

Sentenza: n. 127 dell'8 aprile 2010

Materia: Ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art.117, primo comma e secondo comma, lettera s) Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Umbria 9 ottobre 2009, n. 11 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate)

Esito: accoglimento del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Il governo con ricorso n. 98/2008 ha impugnato alcune disposizioni della legge della Regione Umbria 9 ottobre 2009, n. 11 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate) per violazione dell'art.117, primo comma e secondo comma, lettera s) della Costituzione.

La prima questione sollevata dal ricorrente riguarda l'art. 7, lett. c) della citata legge nella parte in cui attribuisce al Comune il compito di rilasciare, rinnovare e modificare l'autorizzazione alla gestione dei centri di raccolta, in quanto contrastante con le norme nazionali di settore (art. 2 commi 1 e 4 del D.M. 8 aprile 2008- Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato). Tale disciplina prevede che il soggetto che gestisce il centro di raccolta debba soltanto essere iscritto all'Albo nazionale dei gestori ambientali e che la sola realizzazione dei suddetti centri, e non anche la gestione di essi, sia approvata dal Comune territorialmente competente ai sensi della normativa vigente. Pertanto subordinare la gestione di tali centri al preventivo rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune, così come disposto nella legge regionale in esame, si porrebbe in contrasto con la citata normativa nazionale, espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lett, s) Cost..

La questione ad avviso della Corte è fondata.

Anzitutto la materia dei rifiuti attiene alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela ambientale. Pertanto è consentito alla Stato, per esigenza di uniformità, emanare regolamenti.

La disciplina nazionale è costituita dall'art. 183, comma 1 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui la disciplina dei centri di raccolta è data con D.M. Ambiente, sentita la Conferenza unificata. Questa disciplina è stata dettata dal d.m. 8 aprile 2008. Nessuna autorizzazione è prevista dalla normativa per la "gestione" dei centri raccolta dei rifiuti urbani; inoltre, si dispone che «la realizzazione dei centri di raccolta è approvata dal Comuneai sensi della normativa vigente» e che «il soggetto che gestisce il centro di raccolta è iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali ». Occorre ricordare che si discuteva in passato se fosse

richiesta o meno un'autorizzazione per la semplice raccolta dei rifiuti urbani (nelle cc.dd. "ecopiazze"), rispetto a quanto previsto per le più complesse operazioni di smaltimento e di recupero. L'auspicato chiarimento aveva luogo con la riformulazione dell'art. 183 del d.lgs. n. 152 del 2006 e con il citato D.M. 8 aprile 2008. Dal complesso di queste norme deriva che per l'attività di raccolta, finalmente distinta dallo smaltimento e dal recupero, solo la realizzazione dei centri di raccolta è "approvata" dal Comune, mentre non è necessaria l'autorizzazione per la gestione, richiedendosi solo l'iscrizione del gestore all'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006. L'approvazione comunale rappresenta un controllo di tipo urbanistico, che riguarda la realizzazione del centro di raccolta. L'attribuzione al Comune dell'ulteriore competenza al rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione, come disposta dalla legge regionale impugnata, riguardando la gestione dei centri di raccolta, incide allora sulla disciplina dei rifiuti e si pone in contrasto con la normativa statale, che non la prevede. La disposizione della legge regionale viene quindi dichiarata illegittima nella parte censurata dal ricorrente.

Il Governo dubita poi della legittimità costituzionale dell'art. 44 della stessa legge della Regione Umbria, nella parte in cui esclude dal proprio campo di applicazione, tra l'altro, i sedimenti derivanti da attività connesse alla gestione dei corpi idrici superficiali, alla prevenzione di inondazioni, alla riduzione degli effetti di inondazioni o siccità, al ripristino dei suoli, qualora sia stato accertato che i materiali non risultino contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., perché porrebbe una disciplina contrastante con la definizione comunitaria di rifiuto recata dall'art. 1, lettera a), della Dir. n. 2006/12/CE, recepito nell'ordinamento nazionale dall'articolo 183, co. 1, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui è rifiuto qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia intenzione o l'obbligo di disfarsi; e contrasterebbe inoltre con la disciplina nazionale di settore, costituita dagli artt. 183, co. 1, lettera a) e 185 del suddetto decreto.

Per la Corte, la questione è fondata.

La disposizione censurata attiene alla nozione stessa di "rifiuto", riguardante la materia della tutela ambientale affidata alla competenza esclusiva dello Stato. Non sono consentite esclusioni da parte del legislatore regionale di particolari sostanze o materiali in astratto ricompresi nella nozione di "rifiuto" stabilita dalla legislazione statale in attuazione della direttiva comunitaria (sentenze nn. 61 e 315 del 2009). Inoltre, il legislatore regionale non può introdurre limiti quantitativi non previsti nella disciplina statale. La disposizione censurata riproduce quasi letteralmente il testo dell'art. 2, par. 3, della Dir. n. 2008/98/CE (relativa ai rifiuti, che abroga precedenti direttive in materia), la quale tuttavia non è ancora stata recepita da legge statale (termine di recepimento: 12 dicembre 2010). Tale circostanza non modifica i termini della questione, posto che la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie, nelle materie di legislazione esclusiva statale, come la tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene inequivocabilmente allo Stato (sent. n. 233 del 2009), e non sono ammesse iniziative delle Regioni.

L'art. 44 della legge regionale n. 11 del 2009, dunque, è dichiarato illegittimo nella parte in cui esclude dal campo di applicazione della legge stessa, "i sedimenti derivanti da attività connesse alla gestione dei corpi idrici superficiali, alla prevenzione di inondazioni, alla riduzione degli effetti di inondazioni o siccità, al ripristino dei suoli, qualora sia accertato che i materiali non risultino contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dal enorme vigenti".

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, infine, l'art. 46 della legge della Regione Umbria n. 11 del 2009, nella parte in cui esclude dalla verifica di assoggettabilità alla VIA, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi, qualora trattino quantitativi medi giornalieri inferiori a duecento tonnellate e il tempo di permanenza degli stessi impianti sul sito non sia superiore a sessanta giorni, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto pone una disciplina contrastante con la normativa comunitaria di settore e con il citato d.lgs. n. 152. Anche tale questione è fondata.

La necessità di esperire la procedura di VIA è rimessa dalla normativa comunitaria, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, a valutazioni caso per caso o alla fissazione di soglie da parte del legislatore nazionale. Per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008, l'effettuazione della VIA è ora subordinata, anziché alla determinazione di soglie, allo svolgimento di un sub-procedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera alla VIA medesima (art. 20, d.lgs. n. 152). Sicché, atteso il rinvio alla normativa nazionale, se non è dato ravvisare una violazione diretta della normativa comunitaria (la verifica delle regole di competenza interne, comunque, sarebbe preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sent. n. 368 del 2008), per i progetti indicati dall'allegato IV al d.lgs. n. 152 del 2006, sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle Regioni, non sembra che queste possano derogare all'obbligo di compiere la verifica, potendo solo limitarsi a stabilire le modalità con cui procedere alla valutazione preliminare alla VIA vera e propria. L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA, o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (sentt. n. 225 e n. 234 del 2009), che, nella disciplina statale, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale. La disciplina statale uniforme non consente, per le ragioni sopra dette, di introdurre limiti quantitativi all'applicabilità della disciplina, anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso (sentenze n. 315 e n. 249). Con tali motivazioni, la Corte dichiara illegittimo l'art. 46 della legge regionale umbra nella parte censurata dal ricorrente.