

## TUTELA DELL'AMBIENTE: LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA SULLA COMPETENZA LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO IN MATERIA DI RIFIUTI E BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI

DI ADA LUCIA DE CESARIS E ELEONORA GREGORI FERRI

**Corte Costituzionale, 24 marzo 2023, n. 50 - Pres. Sciarra, Rel. Modugno** – Presidenza del Consiglio dei Ministri (Avv. Gen. dello Stato) c. Regione Lombardia (Avv.ti Zimmitti e Pujatti)

*Per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei rifiuti e quella della bonifica dei siti contaminati si collocano nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", materia nella quale l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. sancisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato.*

*È dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e dell'art. 117, primo comma, Cost. - l'art. 12, co. 1, lett. a) della l.r. Lombardia n. 9/2022 ("Legge di semplificazione 2022"), nella parte in cui modifica il co. 12 dell'art. 21 della l.r. Lombardia n. 26/2003, disponendo che la messa in sicurezza permanente debba essere realizzata "in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale" di cui al d.lgs. n. 36/2003, anziché "secondo i criteri e le modalità" previste dal menzionato decreto legislativo. La nuova formulazione normativa, attenuando il vincolo al rispetto del d.lgs. n. 36/2003, costituisce infatti una violazione della competenza legislativa in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", che l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., affida in via esclusiva allo Stato e alla quale devono essere ricondotte le discipline dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati.*

Nella sentenza in commento la Corte Costituzionale riconduce, ancora una volta, la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.), delineandone i confini e rispondendo ai tentativi regionali di ricomprendere dette discipline nell'ambito della "tutela della salute", materia di competenza concorrente Stato-regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'oggetto della controversia è l'intervenuta novella del comma 12 dell'art. 21 ("Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati") della L.R. Lombardia n. 26/2003<sup>1</sup>, da parte della L.R. Lombardia n. 9/2022 ("Legge di semplificazione 2022").

Per meglio comprendere la questione, è opportuno precisare che il comma 12 dell'art. 21 cit. si compone di due periodi. Il primo periodo, non oggetto di impugnazione, individua alcune eccezioni all'ambito di applicazione dei criteri di localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti stabiliti a livello regionale<sup>ii</sup>, tra cui le discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento realizzati in aree oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica<sup>iii</sup>.

Il secondo periodo riguarda, invece, i criteri a cui l'attività di messa in sicurezza permanente di cui al primo periodo si deve conformare. Nella sua formulazione antecedente alla modifica operata dalla L.R. n. 9/2022, il comma 12 cit. prevedeva che: “[t]ale messa in sicurezza permanente [dovesse] essere realizzata secondi i criteri e le modalità previste dal d.lgs. 36/2003 e dal decreto ministeriale 3 agosto 2005 (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica) e s.m.i.”, normativa nazionale di attuazione della direttiva 1999/31/CE in materia di discariche di rifiuti.

La L.R. n. 9/2022 ha riformulato questa seconda parte del comma 12, sostituendo il riferimento al rispetto dei “criteri” e delle “modalità” di cui al D. Lgs. n. 36/2003, con un più generale obbligo di sola “coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale” fissati dal citato decreto<sup>iv</sup>.

Così disponendo, però, secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha promosso la questione di legittimità costituzionale, la normativa regionale avrebbe “allentato” il vincolo al rispetto delle prescrizioni dettate dalla normativa nazionale, con conseguente lesione della competenza legislativa statale in materia.

Ha sostenuto, infatti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che il D. Lgs. n. 36/2003 in materia di discariche di rifiuti è parte (come tutta la disciplina dei rifiuti e delle bonifiche), della normativa statale volta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., e pertanto non modificabile, né passibile di esclusione o di deroga da parte delle leggi regionali.

Nelle sue difese la Regione Lombardia ha invece rivendicato una propria competenza legislativa, sulla base dell'assunto che alcune norme ambientali devono essere ricomprese nell'ambito della competenza concorrente Stato-regioni in materia di tutela della salute<sup>v</sup>.

La Regione ha infatti ritenuto di dover separare l'ambito di applicazione del primo periodo del comma 12 sopra citato, da quello del secondo periodo del medesimo comma, sostenendo che solo il primo periodo avrebbe ad oggetto la realizzazione di discariche di rifiuti, mentre il secondo periodo si riferirebbe solo ai “*volumi confinati in sito*”, che non sono rifiuti, bensì terreni e in quanto tali sono estranei alle disposizioni di cui al D. Lgs. n. 36/2003.

Pertanto, secondo la Regione, non vi sarebbe nessuna esclusione o deroga in merito all'applicazione delle disposizioni del D. Lgs. n. 36/2003 alle discariche di rifiuti, dovendosi riferire detta normativa solo al primo periodo del comma 12, e non anche al secondo, con riferimento al quale, invece, il richiamo agli “*obiettivi di tutela ambientale*” di cui al D.Lgs. n. 36/2003 allargherebbe la tutela offerta, sotto un (non meglio precisato) profilo relativo alla tutela della salute.

Così argomentando la Regione ha altresì inteso dimostrare che, in un caso come quello in esame, vi è una forte commistione fra “*tutela dell'ambiente*” e “*tutela della salute*”, e quindi una sovrapposizione fra i due ambiti che legittimerebbe la sussistenza di una competenza legislativa regionale, quantomeno in relazione ai profili inerenti la tutela della salute. Una materia, quest'ultima che, come detto, ricade nell'ambito della competenza concorrente Stato-regioni, secondo cui la

potestà legislativa spetta alle regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, comma terzo, Cost.).

In altre parole, secondo la Regione nei casi di materie aventi carattere trasversale, come quella ambientale, sussiste una competenza legislativa regionale che, nel rispetto della normativa nazionale, ben può introdurre criteri più rigorosi e specifici, senza “*mettere in dubbio la competenza legislativa statale esclusiva*”<sup>vi</sup>. Pertanto, nel caso di specie, l’introduzione dell’obbligo di rispetto dei soli “*obiettivi di tutela ambientale*” fissati dal D. Lgs. n. 36/2003 non creerebbe alcun contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente.

L’interpretazione sostenuta dalla Regione non è stata tuttavia fatta propria dalla Suprema Corte, che ha invece accolto la questione di illegittimità costituzionale, richiamando la propria giurisprudenza consolidata e stabilendo, ancora una volta, che sia la normativa sui rifiuti, sia la regolamentazione dei procedimenti di bonifica, vanno ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lett. s) Cost. (*ex multis*, Corte cost. sentenze n. 191/2022, n. 227/2020, n. 289, n. 231, n. 142, n. 129, e n. 28 del 2019). “*Pertanto*”, precisa la Corte, “*l’attenuazione del vincolo al rispetto del d.lgs. n. 36 del 2003, operata dalla norma impugnata, costituisce una violazione di tale competenza esclusiva (...). Questa Corte ha, infatti, costantemente inquadrato nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» anche, e in modo specifico, la disciplina della bonifica dei siti contaminati (sentenze n. 251 del 2021, n. 126 del 2018, n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008), negando fondamento alla rivendicazione, in tale ambito, di una competenza legislativa della regione in relazione alla tutela della salute (sentenza n. 247 del 2009) e rilevando come spetti «alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell’ambiente» (sentenza n. 214 del 2008)”.*

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, nel caso di specie la Corte Costituzionale ha omesso di considerare la possibilità, prevista anche nelle ipotesi di competenza legislativa esclusiva dello Stato, che le regioni possano intervenire con propri regolamenti, laddove a ciò espressamente delegate (art. 117, comma sesto Cost.).

Ne è un esempio, proprio in materia di bonifiche, l’art. 196 del codice dell’ambiente, che infatti la Regione richiama nelle sue difese, e ai sensi del quale è di competenza delle regioni la redazione di linee guida e criteri per la predisposizione e l’approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza<sup>vii</sup>, “*nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto*”.

Un aspetto che, da parte della Suprema Corte, avrebbe meritato una riflessione in più (forse anche un maggiore affondo da parte della Regione), in quanto non sarebbe stato da escludere a priori che la novella normativa impugnata potesse essere ricondotta a costituzionalità, laddove espressione della menzionata competenza regolamentare regionale.

Vi è quindi da immaginare che, in futuro, la Corte possa ritornare sul tema per delineare meglio il confine dei poteri regolamentari regionali delegati, nelle materie oggetto di competenza esclusiva dello Stato.

---

<sup>i</sup> Legge regionale Lombardia 12 dicembre 2003, n. 23 - “*Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale e norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*”. Per una completa

---

panoramica della disciplina regionale lombarda in materia di bonifiche si vedano anche la L.R. 28 dicembre 2017, n. 37 - *“Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2018”*, la L.R. 18 aprile 2012 n. 7 - *“Misure per la crescita, lo sviluppo e l’occupazione”*, la L.R. 29 giugno 2009 n. 10 - *“Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale”*, la L.R. 27 dicembre 2006 n. 30 - *“Disposizioni legislative per l’attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2007”*.

<sup>ii</sup> Di cui all’art. 8, co. 7 della Legge regionale Lombardia 12 luglio 2007, n. 12 - *“Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche) ed altre disposizioni in materia di gestione dei rifiuti”*.

<sup>iii</sup> *“Sono escluse dall’ambito di applicazione dei criteri di localizzazione di cui all’articolo 8, comma 7, della legge regionale 12 luglio 2007, n. 12 (Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26, Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche, ed altre disposizioni in materia di gestione dei rifiuti) 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, approvati ed autorizzati ai sensi delle procedure previste dal titolo V, parte VI, del d.lgs. 152/2006, fermo restando l’obbligo di rimozione degli impianti di trattamento a bonifica conclusa.”* art. 21, co. 12, primo periodo, L.R. n. 26/2003.

<sup>iv</sup> Il secondo periodo del co. 12 dell’art. 21 cit. è stato dunque così riformulato: *“[t]ale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale, fissati dal d.lgs. 36/2003”*.

<sup>v</sup> Ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.

<sup>vi</sup> In questo punto nella pronuncia in commento sono richiamate le sentenze della Corte Costituzionale n. 378/2007, n. 21/2022, n. 189/2021, n. 178/2019 e n. 121/2018,

<sup>vii</sup> Art. 196, comma 1, lett. h) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. *“Codice dell’ambiente”*).