

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 76

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettera s) e 120, primo comma, della Costituzione e articoli 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta),

Oggetto: articolo 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni),

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), nella parte in cui introduce l'articolo 16-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti);

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

L'intervento manutentivo di una legge del 2007 in materia di gestione dei rifiuti dispone: *«1.[f]atta salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Sono esclusi da tali divieti i rifiuti urbani soggetti a valorizzazione certa.*

2. Al fine di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, la tutela della salute e in modo da prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale, la Regione disincentiva la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni essendo, in particolare, vietato il completamento dei lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di tali rifiuti, ad eccezione dei rifiuti di cui alla tabella 1 dell'articolo 5 del D.M. 27 settembre 2010 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), nelle discariche in corso di realizzazione e non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020. Le autorizzazioni e le eventuali proroghe concesse per la realizzazione dei lavori di cui al precedente periodo e per il conseguente esercizio delle discariche si intendono revocate dal 15 febbraio 2020.

3. Per le finalità di cui al comma 2, fermo restando l'obbligo del pieno rispetto dei criteri di ammissibilità in discarica definiti dalla normativa eurounitaria e statale vigente, il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni è consentito esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata.

4. Con deliberazione della Giunta regionale sono individuati i rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti».

Secondo parte ricorrente la disposizione impugnata, sarebbe in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente, in quanto si pone in contrasto con i livelli uniformi fissati dal

decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente) e dell'articolo 120, primo comma della Costituzione, poiché introduce un limite alla circolazione dei rifiuti.

La Corte accoglie la prospettazione di parte ricorrente.

La disposizione impugnata interviene sulla disciplina dello smaltimento dei rifiuti, materia che per costante giurisprudenza costituzionale, è ascrivibile alla «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 227 del 2020, n. 289, n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019, n. 150 e n. 126 del 2018), *in grado d'incidere anche sulle ulteriori competenze regionali coinvolte, quale, in particolare, la materia «governo del territorio»* (ex multis, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 151 del 2011, n. 225 del 2009, n. 380 del 2007, n. 62 del 2005 e n. 259 del 2004). La disciplina statale, posta anche in attuazione degli obblighi comunitari, costituisce un livello di tutela uniforme, inderogabile dal legislatore regionale (sentenze n. 227 del 2020, n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013 e n. 314 del 2009). Essa si impone necessariamente anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta, la quale è peraltro priva di competenza statutaria in materia ambientale e in materia di rifiuti (sentenza n. 61 del 2009).

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) agli articoli 182 e 182 bis fissa i principi che regolano la disciplina dei rifiuti, tra cui rilevano i principi di autosufficienza e di prossimità nello smaltimento dei rifiuti. L'articolo 182 in particolare, definisce lo smaltimento dei rifiuti, le cui attività sono disciplinate dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), quale fase residuale della loro gestione, da esperire solo nel caso in cui vi sia l'impossibilità tecnica ed economica di porre in essere operazioni di recupero. La disposizione citata stabilisce altresì il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali che prevedano diversamente per raggiungere livelli ottimali di utenza servita.

L'articolo 182 bis poi, stabilisce che lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, attraverso una rete integrata ed adeguata di impianti, volta a realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti e il loro trattamento in ambiti territoriali ottimali, in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi.

I principi di autosufficienza e prossimità trovano attuazione, sul piano organizzativo, attraverso l'intervento di tutti i livelli di governo, secondo quanto stabilito dagli articoli da 195 a 208 del codice ambiente, che, sulla base dei criteri generali fissati dallo Stato, differenzia per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, lasciano alle Regioni la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei piani regionali di gestione dei rifiuti.

In base a quanto previsto dai rispettivi piani regionali, regolati dagli articoli 199 e 200 del codice ambiente, le Regioni esercitano le proprie competenze concernenti l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti e l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, sempre nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità.

Con particolare riferimento allo smaltimento in discarica, infine, è l'articolo 182 sopra richiamato rinvia al d.lgs. n. 36 del 2003, che a sua volta, rinvia alla legislazione di settore per quanto concerne le autorizzazioni alla costruzione di nuove discariche, nel rispetto delle previsioni del piano regionale.

La Corte ritiene legittima sia la facoltà della Regione di valutare l'opportunità di realizzare nuove discariche, sia l'aver previsto nella disposizione impugnata il disincentivo al ricorso alla discarica, per cui respinge le censure all'articolo 21, comma 2, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'articolo 16 bis della legge regionale n. 31 del 2007 ove si prevede che, salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Essa è ritenuta conforme all'articolo 182 del codice ambiente, che prevede esso stesso il

divieto di smaltire i rifiuti urbani in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali e internazionali.

La Corte giudica illegittime le modalità con le quali gli obiettivi enunciati si vorrebbero realizzare.

Il comma 2 dell'articolo 16 bis si pone l'obiettivo di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, al fine di disincentivare la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni. Esso viene realizzato attraverso il divieto di completare i lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di siffatti rifiuti, ossia i rifiuti inerti non soggetti a caratterizzazione nelle discariche non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, con revoca delle autorizzazioni e delle eventuali proroghe già concesse a decorrere dal 15 febbraio 2020.

La previsione opera una "*crystallizzazione*" in via legislativa dell'esistente, sull'assunto che il fabbisogno regionale sarebbe sufficientemente coperto, sia per quanto concerne la domanda interna, sia per quella extraregionale. La valutazione di autosufficienza avviene però al di fuori degli strumenti di pianificazione previsti dal codice dell'ambiente e attraverso un intervento legislativo ben diverso da quelli che già erano stati sottoposti al vaglio di legittimità della Corte. Le disposizioni legislative scrutinate erano relative a casi concernenti misure sospensive dei procedimenti autorizzativi concernenti gli impianti di trattamento dei rifiuti nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti, ovvero dei criteri regionali di localizzazione (sentenze n. 289 del 2019 e n. 150 del 2018), con misure transitorie e di salvaguardia, ritenute compatibili quindi con l'assetto costituzionale delle competenze.

Invece la Regione autonoma Valle d'Aosta sottrae in via legislativa, la valutazione sul fabbisogno di smaltimento dei rifiuti agli strumenti di pianificazione, ponendosi quindi in contrasto con l'articolo 182 del codice ambiente, che rinviando al d.lgs. n. 36 del 2003, il quale richiama le procedure e la pianificazione di cui al codice dell'ambiente per lo smaltimento dei rifiuti in discarica e l'autorizzazione dei relativi impianti. Il disincentivo alla realizzazione di nuove discariche nella previsione del comma 3 del medesimo articolo 16 bis, che consente il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni solo nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata, è anch'esso lesivo dell'assetto delle competenze legislative previste in materia ambiente dalla Costituzione.

Si è infatti in presenza, sempre per il fine di un contenimento della movimentazione dei rifiuti, di un'ulteriore *crystallizzazione dell'esistente, che non riguarda solo gli impianti, ma anche le tipologie e i quantitativi di rifiuti extraregionali conferibili nelle discariche del territorio valdostano* e ciò comporta altresì una lesione dell'articolo 120, primo comma, Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le stesse Regioni.

La Corte afferma nuovamente che un criterio di autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati.

Un limite quantitativo e qualitativo non derogabile per lo smaltimento di rifiuti extraregionali diversi da quelli urbani non pericolosi, pertanto, contrasta con il vincolo generale imposto alle Regioni dall'articolo 120, primo comma, Costituzione, vincolo che s'impone anche alle autonomie speciali (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 e n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 335 del 2001 e n. 281 del 2000). Per tali tipologie di rifiuti, infatti, non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento (sentenza n. 10 del 2009), per cui non possono e non devono essere fissati da parte del legislatore regionale tetti percentuali di trattamento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale, al fine di limitarne lo smaltimento nel proprio

territorio, trattandosi di misure incompatibili con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata, che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta (sentenza n. 227 del 2020).

Viene altresì dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 4 dell'articolo 16 bis che attribuisce alla Giunta regionale l'individuazione dei rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti.

La disposizione, in ragione della stretta connessione con i commi 2 e 3, consentirebbe ulteriori restrizioni al conferimento dei rifiuti speciali nelle discariche per inerti (sentenza n. 227 del 2020), i cui criteri di ammissibilità sono previsti dalla normativa europea e dal d.lgs. n. 36 del 2003 e non derogabili, perché afferenti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, dal legislatore regionale.