

Sentenza della Corte costituzionale n. 75/2017.

Materia: tutela dell'ambiente, rifiuti; tutela della salute.

Parametri invocati: articoli 11, 97, e 117, comma 1, 2 e 3, articolo 118, comma 1, e 2 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione Lombardia.

Oggetto: articolo 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).

Esito: illegittimità costituzionale.

La Regione Lombardia ha impugnato l'articolo 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali). Tale disposizione aggiunge il comma 3bis nell'articolo 187 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). In particolare, l'articolo 187, comma 1, pone il divieto di "*miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi*"; il comma 2 dispone che: "*in deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 [...]*", a determinate condizioni; il comma 3bis statuisce, inoltre, che: "*le miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge*". Con riferimento a quest'ultima disposizione la Regione Lombardia lamenta la violazione "*degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla Direttiva 2008/98/CE, e dell'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione*". La norma statale sottrarrebbe all'autorizzazione "*e alle prescrizioni ad essa connesse*" la miscelazione di rifiuti con uguali caratteristiche di pericolosità e quella fra rifiuti non pericolosi, che invece sarebbe assoggettata ad autorizzazione dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Infatti, la miscelazione dei rifiuti rientrerebbe nel *genus* del "*trattamento*" dei rifiuti e, in base all'articolo 23, paragrafo 1, della citata direttiva, "*gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente*". La norma impugnata contrasterebbe anche con l'articolo 17 della direttiva, che sancisce il principio di tracciabilità dei rifiuti pericolosi. La Regione lamenta, inoltre, la violazione dell'articolo 117, commi 2 e 3, Cost. in quanto la norma impugnata non consentirebbe di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale eventualmente previsti dalla Regione, e inibisce la tracciabilità dei rifiuti. L'articolo 49 della legge 221/2015 impedirebbe alle Regioni di fissare livelli di tutela ulteriori, liberalizzando un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente. Ancora la

Regione Lombardia denuncia la violazione dell'articolo 117, comma 3, in relazione alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro, perché la miscelazione, priva di prescrizioni specifiche, potrebbe comportare rischi per la salute pubblica e la sicurezza dei lavoratori a causa di reazioni impreviste o emanazione di sostanze tossiche. Nell'esercizio delle loro competenze, *"intrecciate con la materia dell'ambiente"*, alle Regioni sarebbe consentito legiferare, oltre che esercitare le proprie funzioni amministrative, purché in *melius* rispetto alla tutela ambientale. La Regione lamenta anche la violazione dell'articolo 118 Cost., in relazione alla lesione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Autorità competenti e per contrasto con l'ordinato svolgimento delle attribuzioni regionali. La norma impugnata sottrarrebbe alle Regioni la stessa possibilità di emanare autorizzazioni per alcune operazioni di smaltimento rifiuti. Infine, la Regione ritiene che sia stato violato anche l'articolo 97 Cost. L'incertezza nelle situazioni giuridiche causata dalla norma impugnata, che lascerebbe all'iniziativa individuale di stabilire le modalità di smaltimento rifiuti, comporterebbe la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa.

Per la Corte, nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata. L'articolo 23 della direttiva 2008/98/CE dispone quanto segue: *"... gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente. Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue: a) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato; c) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere; d) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; e) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie; f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie"*. In base all'articolo 3, numero 14), della direttiva, *"per trattamento"* si intendono le *"operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento"*. L'articolo 3, numero 15), definisce il concetto di *"recupero"* e rinvia all'elenco di cui all'allegato II. L'articolo 3, numero 19), a sua volta, definisce il concetto di *"smaltimento"* e rinvia all'elenco di cui all'allegato I della direttiva. Questo comprende fra le *"Operazioni di smaltimento"*, al punto D13, il *"Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni indicate da D1 a D12"*. L'allegato II comprende fra le *"Operazioni di recupero"*, al punto R12, una voce analoga, alla quale può essere ricondotta la miscelazione dei rifiuti. Dalle Linee guida sull'interpretazione della direttiva 2008/98/CE risulta che *"la miscelazione dei rifiuti è una pratica comune nell'UE ed è riconosciuta come operazione di trattamento dagli Allegati I e II della Direttiva quadro sui rifiuti"* (punto 5.1). Il fatto che la miscelazione dei rifiuti rientri nel concetto di *"trattamento"* è confermato, secondo la Corte, anche da due fonti interne: da un lato, l'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), dall'altro lato, l'allegato VIII, punto 5.1, alla parte seconda del d.lgs. 152/2006, che comprende, fra le operazioni di smaltimento o recupero, il *"dosaggio o miscelatura prima di una delle altre attività"* di smaltimento o recupero. In base alla direttiva 2008/98/CE, dunque, esistono miscelazioni vietate (articolo 18, paragrafo 1), ma autorizzabili in deroga (articolo 18, paragrafo 2), e miscelazioni non vietate (non in deroga), ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento dei rifiuti (articolo 23).

Prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il diritto interno era conforme alla normativa europea (si vedano gli articoli 187 e 208 del d.lgs. 152/2006). L'articolo 49

della legge 221/2015, invece, liberalizzando le miscele non vietate dall'articolo 187, comma 1, del d.lgs. 152/2006, si pone in contrasto con l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva. Nel caso di specie, la violazione dell'articolo 23 della citata direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali. Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è, secondo la Corte, pacifico, risultando dalla giurisprudenza costante della Consulta, che cita le sentenze n. 62/2008, n. 61, n. 225, n. 249 e n. 373 tutte del 2009, n. 244/2012 e, infine, anche la sentenza n. 58/2015.

La Corte conclude affermando che la norma statale impugnata è idonea a condizionare la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute e in concreto, per quanto riguarda segnatamente il caso in esame, rende parzialmente inapplicabile la disciplina adottata dalla Regione Lombardia, al fine di regolare le miscele dei rifiuti, ossia il decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596, e il decreto del dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795. Alla funzione autorizzatoria delle Regioni in materia di trattamento dei rifiuti, il cui esercizio risulta ora escluso dalla norma impugnata per certe fattispecie, deve riconoscersi, secondo la Corte, rango costituzionale, giacché l'articolo 208 del d.lgs. 152/2006, che attribuisce alle Regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, primo comma, Cost., specificamente ribadito per la materia ambientale dall'articolo 3^{quinq}, comma 3, del d.lgs. 152/2006. La violazione della direttiva determina, dunque, anche la lesione indiretta dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione. Per tali motivi, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 49 della legge 221/2015, per violazione degli articoli 117, primo e terzo comma, e 118, primo comma, Cost. L'accoglimento della prima questione promossa nel ricorso, sotto il profilo della violazione dell'articolo 23 della direttiva 2008/98/CE, consente l'assorbimento delle altre questioni.