a tale forma di concimazione*”, si tratterebbe in ogni caso di un mero *obiter dicta*, ovvero di una affermazione incidentale priva di effetti giuridici vincolanti ed autonomi e priva di efficacia conformativa in senso proprio (Cass. Civ., Sez. 1, Sentenza n. 5264/2015; Cass. civ., Sez. 3, n. 9775/1997; Cass. n. 7140/2002; Cass. n. 11672/2007; Cass. civ., Sez. 3, n. 23871/2006).

Ad ogni buon conto, l'affermazione sopra riportata dal Giudice di primo grado non trova fondamento, ovvero corrispondenza, negli atti di causa.

10. Per le ragioni tutte esposte, accolto in parte l'appello principale (limitatamente al primo e secondo motivo) va respinta la restante parte e con essa, nel merito, il ricorso introduttivo. Va invece dichiarato inammissibile l'appello incidentale proposto dalla Regione Lombardia.

2. In considerazione della particolarità della controversia si ritiene che vi siano giustificati motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello principale e sull'appello incidentale, come in epigrafe proposti, così dispone:

- accoglie parzialmente l'appello principale (limitatamente ai motivi n. I e II afferenti il rito) e, riformata la sentenza impugnata sul punto ed esaminato nel merito il ricorso introduttivo di primo grado proposto dalla società Acqua & Sole, lo respinge;
- dichiara inammissibile l'appello incidentale dalla Regione Lombardia;
- compensa le spese di giudizio del doppio grado tra le parti.

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

(Omissis)