

Trattamento dei rifiuti e ruolo delle Regioni: quando è “vietato vietare?”*

LUCILLA CONTE**

Nota a Corte costituzionale, sentenze n. 76 del 21 aprile 2021 e n. 82 del 30 aprile 2021.

Disponibili agli indirizzi: www.giurcost.org/decisioni/2021/0076s-21.html e www.giurcost.org/decisioni/2021/0082s-21.html.

Data della pubblicazione sul sito: 8 novembre 2021

Suggerimento di citazione

L. CONTE, *Trattamento dei rifiuti e ruolo delle Regioni: quando è “vietato vietare?”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione nella rivista *Le Regioni*.

** Docente di Diritto pubblico nell'Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”, Vercelli; dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Ferrara. Indirizzo mail: lucilla.conte@uniupo.it.

1. Le pronunce qui in commento hanno ad oggetto una serie di normative della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di gestione dei rifiuti sul territorio regionale. Esse non appaiono omogenee con riferimento agli ambiti di applicazione (nella sentenza n. 76 del 2021, infatti, si tratta di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente ad oggetto parti della normativa regionale in materia di conferimento rifiuti in discarica; nella sentenza n. 82 del 2021 si tratta di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale riguardante la disciplina della tassazione per lo smaltimento in discarica di rifiuti non pericolosi provenienti da altre Regioni), ma nel complesso risultano espressive di una sorta di “protezionismo regionale” nell’ambito dello smaltimento dei rifiuti, il quale mal si coordina con la logica di rete che ne regola lo smaltimento con riferimento al territorio nazionale¹.

Lo smaltimento dei rifiuti costituisce un tema di indubbia complessità. Come è stato rilevato, esso costituisce un servizio cruciale per il sano vivere di una collettività, ed il suo buon funzionamento contribuisce al mantenimento della salubrità dell’ambiente², ma necessita di politiche di gestione attente, capaci di tenere conto di quei fattori critici, quali ad esempio la tassazione sullo smaltimento in discarica, la dislocazione «incoerente e sbilanciata» degli impianti di trattamento e smaltimento a regola d’arte sul territorio nazionale, la presenza di rifiuti speciali e l’eccessiva lontananza dei luoghi di smaltimento degli stessi³. Tale smaltimento,

¹ Il riferimento ad una «rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento» si ritrova nell’art. 182-bis dal d.lgs. n. 152 del 2006 (Cod. ambiente). Essa risulta essenziale al fine di realizzare lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati, tenuto conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di a) realizzare l’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali; b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti; c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell’ambiente e della salute pubblica (art. 182-bis, primo comma).

² Così S. PAJNO, *La specialità alla prova: il ciclo integrato dei rifiuti nella Regione siciliana*, in *Le Regioni*, 5, 2017, p. 987.

³ Su questo punto, v. A.R. GERMANI, A. PERGOLIZZI, F. REGANATI, *Le determinanti del traffico di rifiuti in Italia: un’analisi empirica a livello regionale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, 2017, p. 277. Oltre a quello appena citato, altri studi indagano sulle ragioni per cui in taluni contesti lo smaltimento illegale dei rifiuti costituisce un’opzione desiderabile; in particolare, in uno studio collettaneo su cui A. D’AMATO, M. MAZZANTI, F. NICOLLI, M. ZOLI, *Illegal Waste Disposal, Territorial Enforcement and Policy. Evidence from Regional Data*, SEEDS working paper series n. 03, 2014, è stata individuata una connessione tra alti livelli di tassazione regionale sullo smaltimento in discarica e ricorso allo smaltimento illegale. In senso contrario, come rilevato da W. GANAPINI, *Il ciclo dei*

peraltro, è da ritenersi ormai una fase residuale della gestione degli stessi, da esperire soltanto nel caso in cui non sia possibile porre in essere operazioni di recupero⁴.

La giurisprudenza costituzionale non ha mancato di tracciare alcune coordinate in questo ambito: dalla riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (già espressa nella sentenza n. 249 del 2009, richiamata dalla parte ricorrente), all'individuazione di un nesso evidente tra la tutela della salute e la disciplina dei rifiuti⁵, nonché tra la stessa e la materia "governo del territorio" di competenza regionale (rispetto alla quale è riconducibile la disciplina dell'autorizzazione alla costruzione di nuove discariche, regolata dall'art. 208 del Cod. ambiente nel rispetto del piano regionale).

La tutela dell'ambiente costituisce dunque (come già rilevato da Corte cost. n. 289/2019 che richiama, tra le altre, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004) una materia «naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali»⁶, nonché avente un carattere potenzialmente onnicomprensivo, tale da inglobare al suo interno anche la tutela paesaggistica⁷.

rifiuti, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2018, p. 1078, sistemi virtuosi di gestione paiono giocare un ruolo rilevante anche a livello di pianificazione della gestione dei rifiuti, per esempio adoperandosi per ridurre all'origine l'intrinseca pericolosità di taluni rifiuti.

⁴ In questo senso, v. art. 180 del d.lgs. n. 152/2006 (Cod. ambiente), con riferimento all'obiettivo, riconosciuto avente carattere prioritario, della prevenzione della produzione di rifiuti e art. 182 del Cod. ambiente, che precisa il carattere residuale della fase dello smaltimento dei rifiuti, la quale ha luogo in seguito alla previa verifica, da parte dell'autorità competente, dell'impossibilità tecnica ed economica di esperire azioni di recupero individuate all'art. 181.

⁵ Corte cost., n. 75/2017, punto n. 2 del Considerato in Diritto. Su questa pronuncia, v. M. BELLETTI, *Liberalizzare senza inquinare: il caso della miscelazione di rifiuti pericolosi, ovvero, la salvaguardia di valori fondamentali, il rispetto delle discipline eurounitarie e la tutela – indiretta – delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 854.

⁶ Corte Cost. n. 289/2019, punto 2.3.1, con rinvio a Corte cost. sentt. n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004

⁷ E questo in ragione del fatto che ambiente e paesaggio costituiscono gli elementi di un bene complesso e unitario (di morfologia complessa del bene ambientale parla espressamente la Corte costituzionale nella sentenza n. 66 del 2018, al punto 2.2 del Considerato in diritto), individuato dalla stessa giurisprudenza costituzionale un «valore primario ed assoluto», il quale «rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (Corte cost., n. 367/2007, punto 7.1 del Considerato in diritto). Sulle implicazioni, essenzialmente riconducibili ad una riconsiderazione contenutistica dell'art. 9 Cost., concernenti la qualificazione

D'altro canto, rilevante è il condizionamento che deriva, in questo ambito, dalla normativa dell'Unione Europea. In particolare, è possibile fare riferimento a quattro direttive del 2018 che costituiscono il c.d. "pacchetto economia circolare"⁸. Nello specifico, il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121, ha attuato la direttiva (UE) 2018/850 (relativa alle discariche di rifiuti).

La riconosciuta importanza dell'inverarsi di un processo di integrazione su questo tema, sulla base degli impulsi che scaturiscono a livello europeo, trova una eco anche nel fatto che la difesa regionale, in occasione del giudizio in via principale definito con la sentenza n. 76 del 2021, richiede di investire la Corte di Giustizia europea di una questione pregiudiziale (i cui presupposti sono tuttavia ritenuti venire meno in ragione della intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale). Tale questione è relativa alla compatibilità con i principi di autosufficienza nella gestione dei rifiuti e di prossimità di smaltimento di rifiuti (espressi all'interno Direttiva 2008/98 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, nonché del principio di correzione, prioritariamente alla fonte, dei danni causati all'ambiente, di cui all'articolo 191 TFUE) da parte di una normativa nazionale (identificata negli artt. 182 e 182-bis del d.lgs. n. 152 del 2006) che vieti a una Regione nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio e di tutela della salute e del diritto a un ambiente salubre, di vietare, a sua volta, l'autorizzazione all'esercizio di nuovi impianti di smaltimento di rifiuti speciali e di limitare l'ingresso di rifiuti extra-regionali provenienti da luoghi di produzione lontani.

Con riferimento alla pianificazione, va sottolineato che, da ultimo, il d.lgs. n.116/2020, (che ha recepito la direttiva (UE) 2018/851 e la direttiva (UE) 2018/852, a loro volta modificative della direttiva-quadro relativa ai rifiuti (direttiva 2008/98/CE) e della direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio), nell'apportare modifiche al Codice dell'ambiente, ha posto l'accento sulla tracciabilità dei rifiuti, sulla progressiva riduzione del ricorso alla discarica, sulla definizione di rifiuti urbani. Per quanto riguarda la pianificazione della

dell'ambiente quale bene giuridico ricomprensivo al suo interno anche il profilo della tutela paesaggistica, sia consentito rinviare a L. CONTE, *Il paesaggio e la Costituzione*, Napoli, 2018, 74.

⁸ Si tratta della direttiva 2018/851/UE di modifica della direttiva-quadro in materia di rifiuti (2008/98/CE); della direttiva 2018/850/UE di modifica della direttiva discariche (1999/31/CE); della direttiva 2018/852/UE di modifica della direttiva imballaggi (94/62/CE); della direttiva 2018/849/UE di modifica delle direttive sui veicoli fuori uso (2000/53/CE), su pile e accumulatori (2006/66/CE) e sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (2012/19/UE). Più in generale, sull'azione di condizionamento della normativa nazionale esercitata dalla normativa europea in tema di ambiente, v. C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2020, p. 855.

gestione dei rifiuti, viene affermato il carattere essenziale di una strategia nazionale volta ad indirizzare la pianificazione regionale in relazione al raggiungimento degli obiettivi ambientali. Di conseguenza, il nuovo articolo 198 bis del d.lgs. 152/2006, prevede, accanto ai piani regionali, un Programma nazionale per la gestione dei rifiuti. Tale Programma ha il compito di determinare i c.d. macro-obiettivi e di definire i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome debbono attenersi nell'elaborazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'art. 199 del Cod. ambiente.

Il nuovo articolo 198-bis del Codice, nel disciplinare i contenuti e le procedure per l'approvazione e l'aggiornamento del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, al comma 3, lettera d), prevede, tra i contenuti obbligatori, l'indicazione dei criteri generali per l'individuazione di macroaree, definite tramite accordi tra Regioni ai sensi dell'art. 117, ottavo comma, della Costituzione, che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità, anche relativamente agli impianti di recupero, in coordinamento con quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera f). Tale articolo prevede l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

Gli aspetti vengono in evidenza riguardano, dunque, da un lato il carattere essenziale del mantenimento di livelli uniformi di tutela ambientale a livello nazionale (così come previsto dal Codice dell'ambiente), dall'altro – in un'ottica di rete integrata - la libera circolazione dei rifiuti tra le Regioni.

La Corte costituzionale, con riferimento alla fase dello smaltimento dei rifiuti, appare ricercare un punto di equilibrio tra una gestione della stessa su base regionale (e in relazione ai principi di autosufficienza e di prossimità espressi dall'art. 182-bis del Cod. ambiente) e la logica di rete in base alla quale si configura la fruizione degli impianti. Quest'ultima appare non ostare a ipotesi di smaltimento di rifiuti al di fuori dei confini regionali qualora lo richiedano, essenzialmente, aspetti di carattere "territoriale", oppure di "opportunità tecnico-economica" volti a raggiungere livelli ottimali di utenza servita, come si rinviene nell'art. 182, comma 3 del Cod. ambiente⁹, laddove è previsto il divieto di smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle in cui sono stati prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e

⁹ Laddove è previsto il divieto di smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi «in regioni diverse da quelle in cui sono stati prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano».

l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano.

Risulta utile a questo punto distinguere tra due diverse tipologie di rifiuti, ed in particolare tra i rifiuti urbani non pericolosi (i quali ai sensi degli artt. 182 e 182-bis del Cod. ambiente, debbono essere smaltiti sul territorio regionale secondo criteri di autosufficienza e prossimità) e i rifiuti speciali. Questi ultimi possono qualificarsi come pericolosi qualora contengano al loro interno una elevata concentrazione di sostanze inquinanti. La diversa natura dei rifiuti determina, come appare logico, una diversa disciplina di trattamento, in ragione delle loro caratteristiche che possono richiedere modalità di smaltimento differenti, e della conseguente non fungibilità degli impianti disponibili sul territorio. Rispetto a quest'ultima tipologia di rifiuti e ai fini di una loro più efficace gestione, come rileva opportunamente la Corte costituzionale stessa nella successiva sentenza n. 82 del 2021, vige infatti il diverso criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento (art. 182-bis, comma 1, lett. b) del Cod. ambiente.

2. La pronuncia n. 76 del 2021 si caratterizza per un dispositivo in parte di infondatezza e in parte di illegittimità costituzionale.

Vengono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 120, primo comma, Cost., nonché agli artt. 2 e 3 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta – dell'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, comma 1, della l.r. Valle d'Aosta n. 31 del 2007 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), laddove prevede (fatta salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate) il divieto di esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Tale previsione è giudicata dalla Corte conforme all'art. 182 Cod. ambiente, in quanto lo stesso stabilisce il divieto di smaltire i rifiuti urbani in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali e internazionali sul punto.

Viene, invece, dichiarato costituzionalmente illegittimo (per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), 120, primo comma, Cost., nonché degli artt. 2 e 3 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta) l'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007. Attraverso questo intervento normativo la Regione vietava il completamento dei lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione dei rifiuti speciali provenienti da altre Regioni nelle discariche non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020. In questo modo, rileva la Corte, veniva impedito (in contrasto con l'art. 182 del Codice

dell'ambiente) agli strumenti di pianificazione di operare una valutazione sul fabbisogno di smaltimento dei rifiuti: in sostanza, la normativa regionale effettuava una valutazione di autosufficienza al di fuori degli strumenti di pianificazione previsti dal Codice dell'ambiente¹⁰. La normativa regionale, inoltre, interveniva su di un ulteriore profilo, sottoponendo il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni ad una duplice limitazione, relativa: a) all'utilizzo delle sole discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020; b) al limite massimo del 20% della loro capacità annua autorizzata.

La Corte rileva come, in questo modo, venga introdotta una misura che risulta incompatibile con il sistema di rete integrata, il quale si basa su di una possibilità (in astratto) di interconnessione tra i vari siti, pur privilegiando (in concreto) la vicinanza fra il luogo di produzione e quello di raccolta¹¹. Da ultimo, oggetto di censura da parte del giudice costituzionale è anche l'attribuzione, alla Giunta regionale, del potere di individuare la particolare tipologia dei rifiuti soggetti a caratterizzazione, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti. Essi, come è noto, sono rifiuti speciali – derivanti da processi industriali – che richiedono una approfondita analisi con riferimento ai processi di produzione da cui derivano, funzionale alla loro successiva classificazione. In questo modo, rileva la Corte, viene attribuita alla Giunta la possibilità di determinare criteri di ammissibilità che, al contrario, risultano previsti a monte dalla normativa europea e dal d.lgs. n. 36 del 2003.

Viene inoltre ribadito, con riferimento anche alle Regioni speciali ed in linea con la precedente giurisprudenza costituzionale, il principio dell'uniformità della tutela ambientale. La disciplina statale, infatti, come già precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 58 del 2015. «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme» il quale «si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province

¹⁰ Questa modalità di procedere anche eventualmente in contrasto con «atti di pianificazione territoriale eventualmente incompatibili con il dettato legislativo» è ravvisata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 66 del 2018 (punto 7.4 del Considerato in diritto) avente ad oggetto disposizioni di una legge della Regione Veneto in materia di attività estrattiva, su cui v. F. GORGERINO, Problemi attuali della “riserva di amministrazione”: il caso delle leggi-provvedimento regionali in materia ambientale, in *Rivista Giur. edilizia*, 6, 2019, p. 595.

¹¹ Sulla introduzione di criteri di concretezza e realismo per una compiuta realizzazione della tutela ambientale, v. R. FERRARA, *Modelli e tecniche di tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza delle prassi*, in *Foro amministrativo*, TAR, 6, 2009, p. 1945. È stato rilevato, inoltre, come l'interesse ambientale non debba presentare un carattere necessariamente “antagonistico”, potendo lo stesso rivelare una “propensione” a “trovare idonea composizione con interessi astrattamente confliggenti, compresi quelli propri dell'industria e delle attività produttive, C. FELIZIANI, *Industria e ambiente*, cit., p. 858.

autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino»¹².

L'individuazione da parte della Regione di limiti relativamente allo smaltimento di rifiuti aventi caratteristiche differenti dai rifiuti urbani non pericolosi risulta, pertanto, in contrasto con il vincolo di cui all'art. 120, primo comma, della Costituzione, il quale vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le stesse Regioni ordinarie e speciali.

3. Nella sentenza n. 82 del 2021 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo (per violazione dell'art. 120 Cost. e con assorbimento delle ulteriori censure promosse in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.), l'art. 10 della legge della reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022)». Tale disposizione sostituiva, a decorrere dal 1° gennaio 2021, la Tabella di cui all'Allegato A della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), che fissa gli importi del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi – c.d. “ecotassa” – istituito ai sensi dell'art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Nella nuova Tabella veniva stabilito che per i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per inerti prodotti in Regione» il tributo fosse dovuto nella misura di euro 10,00 per tonnellata e che per i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per inerti provenienti da fuori Regione» il tributo fosse dovuto nella misura di euro 25,82 per tonnellata.

Come rileva la Corte, tale tributo ambientale, che ha l'obiettivo di «correggere, tassandole, le esternalità negative date dall'incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati)»¹³, nel caso di specie veniva dalla normativa regionale applicato ai rifiuti speciali prodotti fuori Regione.

L'istituzione di tributi di questo tipo, i quali rientrano nell'esercizio dell'autonomia finanziaria delle Regioni, è tuttavia sottoposta dalla Corte ad un'analisi volta a verificare se essa si traduca o meno in una sostanziale

¹² Corte cost., sent. n. 58/2015, punto 5.3 del Considerato in diritto.

¹³ Considerato in diritto, punto n. 6.2. In tema di ecotassa, v. F. MENTI, *Ambiente e imposizione tributaria. Il tributo speciale sul deposito dei rifiuti*, CEDAM, Padova, 1999, e M. BASILE, C. SCIANCEPORE, *Profili applicativi del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi*, in *Ambiente & sviluppo*, 2010, n. 11, pp. 886 ss., nonché, da ultimo, M. AULENTA, *Ambiente: piccoli tributi crescono*, in *Rivista di Diritto Finanziario e di Scienza delle Finanze*, 1, 2020, p. 71.

introduzione di dazi all'importazione, in contrasto con la necessità di garantire una rete adeguata ed integrata per lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi¹⁴. Tale norma, nel prevedere una diversa tassazione per lo smaltimento in discarica dei rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione e volta ad evitare, negli intenti, il sovra-conferimento di rifiuti speciali non pericolosi di provenienza extraregionale, viola a giudizio della Corte¹⁵ l'art. 120 Cost., producendo un effetto discriminatorio, volto a sottrarre la Regione resistente a quelle che la Corte costituzionale definisce come le «implicazioni, anche in termini di solidarietà, connesse alla necessità di garantire una rete adeguata e integrata per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi»¹⁶. In questo senso, nemmeno la legge statale potrebbe, senza incorrere in una violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., abilitare una Regione a introdurre dazi o forme impositive ad effetto equivalente.

Come ribadito, da ultimo, nella pronuncia n. 76/2021¹⁷, il principio di autosufficienza dello smaltimento dei rifiuti in ambito regionale risulta infatti applicabile solo ai rifiuti urbani non pericolosi. Restano fuori dall'applicazione di tale principio i rifiuti speciali (siano essi pericolosi o non pericolosi): rispetto ad essi infatti, non risulta determinabile a priori la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, facendo perciò venire meno l'applicazione del criterio dell'ambito territoriale ottimale.

La Corte, peraltro, rileva (in linea con la propria giurisprudenza per cui le competenze regionali non possono alterare *in peius* gli standard ambientali statali¹⁸) come la differenziazione del prelievo in ragione della provenienza

¹⁴ In questo senso, v. Corte cost. n. 82/2021, punto 6.4.2 del Considerato in diritto.

¹⁵ In linea con la propria precedente giurisprudenza: sentt. n. 227 del 2020, n. 231 del 2019, n. 107 del 2018, n. 10 del 2009, n. 2 del 2006 e n. 51 del 1991.

¹⁶ Corte cost., n. 82/2021, punto 6.4.2 del Considerato in diritto. Il riferimento, in controluce, alle implicazioni in termini di solidarietà che si ricollegano alle azioni in difesa dell'ambiente, è stato colto anche dalla dottrina civilistica. Su questo punto, in particolare, v. M. ROBLES, *Per una «grammatica» (negoziale) dei conflitti ambientali*, in *Giustizia civile*, 1, 2021, p. 58, il quale rileva che «se l' "ambiente" coincide con l'insuperabile contesto entro cui»(ad litteram) "circostanziare" il modo d'essere del soggetto nelle proprie "autodeterminazioni", nessuna "relazione" è pensabile nell'ottica riduttiva di una "pattuizione anelastica", poiché questa va necessariamente intesa (e, nel caso, rimodulata) in funzione delle sue ricadute non soltanto sui soggetti contraenti, ma anche su quanti dai "riflessi" di quel contratto (arg. ex art. 1372, cpv., c.c.) vengano intercettati». E pertanto «Ciò equivarrebbe ad affermare che l'atto di autonomia "eco-compatibile", in quanto interferente con un "bene comune", si differenzia profondamente dai consueti schemi invalsi, atteggiandosi come contratto a protezione di terzi indeterminati».

¹⁷ Ma v. anche, in precedenza, n. 10/2009, n. 12/2007, n. 161/2005, n. 505/ 2002 e n. 281/2000.

¹⁸ V. Corte cost., sentenze n. 7/2019, n. 139/2017 e n. 74/2017.

regionale o extraregionale del rifiuto possa porsi, in concreto, in contrasto con i valori costituzionali della tutela ambientale e della salute, poiché produce l'effetto di una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio nazionale¹⁹.

L'esito dei due giudizi in via principale in esame induce a ritenere come sia radicata, nelle argomentazioni spese al riguardo dal giudice costituzionale, la concezione dell'ambiente come materia-valore «capace di interessare trasversalmente l'intero arco dei soggetti pubblici del sistema multilivello»²⁰ nel perseguimento del comune obiettivo della protezione dell'ambiente. Tale obiettivo, nella sua complessità, impone il superamento di una prospettiva che miri alla sola protezione del territorio regionale, minando in radice l'intento di una tutela ambientale di carattere integrato sotteso al Codice dell'ambiente, nonché l'impronta essenzialmente solidaristica che dovrebbe informare la gestione della problematica dello smaltimento dei rifiuti. La legislazione regionale nelle due pronunce censurata, sembra invece avere le caratteristiche di «una legislazione ampiamente provvedimentale, che talvolta cozza contro i limiti di competenza senza quasi mai sollevare grandi conflitti di indirizzo politico»²¹.

I divieti regionali sopra evidenziati, dunque, si pongono in un insanabile contrasto con il concetto di “rete integrata di impianti di smaltimento”, previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, il quale presuppone «la possibilità di interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato; l'assenza di ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti»²²; la consapevolezza che nel caso dei rifiuti speciali si ha la prevalenza del criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento rispetto ai diversi principi di autosufficienza e di prossimità.

¹⁹ È stato sottolineato come, in taluni casi possano prodursi, c.d. effetti di di *spill-over*, riconducibili al carattere territoriale di una determinata tassazione ambientale, i quali possono eventualmente travalicare il territorio regionale, andando ad impattare su territori distanti da quello su cui insiste l'attività inquinante, F. GALLO, *Profili critici della tassazione ambientale*, in *Rassegna tributaria*, 2, 2010, pp. 303 ss.

²⁰ R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2002, p. 115.

²¹ R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi e domani*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, p. 50.

²² Così Corte cost., n. 227/2020, punto 14.1 del Considerato in diritto e, analogamente Corte cost. n. 10/2009, punto 10 del Considerato in diritto.