

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 75 (*deposito del 12 aprile 2017*)

Materia: Ambiente – rifiuti

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 dell'art. 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).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Lombardia ha impugnato l'art. 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). Con la disposizione viene aggiunto il comma 3-bis nell'art. 187 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale". L'art. 187, comma 1, mette 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 di seguito elencate; il comma 3-bis, aggiunto con la disposizione impugnata, statuisce 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 avanza cinque censure. La ricorrente 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'art. 23, paragrafo 1, della direttiva n. 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'art. 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'art. 17 della direttiva, che sancisce il principio di tracciabilità dei rifiuti pericolosi. La Regione lamenta la violazione dell'art. 117, comma 2 e comma 3, perché la norma impugnata non consente di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale della Regione ai sensi dell'art. 3-*quinquies* comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, e inibisce la tracciabilità dei rifiuti. L'art. 49 della legge n. 221 del 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'art. 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'art. 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 violerebbe il primo e il secondo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che sottrae alle Regioni la stessa possibilità di emanare autorizzazioni per alcune operazioni di smaltimento rifiuti. Infine, viene anche lamentata la violazione dell'art. 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 prima questione è fondata. L'art. 23 della direttiva n. 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'art. 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'art. 3, numero 15), definisce il concetto di *“recupero”* e rinvia all'elenco di cui all'Allegato II. L'art. 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 *“Blending or mixing prior to submission to any of the operations numbered D1 to D12”*, tradotto nella versione italiana come *“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 n. 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 anche da due fonti interne: da un lato, l'art. 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 dall'altro lato, l'Allegato VIII, punto 5.1, alla parte seconda del d.lgs. 152/2006, comprende (alla lettera c) 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 n. 2008/98/CE, dunque, esistono miscelazioni vietate (art. 18, paragrafo 1), ma autorizzabili in deroga (art. 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 (art. 23). Nel suo atto di costituzione, la stessa Avvocatura generale dello Stato osserva che *“sulla base della vigente normativa comunitaria [...] la miscelazione costituisce attività di gestione dei rifiuti e deve essere disciplinata nell'ambito dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto”*. 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'art. 49 della legge 221/2015, invece, liberalizzando le miscelazioni non vietate dall'art. 187, comma 1, del d.lgs. 152/2006, cioè sottraendo ad autorizzazione la miscelazione di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità (elencate nell'Allegato I alla Parte IV del codice dell'ambiente) e quella fra rifiuti non pericolosi, si pone in contrasto con l'art. 23, paragrafo 1, della direttiva. Nel caso di specie la violazione dell'art. 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 pacifico, risultando dalla giurisprudenza della Corte che cita le sentenze 62/2008, 61, 225, 249 373 tutte del 2009, la 244/2012 ed infine anche la n. 58/2015. Tale collegamento è stato affermato anche con specifico riferimento alla miscelazione dei rifiuti, come risulta dal punto 43 del preambolo e dall'art. 18, paragrafo 2, lettera *b*), della direttiva n. 2008/98/CE, nonché dall'art. 187, comma 2, del codice dell'ambiente. Si deve concludere dunque 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 miscelazioni 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 rango costituzionale, giacché l'art. 208 del d.lgs. 152/2006, che attribuisce alle regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., specificamente ribadito per la materia ambientale dall'art. 3-*quiquies*, comma 3, del codice dell'ambiente. La violazione della direttiva determina, dunque, anche la lesione indiretta dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione. Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 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'art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE, consente l'assorbimento delle altre questioni.