

MISCELAZIONE DEI RIFIUTI: LA COMPETENZA DELLE REGIONI

DI CLAUDIA GALDENZI E FEDERICO BOEZIO

T.A.R. Veneto, Sez. II, 16 febbraio 2021, n. 218 – Pres. Pasi, Est. Amorizzo – V.S.A. S.p.a. + altri c. Regione Veneto, Comune di Vidor e Arpav.

T.A.R. Veneto, Sez. II, 17 febbraio 2021, n. 235 – Pres. Pasi, Est. Amorizzo – C.I.G.E.R. + altri c. Regione Veneto + altri.

La deliberazione n. 119 del 7 febbraio 2018, con cui la Regione Veneto ha dettato “Indirizzi tecnici in materia di miscelazione e gestione rifiuti”, non viola la competenza riservata allo Stato dall’art. 195, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006, in quanto la suddetta deliberazione è riconducibile al potere di coordinamento amministrativo delle funzioni autorizzatorie spettanti alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti, secondo quanto stabilito dall’art. 196, comma 1, lett. e) e dall’art. 187, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006.

Con le due sentenze in commento, il TAR Veneto si è pronunciato su una serie di ricorsi promossi contro la disciplina regionale in materia di “miscelazione di rifiuti in deroga” introdotta dalla Deliberazione della Giunta Regionale n. 119/2018ⁱ.

L’attività di miscelazione dei rifiuti e, in particolare, la c.d. “miscelazione in deroga”, costituisce una delle forme più problematiche di gestione dei rifiuti. All’origine delle incertezze applicative in questa materia vi è, in primo luogo, l’assenza di una definizione legislativa: l’art. 187 D.Lgs. n. 152/2006, infatti, non contiene la nozione di “miscelazione di rifiuti”, che è solo presupposta. La norma dispone il divieto di sottoporre determinate categorie di rifiuti a miscelazione (comma 1), ma prevede che tale divieto possa essere derogato purché l’autorizzazione sia idonea a garantire che l’attività di miscelazione avvenga nel rispetto di alcune condizioni (comma 2)ⁱⁱ.

In sintesi, ai sensi dell’art. 187, comma 2, è possibile derogare al divieto di miscelazione a condizione che 1) sussista l’invarianza dell’impatto ambientale derivante dalla miscelazione rispetto alla gestione separata dei rifiuti; 2) l’autorizzazione alla miscelazione accerti l’adozione delle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti. Si tratta quindi di prescrizioni generali, ispirate all’esigenza di impedire forme di gestione dei rifiuti che riducano le concentrazioni delle sostanze inquinanti presenti nei rifiuti senza che siano imposte le misure e le tecniche necessarie a evitare effetti negativi nella commistione di rifiuti eterogenei.

Detto questo, proprio alla luce dei criteri generali posti nell’art. 187 e in assenza di una normativa nazionale d’attuazione (soprattutto sotto il profilo tecnico), nell’applicazione pratica delle “condizioni” sopraesposte emergono incertezze interpretative che possono condurre al rilascio di “autorizzazioni in deroga” con contenuti prescrittivi disomogenei, anche all’interno di una stessa Regione.

Con la D.G.R. n. 119/2018, oggetto dei giudizi decisi dalle sentenze in esame, la Regione Veneto ha quindi inteso fornire delle direttive vincolanti per le autorità competenti in materia di miscelazione di rifiuti, sia per l'iter autorizzativo sia poi per la fase di controllo.

Le società ricorrenti, tutte attive nel settore del trattamento dei rifiuti e autorizzate allo svolgimento di operazioni di miscelazione, hanno però contestato la deliberazione regionale perché nella stessa sarebbero previste prescrizioni particolarmente gravose per gli operatori, non contemplate dalla legge o dalle BAT di riferimento e “*non necessarie a garantire una gestione ambientalmente corretta dei rifiuti*”.

In entrambi i giudizi il TAR Veneto ha dovuto preliminarmente affrontare la questione della competenza delle Regioni in materia di miscelazione di rifiuti.

Il tema, infatti, è largamente controverso e tuttora aperto, così come emerge anche dal contenzioso giudiziale che è stato instaurato da alcuni operatori del settore contro la disciplina adottata per regolamentare l'attività di miscelazione dalla Regione Lombardiaⁱⁱⁱ. In particolare va segnalato che le due sentenze del TAR Veneto intervengono dopo che il TAR Lombardia (Milano) si era espresso sul punto specifico decidendo per l'annullamento delle deliberazioni regionali in materia di miscelazione di rifiuti, in quanto ritenute in contrasto con il riparto delle competenze delineato dagli articoli 195, 196 e 187 D.Lgs. n. 152/2006.

Secondo il TAR Lombardia – Milano, infatti, il sistema legislativo di riferimento non attribuisce alle Regioni il potere di dettare norme tecniche generali per la gestione dei rifiuti e, quindi, sono illegittimi gli atti con cui la Regione ha introdotto norme tecniche sull'attività di miscelazione, aventi carattere innovativo e integrativo della disciplina dell'art. 187 D.Lgs. n. 152/2006 e redatte per fissare criteri tecnici uniformi, valevoli su tutto il territorio regionale^{iv}.

Con le sentenze in esame, il TAR Veneto conclude in senso esattamente opposto rispetto a quanto deciso dal TAR Lombardia, affermando che la deliberazione impugnata non viola la competenza riservata allo Stato dall'art. 195, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006. Secondo i giudici del TAR Veneto, infatti, la D.G.R. n. 119/2018 non individua criteri e modalità di adozione di norme tecniche, di competenza esclusiva dello Stato, ma detta “*indirizzi operativi e gestionali*” e quindi è riconducibile al potere di coordinamento amministrativo delle funzioni autorizzatorie spettanti alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti, secondo quanto stabilito dall'art. 196, comma 1, lett. e) e dall'art. 187, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006.

In altre parole, secondo il TAR Veneto, in assenza di norme tecniche statali, che individuino i livelli di tutela ambientale uniforme in materia di miscelazione di rifiuti in deroga, alle Regioni è consentito definire regole per lo svolgimento di questa attività, purché le stesse rappresentino soluzioni coerenti con i criteri fissati a livello nazionale dall'art. 187, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006.

L'individuazione dei compiti delle Regioni nella gestione dei rifiuti non può però prescindere dal confronto tra il quadro delle competenze delineato nella legislazione statale e il riparto di competenze tra Stato e Regioni previsto dalle norme costituzionali. Si deve allora considerare che la giurisprudenza costituzionale sembra ormai orientata a riconoscere alle Regioni non solo la possibilità di interventi normativi diretti a tutela dell'ambiente nei casi, nei limiti e secondo le modalità stabilite dalle leggi statali^v, ma anche una competenza “indiretta”, che la Regione può attuare nel disciplinare materie di propria competenza, concorrente e residuale rispetto a quella statale (a partire dalla potestà concorrente delle Regioni in materia di tutela della salute).

Il tema è molto articolato, anche perché fortemente condizionato dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. E infatti anche le sentenze in esame, così come quelle del TAR

Lombardia sopra citate, hanno deciso sulla competenza regionale in materia dopo aver preso posizione sull'interpretazione da ultimo espressa sull'argomento dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 75/2017.

Secondo il TAR Veneto, detta decisione – così come più in generale i principi espressi dalla Corte in tema di rapporti tra la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e le concorrenti competenze regionali in altre materie (quali salute e sicurezza sul lavoro) – conferma la legittimità della deliberazione regionale impugnata: *“in assenza di norme tecniche statali che individuino i livelli di tutela ambientale uniforme della materia della miscelazione, non possono ritenersi sussistenti vincoli derivanti dalla legislazione statale per l'esercizio delle funzioni regionali (quali quelle di coordinamento amministrativo dell'esercizio della funzione autorizzatoria attribuita alle Regioni dall'art. 196, comma 1, lett. e, D.Lgs. n. 152/2006), salvo quelli desumibili dall'art. 187, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006”*^{vi}.

In questa prospettiva, il TAR Veneto ritiene che le disposizioni contenute nella Deliberazione impugnata siano espressione di attività tecnico-discrezionale della Regione e, in quanto tali, possano essere censurate in sede giurisdizionale solo per palese irragionevolezza, errore o travisamento dei fatti, difetto di motivazione e di istruttoria.

Sulla base di queste premesse, il TAR Veneto esamina poi nel dettaglio le singole disposizioni della D.G.R. impugnate, delle quali accerta la legittimità a eccezione della prescrizione che impone il mantenimento nella miscela in uscita delle medesime concentrazioni di contaminanti possedute dai rifiuti in ingresso e che ne determinano la caratteristica di rifiuto pericoloso: ad avviso dei giudici amministrativi, questo adempimento – se imposto in termini generali e astratti – è sproporzionato in quanto non permette di tenere conto dei casi concreti in cui la miscela, seppur ottenuta attraverso una diluizione sottosoglia delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti in ingresso, è destinata a essere gestita in impianti idonei a garantirne l'ammissibilità e il corretto trattamento.

In conclusione, se anche le decisioni in esame non porranno fine al discusso tema delle competenze regionali in materia di gestione dei rifiuti, cionondimeno aggiungono importanti elementi di riflessione.

ⁱ <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=363832>

ⁱⁱ Art. 187 D.Lgs. n. 152/2006: *“1. E' vietato miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose.*

ⁱⁱⁱ Si fa riferimento a D.G.R. Lombardia n. IX/3598 del 6/6/2012 e n. X/127 del 14/5/2013, nonché al D.d.s. n. 1795 del 4/3/2014.

^{iv} Si vedano le seguenti sentenze: TAR Lombardia Milano, sez. IV, 22 giugno 2018, n. 1569, impugnata da Regione Lombardia avanti al Consiglio di Stato con il ricorso r.g. n. 8169/2018, tuttora pendente. Più di recente, il TAR Lombardia Milano ha ribadito la medesima posizione nella sentenza pronunciata dalla III sezione, in data 3/7/2020, n. 1275.

^v Cfr. C. cost. n. 44/2011; n. 234/2010; n. 186/2010.

^{vi} Così le sentenze in commento. In senso diverso si è espresso invece sul punto il TAR Lombardia – Milano nelle sentenze n. 1569/2018 e n. 1275/2020.