

Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue *

GIACOMO D'AMICO**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 20 aprile 2020.

Disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org/decisioni/2020/0088s-20.html.

Sommario

1. Premessa. – 2. Le argomentazioni delle parti. – 3. La ricerca del «punto di equilibrio» tra esigenze di uniformità e competenze regionali. – 4. Il carattere “temporaneo” della normativa statale interposta come *passe-partout* per il suo utilizzo. – 5. Gli sviluppi giurisprudenziali e normativi più recenti in materia di fanghi di depurazione delle acque reflue.

Data della pubblicazione sul sito: 13 maggio 2021

Suggerimento di citazione

G. D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione nella rivista *Le Regioni*.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Messina.
Indirizzo mail: giacomo.damico@unime.it.

1. Premessa

Il giudizio di legittimità costituzionale definito con la sent. n. 88 del 2020, che qui si commenta, era stato promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri e aveva ad oggetto tre norme di una legge *omnibus* della Regione Basilicata (13 marzo 2019, n. 4), recante «Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento [...]». Stanti il variegato contenuto della legge e i plurimi motivi di censura, lo studio del ricorso¹ è stato assegnato a più relatori e deciso con separate pronunzie della Corte.

Specifico oggetto delle considerazioni che di qui a breve saranno svolte è solo una delle tre questioni decise: quella attinente all'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, relativa all'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue² e alla determinazione dei valori limite di concentrazione di idrocarburi e fenoli. Si tratta probabilmente della questione più problematica tra quelle promosse; non a caso, solo in relazione a tale norma la Regione ha svolto argomentazioni difensive (come risulta dal punto 3.3 del *Ritenuto in fatto*).

L'impugnativa verteva sulla presunta violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente, in relazione a quanto previsto dall'art. 41 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), c.d. decreto Genova, convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130.

La disposizione impugnata – poi dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza in esame – prevedeva che «[s]ul territorio della Regione Basilicata, nelle more di una revisione organica della normativa di settore, ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99 vigono i limiti dell'Allegato IB del predetto decreto nonché, per la concentrazione di idrocarburi e fenoli, i valori limite sanciti dalla Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152».

In altre parole, il legislatore lucano aveva previsto che, ai fini dello spandimento dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura, dovessero essere rispettati non solo i limiti di concentrazione dei metalli pesanti e degli altri parametri previsti dal d.lgs. n. 99 del 1992, ma anche i valori limite di «Concentrazione soglia di contaminazione» (C.S.C.) degli idrocarburi e dei fenoli nel suolo e nel sottosuolo stabiliti nel Codice dell'ambiente (Tabella 1, All. 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006).

¹ Ricorso n. 60 del 2019, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 1^a serie speciale, 26 giugno 2019, n. 26, pp. 75 ss.

² Per un quadro aggiornato della normativa in materia di gestione delle acque reflue e dei fanghi si rinvia ad A. BORDIN, *Gestire le acque reflue e i fanghi nell'economia circolare*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 12/2020, pp. 937 ss.

La citata Tabella 1 è, appunto, contenuta nell'Allegato 5 al Titolo V («Bonifica di siti contaminati») della parte IV (recante «Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati») del Codice. Siffatta Tabella prevede i «valori di concentrazione limite accettabili» ai fini della bonifica dei siti contaminati, stabilendo soglie anche sensibilmente diverse a seconda della specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare. In particolare, distingue tra «siti ad uso verde pubblico e privato e residenziale», per i quali i valori soglia sono più bassi, e «siti ad uso commerciale e industriale», per i quali gli stessi sono più alti³.

2. Le argomentazioni delle parti

Il Presidente del Consiglio dei ministri, impugnando l'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, aveva contestato al legislatore regionale lucano di aver esteso allo spandimento dei fanghi di depurazione delle acque reflue i valori, «ampiamente restrittivi», «elaborati in relazione ad una diversa tipologia di intervento» (quello, appunto, di bonifica). In sostanza, la norma impugnata avrebbe indebitamente accostato le *finalità di bonifica* (alle quali si collegherebbero i valori di cui alla Tabella 1 sopra indicata) alle *finalità di smaltimento dei rifiuti con spargimento in aree agricole*.

In proposito, il ricorrente aveva fatto notare come i valori degli idrocarburi accettabili nei fanghi di depurazione siano decisamente più elevati, dovendosi applicare l'art. 41 del c.d. decreto Genova, che nel giudizio in esame era richiamato come «parametro interposto statale». Tale disposizione, «[a] fine di superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione» (finalità, questa, indicata già nella premessa del decreto-legge), ha, per un verso, ribadito la valenza dei limiti indicati nell'Allegato IB del d.lgs. n. 99 del 1992, ma, per altro verso, ha previsto un'eccezione per gli idrocarburi C10-C40, introducendo il valore limite di 1.000 mg/kg.

³ Al fine di rendere comprensibile il senso dell'intervento legislativo regionale, si riportano i valori di concentrazione (riportati in mg/kg) previsti nella citata Tabella 1 per gli idrocarburi: idrocarburi leggeri (C inferiore o uguale a 12), 10 per i «siti ad uso verde pubblico e privato e residenziale», 250 per i «siti ad uso commerciale e industriale»; idrocarburi pesanti (C superiore a 12), 50 per i «siti ad uso verde pubblico e privato e residenziale», 750 per i «siti ad uso commerciale e industriale».

Nell'Allegato 5 si precisa, inoltre, che «[p]er le sostanze non esplicitamente indicate in Tabella i valori di concentrazione limite accettabili sono ricavati adottando quelli indicati per la sostanza tossicologicamente più affine».

È evidente, dunque, come quest'ultimo limite sia decisamente più alto di quelli previsti dalla citata Tabella 1, Allegato 5, Titolo V, parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006⁴.

Il ricorrente aveva, altresì, evidenziato la gravità dell'effetto derivante dalla normativa lucana impugnata; infatti, l'abbassamento dei valori soglia tollerabili e la conseguente inutilizzabilità di fanghi, che abbiano concentrazioni di idrocarburi più elevate di questi valori, avrebbe prodotto la necessità di conferire in discarica o presso impianti di incenerimento o coincenerimento i fanghi di depurazione delle acque reflue.

Pertanto, a detta del ricorrente, la norma regionale avrebbe violato la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, dovendosi ritenere riservato allo Stato il compito di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale. Sarebbe, invece, rimessa alle Regioni la competenza «alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

La Regione Basilicata aveva replicato alle censure statali attraverso due ordini di argomentazioni, per un verso, sostenendo di poter prevedere livelli di tutela più elevata e, per altro verso, contestando la legittimità dell'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018.

In particolare, la difesa regionale aveva sostenuto che il «radicale cambiamento del territorio [lucano], conseguente a un intenso sfruttamento della risorsa petrolifera», rendesse «doveroso attivare misure di maggior tutela dell'ambiente, della salute della popolazione, della salubrità del territorio, nonché della produzione agricola». Pertanto, il carattere trasversale della materia ambientale non le avrebbe impedito di adottare norme di tutela più elevata.

L'intervento normativo della Regione sarebbe stato poi ulteriormente legittimato dalla previsione dell'art. 6, comma 1, numero 2), del d.lgs. n. 99 del 1992, secondo cui le Regioni «stabiliscono ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura per i diversi tipi di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento».

Quanto al secondo ordine di argomentazioni, la resistente aveva eccepito la non applicabilità dell'art. 41 del decreto Genova per contrasto con una direttiva europea (86/278/CEE del 12 giugno 1986) e con il principio di precauzione di cui all'art. 174, par. 2, del Trattato di Amsterdam. In subordine, aveva chiesto che fosse sollevata, ai sensi dell'art. 267 TFUE, una questione pregiudiziale del citato art. 41 o «alternativamente» una questione di legittimità costituzionale di quest'ultima norma per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione

⁴ I valori soglia previsti dal Codice dell'ambiente per i siti (ad uso verde pubblico, privato e residenziale) da bonificare sono, infatti, pari a 1/100 (per gli idrocarburi leggeri) e a 1/20 (per gli idrocarburi pesanti) di quello previsto dal decreto Genova.

all'anzidetta direttiva e al principio di precauzione, e con l'art. 117, quarto comma, Cost., in relazione alla competenza regionale in materia di agricoltura.

Infine, nel *Ritenuto in fatto* della sent. n. 88 del 2020 si dà conto di un'ulteriore eccezione della difesa regionale, secondo cui l'art. 41, più volte citato, dovrebbe essere ritenuto in contrasto anche con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), qualora fosse inteso nel senso di precludere alla Regione di elevare i livelli di tutela della salute e dell'ambiente nella disciplina dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione.

3. La ricerca del «punto di equilibrio» tra esigenze di uniformità e competenze regionali

La Corte ha preliminarmente preso atto del carattere più restrittivo del limite fissato dal legislatore lucano (individuato in 50 mg/kg di «sostanza secca») rispetto a quello individuato nell'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018 (1.000 mg/kg «tal quale», cioè non sulla «sostanza secca»).

Inoltre, dopo aver precisato che, nel caso in esame, il suo compito consiste solo nella definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, ha ricondotto alla materia della tutela dell'ambiente la disciplina sottoposta al suo scrutinio, richiamando l'art. 127, comma 1, del codice dell'ambiente secondo cui «[f]erma 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 alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato». È noto infatti che, per giurisprudenza costante, la disciplina della gestione dei rifiuti è ricondotta alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Ciò nondimeno, la Corte non ha negato «la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate»; competenze che, nel caso di specie, si radicano sull'indubbia afferenza di questa normativa alla materia dell'agricoltura, «[avendo] a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione».

Sulla base di queste premesse, la Corte ha ritenuto che il suo giudizio consistesse nel verificare se, nel giudizio in questione, la Regione Basilicata avesse disciplinato l'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione mediante la previsione di un livello di tutela più elevato ma «rimanendo nel “nocciolo duro” della propria competenza in materia di agricoltura» oppure se avesse travalicato questo ambito.

La Corte si è espressa in quest'ultimo senso, ritenendo che la determinazione dei valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo in agricoltura non possa che spettare allo Stato «per insuperabili esigenze

di uniformità sul territorio nazionale, sottese all'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.».

Tali esigenze di uniformità sono state individuate: a) nella «necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi che siano omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale» e b) nel «carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale».

È soprattutto su quest'ultima esigenza che ha fatto leva la Corte per escludere la legittimità costituzionale dell'intervento legislativo regionale, che – secondo il Giudice delle leggi – avrebbe determinato «una visione frammentaria del sistema integrato dei fanghi di depurazione», tale da «incidere sul complessivo sistema nazionale [della loro] gestione [...], sull'adempimento degli obblighi di riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili [...], nonché sulla cessazione della qualità di rifiuto (*end of waste*) che, in base alla normativa europea, spetta agli Stati membri decidere [...]».

In altre parole, l'aver introdotto limiti più restrittivi per l'utilizzo in agricoltura dei fanghi reflui avrebbe prodotto l'*effetto diretto* di rendere inutilizzabile a tal fine una significativa quantità di fanghi, con conseguente qualificazione degli stessi come rifiuti, e l'*effetto indiretto* di aumentare il carico di questi ultimi gravante sugli «impianti di depurazione e trattamento, sui corpi idrici ai quali afferiscono le acque reflue dopo il trattamento, sui flussi interni e transfrontalieri di rifiuti destinati allo smaltimento».

Dunque, la Corte ha escluso che «[i]l punto di equilibrio fra la legittima esigenza regionale e le richiamate ragioni di uniformità» possa «realizzarsi attraverso l'interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti».

Già questa affermazione suscita qualche perplessità, non potendosi *a priori* escludere che anche la Regione possa fissare un punto di equilibrio tra le opposte esigenze sopra richiamate⁵. Il senso dell'utilizzo della formula «punto di equilibrio», in questo come in altri ambiti, è infatti quello di esprimere la fluidità della definizione del riparto di competenze, che non dipende da una qualificazione formale ma è rimessa a una valutazione sostanziale, cioè a un bilanciamento da operare caso per caso. Se così è, piuttosto che escludere che il punto di equilibrio si realizzi attraverso «l'interferenza della Regione», andava forse precisato che, nel

⁵ In proposito, è il caso di ricordare che il principio di sussidiarietà, qualificato come uno dei «principi sul ruolo dei soggetti nella tutela dell'ambiente», si declina sia come «principio di azione unitaria del livello territoriale superiore», sia come «principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore» (in questi termini, già prima della riforma del Titolo V, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 280 ss. e pp. 285 ss.).

caso di specie e limitatamente a esso, il punto di equilibrio non poteva rinvenirsi nella normativa regionale impugnata.

Tornando alle argomentazioni della Corte, è da notare come questa si sia preoccupata di individuare un ambito di competenza della Regione nel caso di specie, rinvenendolo nella possibilità di adottare «limiti e condizioni nell'utilizzazione in agricoltura dei diversi tipi di fanghi, avuto riguardo alle concrete caratteristiche dei suoli, con riferimento in particolare alla loro vulnerabilità, nonché ai tipi di colture praticate». Inoltre, la Regione potrebbe, nel rispetto dei limiti stabiliti dalla normativa statale, disporre interventi di «miglioramento della qualità dei fanghi prodotti sul loro territorio nell'ambito del servizio idrico integrato».

Quelle anzidette sono affermazioni che, a prima vista, sembrano entrare in contraddizione con le precedenti relative al rinvenimento del «punto di equilibrio», lasciando intendere che sia ammissibile un intervento più incisivo del legislatore lucano volto a porre «*limiti e condizioni*» (corsivi aggiunti) per l'utilizzo dei fanghi in agricoltura, differenziati in ragione delle caratteristiche dei suoli e delle colture. Se così è, non si comprende perché sia precluso alle Regioni (e, in specie, alla Basilicata) estendere ai fanghi reflui i limiti previsti dalla normativa statale per i siti da bonificare, anch'essi differenziati in ragione dell'uso del sito e della tipologia di sostanza contenuta.

Per evitare di incorrere in questa contraddizione le affermazioni della Corte potrebbero essere lette nel senso che le Regioni possono esercitare le proprie competenze a tutela della qualità delle produzioni agricole sempre e solo nel rispetto dei valori limite stabiliti dal legislatore statale. Se così è, viene però smentita, di fatto, la possibilità di fissare livelli più elevati di tutela dell'ambiente nelle materie di competenza regionale.

In definitiva, non sembra convincente il tentativo operato dal Giudice delle leggi di contemperare le esigenze di uniformità e di integrazione del sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti con le competenze delle Regioni in materia di agricoltura.

4. Il carattere “temporaneo” della normativa statale interposta come *passerpartout* per il suo utilizzo

Particolarmente problematico appare poi l'utilizzo dell'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018⁶, come convertito in legge, nella motivazione della sentenza n. 88. Esso

⁶ Su questa norma e sulla sua genesi si rinvia a G. AMENDOLA, *Art. 41 decreto Genova. Quel pasticciaccio brutto dei fanghi contaminati ad uso agricolo*, in *Questione Giustizia*, 21 dicembre 2018. L'Autore citato, dopo aver ricostruito attentamente l'evoluzione legislativa interna ed europea in materia, boccia senza mezzi termini l'art. 41 definendolo come «un

costituisce, infatti, la norma interposta statale alla quale la Corte e, prima ancora, il ricorrente hanno fatto riferimento per sottolineare la difformità della disciplina regionale impugnata rispetto allo standard fissato dallo Stato.

Preliminarmente, merita almeno una considerazione marginale il fatto che sempre più spesso, nelle questioni aventi ad oggetto il riparto di competenze tra Stato e Regioni, lo schema dell'interposizione venga "utilizzato" – nelle argomentazioni delle parti e della Corte – oltre che nel tradizionale ambito della potestà legislativa concorrente, anche quando viene in gioco una competenza esclusiva statale di tipo trasversale. Com'è noto, il riparto di competenza "verticale" che si registra nella potestà concorrente rende ineludibile il ricorso all'interposizione della normativa statale che, per espressa indicazione costituzionale, vincola, quanto ai principi fondamentali, il legislatore regionale. Ben diverso si presenta il caso delle materie nelle quali lo Stato è titolare di una competenza esclusiva di tipo trasversale, potendosi definire tali quelle materie/non materie che, per il fatto stesso di individuare una finalità piuttosto che un ambito, finiscono con l'interferire con altre di competenza residuale delle Regioni. Questo è il caso, ad esempio, della normativa statale in materia ambientale rispetto ad ambiti rimessi alla potestà legislativa regionale, come quelli dell'agricoltura o della caccia, o ancora della normativa statale in materia di tutela della concorrenza rispetto alla potestà legislativa in materia di commercio o di agricoltura.

Nel caso qui preso in esame, l'art. 41 del c.d. decreto Genova costituisce l'espressione della competenza legislativa statale trasversale in materia ambientale in un ambito rimesso alla potestà legislativa regionale, qual è quello dell'agricoltura.

Con riferimento a questa norma, la Corte, dopo averla considerata «[i]l punto di equilibrio» per le ragioni anzidette, ha precisato come si tratti «di una composizione di interessi individuata in via temporanea», al solo fine di superare quelle che lo stesso legislatore ha definito «situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione, nelle more di una revisione organica della normativa di settore» (punto 4.3.2 cons. dir.).

È proprio la natura temporanea di questa norma e dei valori limite in essa previsti uno degli argomenti addotti dal Giudice delle leggi a sostegno del suo uso parametrico nel giudizio relativo alla normativa della Basilicata. In altre parole, la Corte sembra fare riferimento alla prospettiva transeunte che caratterizza la previsione dell'art. 41 del decreto Genova per giustificarne l'utilizzo come «punto di equilibrio», quasi che la valutazione della ragionevolezza di quest'ultimo possa essere, in qualche modo, "attenuata" o "ammorbidita" dalla sua esclusiva finalità

intervento legislativo caratterizzato da sciattezza, parzialità e superficialità in una problematica delicatissima per ambiente e salute» (par. 10).

di superare situazioni contingenti di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione e di consentire la transizione verso la nuova normativa organica.

In quest'ottica si comprendono – pur non condividendoli – i riferimenti alla norma di delega (ancora pendente al momento del deposito della sentenza) di cui all'art. 15 della legge n. 117 del 2019 (c.d. legge di delegazione europea), recante la previsione dell'adozione di una disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, e al parere favorevole reso dalla Conferenza Stato-Regioni, il 1° agosto 2018, su un altro atto normativo *in fieri*, cioè sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, recante la previsione di un valore limite per gli idrocarburi (c.d. decreto fanghi). In merito a entrambi questi schemi di decreto – quello legislativo attuativo della delega c.d. europea e quello del Ministro dell'ambiente – la Corte ha rilevato l'assenza di «puntuali contestazioni» da parte della Regione Basilicata «in ordine alla condivisione dei valori soglia stabiliti per il parametro idrocarburi (C10-C40) nei fanghi destinati ad utilizzo in agricoltura».

In sostanza, la Corte sembra aver voluto rafforzare, dal punto di vista argomentativo, l'utilizzo come norma interposta dell'art. 41 con le seguenti motivazioni: il valore soglia stabilito dall'art. 41 ha una natura provvisoria e la Regione ricorrente non ha fin qui manifestato il suo dissenso sulla condivisione dei valori limite previsti nelle bozze di decreto legislativo e di decreto ministeriale.

A parere di chi scrive, né l'uno né l'altro di questi argomenti appaiono del tutto persuasivi: non lo è il primo, perché la temporaneità del limite non costituisce, di per sé, una valida ragione della sua assunzione come «punto di equilibrio fra la legittima esigenza regionale e le [...] ragioni di uniformità»; non lo è il secondo, perché non si può imputare alla Regione una sorta di acquiescenza rispetto a schemi di decreti che, peraltro, non risultavano definitivamente approvati a quel tempo.

La strada da approfondire era forse un'altra, solo accennata dalla Corte: «[i]noltre, l'introduzione di nuovi limiti per tale parametro, oggetto di approfonditi studi sia da parte dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, sia dell'Istituto superiore di sanità, risulta dagli stessi condivisi» (sempre punto 4.3.2 cons. dir.). Era cioè il piano della ragionevolezza scientifica quello probabilmente più consono a giustificare l'utilizzo in chiave parametrica dell'art. 41, non potendosi escludere al riguardo l'utilità del ricorso a mezzi istruttori per acquisire ulteriori informazioni in merito. In realtà, però, la Corte ha fatto solo un rapido cenno agli «approfonditi studi [...] condivisi» che, stando alla lettura della motivazione, non risultano prodotti in giudizio.

Non si tralasci, poi, l'utilità di un'autorimessione della questione di legittimità costituzionale sullo stesso art. 41, richiesta dalla Regione ricorrente, sia pure con esclusivo riguardo all'art. 117, primo comma, Cost. e senza l'indicazione degli specifici parametri europei violati. L'approssimazione del ricorso sul punto (tale

da rendere inaccoglibile la richiesta) non impediva però alla Corte di formulare una diversa questione di legittimità costituzionale sull'art. 41, dovendosi ritenere siffatta decisione pregiudiziale rispetto all'utilizzo della norma *de qua* in funzione parametrica di quella regionale impugnata. Com'è noto, infatti, la stessa Corte – con specifico riguardo alle norme della CEDU ma con una argomentazione utilizzabile anche in altri casi⁷ – ha sostenuto che l'utilizzo di norme interposte nel giudizio di costituzionalità presuppone il superamento di un vaglio di conformità a Costituzione delle stesse, al fine di evitare il paradosso di una declaratoria di illegittimità costituzionale basata sul contrasto con una norma interposta incostituzionale.

In definitiva, l'utilizzo dell'art. 41 nello schema dell'interposizione normativa presupponeva che venissero fugati tutti i dubbi di costituzionalità su di esso.

Probabilmente, nella ricostruzione operata dalla Corte hanno influito le vicende giudiziarie che avevano indotto il legislatore statale a intervenire con l'art. 41. Si allude a quelle decisioni, come la sentenza della Corte di cassazione 6 giugno 2017, n. 27958 (meglio nota come sentenza Pagnin), che avevano individuato in termini restrittivi i valori limite di idrocarburi nei fanghi di depurazione destinati all'agricoltura e che avevano indotto talune Regioni, come la Lombardia, all'eccesso opposto, cioè all'innalzamento dei suddetti limiti sino a valori pari a 200 volte rispetto a quelli individuati dalla Cassazione. La delibera della Giunta regionale lombarda era stato poi oggetto di un ricorso da parte di numerosi Comuni della medesima Regione, che era stato accolto dal TAR per la Lombardia (sentenza 20 luglio 2018, n. 1782⁸)⁹.

⁷ Così la Corte nella sentenza n. 348 del 2007, punto 4.7 cons. dir.: «L'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta.

Nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano».

⁸ Come si vedrà più avanti, il Consiglio di Stato, con la sentenza 22 novembre 2019, n. 7965, ha respinto sia l'appello della Regione Lombardia sia l'appello incidentale delle società contro-interessate avverso la sentenza del TAR indicata sopra.

⁹ Su questa vicenda si veda il quadro di sintesi offerto da G. AMENDOLA, *Fanghi di depurazione utilizzati in agricoltura e art. 41 decreto Genova. La Cassazione risponde alle*

Di tutto ciò era ben consapevole il legislatore statale del 2018; non a caso, durante i lavori parlamentari del disegno di legge di conversione del d.l. n. 109 del 2018, le suddette pronunce e la deliberazione della Giunta lombarda furono richiamate a giustificazione dell'introduzione dell'art. 41¹⁰.

5. Gli sviluppi giurisprudenziali e normativi più recenti in materia di fanghi di depurazione delle acque reflue

Successivamente all'entrata in vigore dell'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018 e della relativa legge di conversione si è poi avuta la decisione del Consiglio di Stato (22 novembre 2019, n. 7965) nel giudizio di appello avverso la sentenza del TAR Lombardia sopra richiamata. In questa occasione, il giudice amministrativo di seconde cure ha precisato che il sopravvenuto art. 41 reca una disciplina diversa da quella dettata dalla delibera regionale impugnata e, pertanto, non ne determina implicitamente l'abrogazione o, comunque, il superamento. In particolare, l'art. 41 fa riferimento al «tal quale», ossia ai fanghi comprensivi della (statisticamente variabile) componente liquida, laddove la delibera si riferiva alla sola «sostanza secca», ossia alla materia «fango» *stricto sensu* intesa.

Il Consiglio di Stato ha anche rilevato che «l'art. 41 prevede una generale clausola di utilizzabilità dei fanghi: pur in presenza di un superamento dei valori ivi stabiliti («idrocarburi C10-C40 ≤1.000 mg/kg tal quale»), l'uso dei fanghi è sempre ammesso allorché i *marker* di cancerogenicità (che rilevano la natura minerale, dunque pericolosa, degli idrocarburi) siano inferiori ai livelli stabiliti dalla normativa europea».

Questa precisazione è particolarmente importante perché da ciò i giudici amministrativi hanno dedotto che, «quanto agli idrocarburi la delibera [regionale lombarda], in termini programmatici, intende introdurre una disciplina complessivamente più cautelativa per l'ambiente rispetto al sopravvenuto art. 41 d.l. n. 109 e, pertanto, *de jure condito* risponde in astratto, quanto meno sotto il profilo dell'obiettivo dichiaratamente perseguito, ai requisiti generali cui l'art. 6 d.lgs. n. 99 subordina l'intervento normativo delle Regioni *in subiecta materia*: anche per tale ragione, dunque, non è travolta dalla novella in parola»¹¹.

critiche e consolida la sua giurisprudenza, in Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente, n. 1/2019.

¹⁰ In particolare, ve n'è traccia nei Dossier elaborati dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica in occasione del dibattito parlamentare sulla conversione in legge del d.l. n. 109; si vedano al riguardo sia il Dossier del 5 novembre 2018 (pp. 208 ss.) sia quello del 14 novembre 2018 (pp. 209 ss.)

¹¹ L'art. 6 del d.lgs. n. 99 del 1992, rubricato «*Competenze delle regioni*» stabilisce che «[l]e regioni: 1) rilasciano le autorizzazioni per le attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, condizionamento, come definito dall'art. 12, ed utilizzazione dei fanghi in agricoltura,

In conclusione, il Consiglio di Stato – dopo aver confermato l’illegittimità della delibera della Giunta lombarda, sia pure per ragioni «parzialmente divergenti da quelle valorizzate in prime cure» – ha precisato che «[s]ono evidentemente salve le future determinazioni amministrative che la Regione intenda assumere in proposito, che, per quanto detto, dovranno individuare limiti, procedure ed accorgimenti che non solo assicurino il pieno rispetto della normativa, nazionale e comunitaria, vigente in materia, ma altresì rappresentino, ai sensi del richiamato art. 6, comma 1, n. 2, del d.lgs. n. 99 del 1992, “ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione” ancor più protettivi per l’ambiente e, indirettamente, per la salute umana (ad esempio, quanto ai fenoli, garantendo che nel recettore “suolo” si registrino, a seguito dello spargimento dei fanghi, valori inferiori a quanto previsto dall’Allegato 5 del Titolo V della Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 con riferimento ai “siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale”)».

Dunque, i giudici amministrativi hanno, per un verso, preso atto del carattere complessivamente più cautelativo per l’ambiente (quanto agli idrocarburi) della delibera regionale impugnata (sia pure «in termini programmatici», cioè in astratto) e, per altro verso, hanno fatto salve «le future determinazioni amministrative» che («ad esempio, quanto ai fenoli») dovessero stabilire livelli più elevati di tutela ambientale.

In altre parole, la sentenza del Consiglio di Stato – a prescindere dalla decisione assunta in concreto – lascia condivisibilmente aperta la porta all’intervento regionale maggiormente protettivo dell’ambiente quanto alle concentrazioni sia di idrocarburi sia di fenoli nei fanghi reflui, aggiungendo che l’«eventuale nuova delibera [...] dovrà essere preceduta da un’istruttoria scientificamente adeguata [...] e dovrà conseguire ad un procedimento connotato da idonee forme di

conformemente alla normativa vigente e al presente decreto; 2) stabiliscono ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura per i diversi tipi di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento; 3) stabiliscono le distanze di rispetto per l'applicazione dei fanghi dai centri abitati, dagli insediamenti sparsi, dalle strade, dai pozzi di captazione delle acque potabili, dai corsi d'acqua superficiali, tenendo conto delle caratteristiche dei terreni (permeabilità, pendenza) delle condizioni meteorologiche della zona, delle caratteristiche fisiche dei fanghi; 4) predispongono 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 nutrienti, in sostanza organica, in microelementi, derivanti da altre fonti, dei criteri di ottimizzazione dei trasporti, delle tipologie di trattamento; 5) redigono ogni anno e trasmettono al Ministero dell'ambiente una relazione riassuntiva sui quantitativi di fanghi prodotti in relazione alle diverse tipologie, sulla composizione e le caratteristiche degli stessi, sulla quota fornita per usi agricoli sulle caratteristiche dei terreni a tal fine destinati; 6) stabiliscono le norme sanitarie per il personale che viene a contatto con i fanghi».

partecipazione dei Comuni lombardi, istituzionalmente portatori degli interessi pubblici locali inevitabilmente coinvolti».

Passando al piano normativo, il quadro si presenta ancora in via di definizione. Infatti, per un verso, non risulta che sia stato ancora emanato il decreto del Ministro dell'ambiente recante il regolamento concernente le modifiche agli allegati IA, IIA, IB e IIB al d.lgs. n. 99 del 1992. Per altro verso, è stato sì adottato il decreto legislativo previsto dall'art. 15 della legge n. 117 del 2019¹², ma non v'è traccia della «nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi» prevista nella norma di delega (art. 15, comma 1, lett. *b*), che, tra l'altro, dovrebbe «prevedere la redazione di specifici piani regionali di gestione dei fanghi di depurazione delle acque reflue, all'interno dei piani regionali di gestione dei rifiuti speciali, mirati alla chiusura del ciclo dei fanghi nel rispetto dei principi di prossimità e di autosufficienza» (art. 15, comma 1, lett. *b*, punto 5)¹³.

Il rischio è dunque quello che il punto di equilibrio individuato dalla Corte in via transitoria assuma carattere di stabilità, con l'estromissione delle Regioni dalla possibilità di stabilire livelli più elevati di tutela dell'ambiente e, quindi, con un sostanziale sacrificio delle istanze di protezione dell'ambiente in nome della preminente esigenza di uniformità.

¹² Si tratta del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 121 (Attuazione della direttiva UE 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti).

¹³ Sempre in tema di fanghi di depurazione si segnala anche la recente sentenza della Corte di Giustizia 14 ottobre 2020, in causa C-629/19, relativa, però, alla normativa austriaca e a un ambito che esula dall'oggetto di questo scritto, cioè alla qualificazione come rifiuto o come sottoprodotto dei fanghi di depurazione di acque reflue industriali e urbane. In merito, A. MURATORI, *Con la sua (non) sentenza sulla Causa C-629/19 la Corte di Giustizia fa il punto sulla "natura" dei fanghi di depurazione*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 12/2020, pp. 923 ss.