

Sentenza: 25 gennaio 2023, n. 50

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 3 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relative alle discariche di rifiuti.

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 12, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9 (Legge di semplificazione 2022)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a), l.r. 9/2022

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 l.r. Lombardia 9/2022, nella parte in cui, con la lett. a) del comma 1, ha sostituito il secondo periodo del comma 12 dell'art. 21 l.r. Lombardia 26/2003. Il citato comma 12, dopo aver previsto, al primo periodo, che le «discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati» non sono soggetti ai comuni criteri di localizzazione delle discariche di rifiuti stabiliti a livello regionale, disponeva, al secondo periodo: «[t]ale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata secondo i criteri e le modalità previste dal d.lgs. 36/2003». A seguito della modifica legislativa impugnata, quest'ultima disposizione risulta così riformulata: «[t]ale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale, fissati dal d.lgs. 36/2003».

Ad avviso del ricorrente, la nuova formulazione della disposizione regionale, in considerazione della sua maggiore genericità, non assicurerebbe più l'applicazione automatica dei criteri e delle modalità di cui al d.lgs. 36/2003, ponendosi in contrasto con l'art. 3 dello stesso decreto, che definisce l'ambito applicativo della relativa disciplina in termini comprensivi degli interventi oggetto della normativa regionale. La disposizione impugnata violerebbe, di conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», entro la quale si colloca la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati. Sarebbe inoltre violato l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'art. 3 della direttiva 1999/31/CE, che fissa in termini analoghi a quelli della norma statale il campo applicativo delle proprie disposizioni.

Nel merito, la Corte ritiene la questione proposta con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. fondata.

Per meglio intendere i termini della questione, la Corte compie un excursus della normativa in materia. L'istituto della messa in sicurezza permanente, nella sua originaria configurazione, consisteva, ai sensi della definizione ex art. 2, lett. i), D.M. 47171999 (Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati), in un insieme di interventi, posti in essere nel corso della bonifica di un sito inquinato, volti ad isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti, qualora le fonti inquinanti fossero costituite da rifiuti stoccati e non fosse possibile procedere alla rimozione degli stessi a costi sopportabili, pur applicando le migliori tecnologie disponibili. La messa in sicurezza permanente era, dunque, originariamente riferita ai soli materiali, presenti in un sito inquinato, qualificabili come rifiuti.

Fra le misure che contraddistinguevano gli interventi di isolamento vi era, in particolare, quella della realizzazione di discariche per la messa in sicurezza permanente e di impianti di trattamento dei rifiuti prodotti in corso di bonifica; operazione da effettuare seguendo i criteri e le modalità prescritti dal d.lgs. 36/2003, di attuazione della direttiva 1999/31/CE. Secondo l'art. 3, comma 1, dello stesso decreto legislativo, infatti, «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le discariche, come definite dall'articolo 2, comma 1, lett. g)¹». Con la conseguenza che dal combinato disposto di queste previsioni normative risulta che le discariche per la messa in sicurezza permanente sono ricomprese nell'ambito di applicazione del d.lgs. 36/2003 e che ad esse si applicano criteri e modalità ivi previsti.

Più di recente, il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 240, comma 1, lett. o), ha ridefinito la messa in sicurezza permanente in termini maggiormente comprensivi, stabilendo che essa si concreta nell'«insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente». Attualmente, pertanto, gli interventi in questione, in aggiunta a quelli già sopra delineati, possono riguardare anche fonti inquinanti non qualificabili come rifiuti, come, ad esempio, il suolo contaminato (art. 185, comma 1, lett. b, cod. ambiente) o matrici materiali di riporto (art. 3, comma 1, del d.l. n. 2 del 2012, come convertito).

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, possono meglio comprendersi le diverse opzioni interpretative proposte dallo Stato e dalla Regione con riguardo al rapporto intercorrente fra il primo e il secondo periodo dell'art. 21, comma 12, l.r. Lombardia 26/2003, come modificato dall'art. 12, comma 1, lett.a), l.r. Lombardia 9/2022.

Il primo periodo del comma 12, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. i), l.r. Lombardia 10/2009 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale), tuttora immutato, stabilisce che le «discariche

¹ Le discariche sono definite come le «aree adibite] a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno».

per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati [...]» restano esclusi dall'ambito di applicazione dei criteri generali di localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti fissati dall'art. 8, comma 7, l.r. Lombardia 12/2007. Tale ultima disposizione richiede che la Giunta regionale, nella delibera di approvazione del programma di gestione dei rifiuti, preveda per tali impianti una distanza minima dalle discariche già in esercizio, esaurite o da bonificare, dalle zone di protezione speciale, dai siti di importanza comunitaria e dalle aree protette, tenendo conto, altresì, che «nelle aree di pregio agricolo e, in particolare, per quelle DOC, DOCG, per quelle coltivate a riso e in quelle limitrofe, non possono essere autorizzate discariche». Ne consegue che, a norma del primo periodo dell'art. 21, comma 12, le discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti prodotti in corso di bonifica possono essere collocati anche in aree particolarmente “sensibili”.

Il secondo periodo, oggetto dell'intervento di modifica, prevede poi che «[t]ale messa in sicurezza permanente» debba essere realizzata «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» fissati dal d.lgs. 36/2003, mentre in precedenza stabiliva che essa dovesse aver luogo «secondo i criteri e le modalità» previste dallo stesso decreto.

Il ricorrente, muovendo dal presupposto interpretativo per cui il secondo periodo della disposizione in questione verte sullo stesso oggetto del primo (ossia: le «discariche per la messa in sicurezza permanente» e «gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica»), ritiene che la novella legislativa restringa il campo di applicazione del d.lgs. 36/2003, come definito dal suo art. 3. La genericità dell'attuale formulazione della disposizione (limitandosi a richiedere la «coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale»), consentirebbe, infatti, di sottrarre le discariche e gli impianti alla osservanza di ogni prescrizione del decreto legislativo. Di qui, la lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

La Regione Lombardia, invece, sostiene che il secondo periodo della disposizione modificata abbia una sfera applicativa differente da quella del primo: mentre il primo periodo riguarderebbe discariche e impianti di trattamento di rifiuti realizzati nell'ambito di una messa in sicurezza permanente, il secondo riguarderebbe soltanto i cosiddetti “volumi confinati in sito” contenenti matrici ambientali (in particolare terreni), ossia impianti per i quali non sarebbe necessario osservare le modalità e i criteri previsti dal d.lgs. 36/2003. Questa ricostruzione interpretativa viene sostenuta sulla base di due principali argomenti. In primo luogo, sul piano letterale, la Regione assume che, se la disposizione avesse voluto riferirsi ai rifiuti, avrebbe utilizzato l'espressione «tali discariche per la messa in sicurezza permanente», piuttosto che «tale messa in sicurezza permanente». Sul piano sistematico, la difesa regionale allega poi l'esistenza di una prassi interpretativa che distingue le discariche (di rifiuti) dai “volumi confinati” (di matrici ambientali e matrici materiali di riporto), in ambito di bonifica. Tale prassi si troverebbe emblematicamente cristallizzata nella delib. Giunta reg. Lombardia n. 5703 del 2021, la quale – in particolar modo all'Allegato 1 – dichiara di occuparsi dei soli casi di confinamento di matrici ambientali e non di rifiuti. Queste considerazioni varrebbero, altresì, a fugare le censure di scarsa chiarezza e ambiguità semantica mosse dal ricorrente alla disposizione impugnata. L'intervento normativo viene dunque inquadrato dalla Regione Lombardia nell'ambito della tutela della salute umana e ritenuto pienamente legittimo, perché riconducibile alla competenza per la redazione di linee guida e di criteri

per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza (assegnata alle regioni dall'art. 196, comma 1, lettera h, cod. ambiente) e volto ad innalzare i livelli di tutela dell'ambiente in un ambito materiale di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni.

La Corte non condivide gli argomenti prospettati dalla difesa regionale a sostegno dell'ipotesi interpretativa della distinzione di oggetti fra primo e secondo periodo del modificato art. 21, comma 12, l.r. 26/2003.

Dal punto di vista letterale, non è convincente l'argomento della necessaria ripetizione, nel secondo periodo del comma, dell'intero oggetto riportato nel primo: l'aggettivo dimostrativo «tale», anteposto all'espressione «messa in sicurezza permanente», assume proprio una valenza relazionale con l'oggetto indicato nella prima parte del comma e vale dunque ad evitare una inutile ripetizione.

Dal punto di vista sistematico, occorre poi ricordare che il comma 12 dell'art. 21, nel suo complesso, appare diretto a disciplinare la realizzazione degli impianti di contenimento e trattamento dei rifiuti in corso di bonifica di sito contaminato (i quali vengono sottratti, con il primo periodo, dall'ambito di applicazione dei criteri di localizzazione delle discariche di rifiuti). È, quindi, ragionevole dedurre che il suo oggetto non cambi nel secondo periodo poiché, all'opposto, se questa fosse stata l'intenzione del legislatore regionale, tale intento avrebbe dovuto essere esplicitato in maniera chiara.

Né convince, sempre sul piano sistematico, la tesi della Regione Lombardia secondo cui la disposizione si presterebbe ad un'interpretazione conforme a Costituzione poiché in tal senso deporrebbe la prassi interpretativa regionale, cristallizzata nella deliberazione n. 5703 del 2021. La circostanza che, nella prassi, la Regione Lombardia abbia interpretativamente distinto gli oggetti del primo e del secondo periodo della disposizione in discorso, non toglie che tale adeguamento interpretativo sia stato effettuato con un atto agilmente modificabile e riformulabile nel corso del tempo.

A tutto ciò va aggiunto che dai lavori preparatori della l.r. Lombardia 9/2022 emergono plurimi riferimenti espliciti ai «criteri costruttivi delle discariche» quali oggetto dell'intervento normativo oggi impugnato. A partire dal presupposto interpretativo così precisato, la Corte ricorda che per costante giurisprudenza, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sent. 191/2022, 227/2020, 289, 231, 42, 129 e 28 del 2019). Pertanto, l'attenuazione del vincolo al rispetto del d.lgs. 36/2003, operata dalla norma impugnata, costituisce una violazione di tale competenza esclusiva. In particolare, la Corte ha, costantemente inquadrato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», la disciplina della bonifica dei siti contaminati (cfr da ultimo sent. 251/2021), negando fondamento alla rivendicazione, in tale ambito, di una competenza legislativa della regione in relazione alla tutela della salute (sent. 247/2009) e rilevando come spetti «alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente» (sent. 214/2008).

Con la conseguenza che deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 12, comma 1, lettera a), l.r. Lombardia 9/2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.