

In materia di rifiuti

Corte costituzionale, 8 aprile 2010, n. 127

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Regione Umbria 13 maggio 2009, n. 11, recante “Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate”.

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Sono stati impugnati gli artt. 7, lettera c), 44 e 46 della legge regionale su citata per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. Secondo il ricorrente, infatti, la suddetta legge regionale, nel disciplinare la bonifica delle aree inquinate e la gestione integrata dei rifiuti, presenterebbe vari aspetti di contrasto con la normativa nazionale e comunitaria relativa alla disciplina dei rifiuti e alla valutazione dell'impatto ambientale.

In particolare, l'art. 7, lettera c), della citata legge regionale n. 11 del 2009 prevede che il Comune abbia il compito di rilasciare, rinnovare e modificare l'autorizzazione alla gestione dei centri di raccolta. La disciplina nazionale di settore, costituita dal decreto ministeriale 8 aprile 2008 (Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche), 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 citati centri, e non anche la gestione di essi, sia approvata dal Comune territorialmente competente ai sensi della normativa vigente (art. 2, commi 1 e 4). 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, lettera s), Cost.

La norma contenuta nell'art. 44 della stessa legge regionale esclude poi 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». Con tale previsione la Regione opererebbe una illegittima esclusione dalla nozione di “rifiuto” di materiali che rientrano nel campo di applicazione della vigente normativa comunitaria e nazionale di riferimento. Infatti, la definizione comunitaria, recata dall'art. 1 della direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), recepita nell'ordinamento nazionale dall'articolo 183, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), stabilisce che è rifiuto qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia intenzione o l'obbligo di disfarsi. Sulla base dei principi del diritto comunitario e della consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia UE, non è allora possibile adottare esclusioni generalizzate o presunzioni assolute di esclusione dal campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti, ma è necessario effettuare una valutazione, caso per caso, al fine di verificare se l'intenzione del detentore sia quella di disfarsi del bene o della sostanza stessi. Tale principio non può essere derogato dalla Regione, dato il vincolo del rispetto del diritto comunitario derivante dall'art. 117, primo comma, Cost., e, inoltre, secondo la giurisprudenza costituzionale, sono illegittime norme regionali che escludano da detta categoria taluni materiali. Ne consegue che la norma in esame, oltre che essere in contrasto con quanto disposto dagli articoli 183, comma 1, lettera a) e 185 del d.lgs. n. 152 del 2006, può esporre l'Italia ad una procedura d'infrazione per indebita restrizione del campo di applicazione della direttiva sui rifiuti.

Infine, l'art. 46 della legge regionale in oggetto esclude dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (d'ora in avanti, VIA), di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 152 del 2006, i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi mediante operazioni di cui all'allegato C, lettera R5, della parte IV del d.lgs. n. 152, anche se rientranti nella tipologia di cui al punto 7, lettera zb), dell'allegato IV alla parte II del citato decreto legislativo, qualora trattino

quantitativi medi giornalieri inferiori a duecento tonnellate e il tempo di permanenza degli stessi impianti sul sito predeterminato per lo svolgimento della campagna di attività non sia superiore a sessanta giorni. Tale deroga risulterebbe in palese contrasto con la normativa statale da ultimo richiamata, che prevede la verifica di assoggettabilità per gli impianti di smaltimento di rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 10 t/giorno, mediante operazioni di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte IV, senza specificare se si tratti di impianti mobili o meno. Peraltro, la Commissione europea, circa l'applicazione della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) relativamente agli impianti mobili di trattamento rifiuti, ha ribadito, con nota del 17 novembre 2004, prot. Env.D.3/LT/cro D(2004) 532306, che «il carattere mobile e temporaneo di tali impianti non costituisce di per sé motivo di esclusione dalle liste dei progetti elencati negli allegati della direttiva o di considerazione particolare ai fini della qualificazione di un progetto ai sensi della stessa. Pertanto, posto che essi abbiano le caratteristiche per essere considerati come progetti di cui agli allegati I e II, gli impianti mobili di trattamento rifiuti sono assoggettati alle prescrizioni e alle procedure previste dalla direttiva». Ne conseguirebbe l'illegittimità della normativa regionale in oggetto, per contrasto con la normativa nazionale e comunitaria riguardante i rifiuti e la valutazione di impatto ambientale, con violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost.

Argomentazioni della Corte:

Premesso che la materia dei rifiuti attiene alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela ambientale (sentenze n. 10 e 314 del 2009, n. 62 del 2008), e, in tale materia, è consentito allo Stato emanare regolamenti, per esigenze di uniformità (sentenze n. 233 del 2009 e 411 del 2007), così come ribadito in una consolidata giurisprudenza, la Corte chiamata a pronunciarsi, dichiara la fondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, per quanto concerne la prima censura, il giudice delle leggi afferma che ai Comuni non compete, in aggiunta all'approvazione dei centri di raccolta dei rifiuti urbani riguardo alla realizzazione di essi, l'autorizzazione alla gestione, come invece previsto dalla normativa regionale. Pertanto, subordinare la gestione di tali centri al preventivo rilascio di un'autorizzazione da parte del Comune, così come disposto dall'art. 7, comma 1, lettera c), legge regionale n. 11 del 2009, si pone in contrasto con la normativa nazionale rappresentata dal d.m. 8 aprile 2008, emesso in attuazione dell'art. 183, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, che è espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La norma regionale va quindi dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui attribuisce ai Comuni la funzione di «rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione alla gestione» dei centri di raccolta.

In merito alla seconda censura, la Corte afferma che la disposizione in esame attiene alla nozione stessa di «rifiuto», riguardante la materia della tutela ambientale affidata alla competenza esclusiva dello Stato; pertanto, 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). La norma in oggetto, sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che, invece, corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera a), della direttiva 2006/12/CE, come «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi», si pone in contrasto con la direttiva medesima, che funge da norma interposta per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario (sentenza n. 62 del 2008).

In merito alla terza censura, la Corte ritiene che 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 (sentenze 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 esaminate, 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, sopra citate).

In conclusione, la norma regionale è illegittima, nella parte in cui esclude dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 152 del 2006 i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi mediante operazioni di cui all'allegato C, lettera R5, della parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006, anche se rientranti, con riferimento alle capacità complessivamente trattate, nella «tipologia di cui al punto 7, lettera zb), dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. 152/2006, qualora trattino quantitativi medi giornalieri inferiori a duecento tonnellate e il tempo di permanenza degli stessi impianti sul sito predeterminato per lo svolgimento della campagna di attività non sia superiore a sessanta giorni».

Decisione della Corte:

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera c, 44 e 46 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 8 del 2009.

Giurisprudenza richiamata:

- Sull'illegittimità di norme regionali in tema di rifiuti, configuranti competenze in contrasto con la disciplina statale: Corte cost. sent. n 378 del 2007
- Sulla competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente: Corte cost. sent. n. 314, 233 e 10 del 2009; n. 62 del 2008; 411/2007