

Con sentenza n. 50 del 24 marzo 2023, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9 (Legge di semplificazione 2022).

L'istituto della messa in sicurezza permanente, nella sua originaria configurazione, consisteva, secondo la definizione offerta dall'art. 2, lett. i), D.M. 25 ottobre 1999, n. 471 (Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'art. 17, D.L.vo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni), in un insieme di interventi, posti in essere nel corso della bonifica di un sito inquinato, atti 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 i richiamati 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.L.vo n. 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, lettera g)», ossia alle «are[e] adibit[e] 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». Dal combinato disposto di queste previsioni normative emerge, dunque, che le discariche per la messa in sicurezza permanente sono ricomprese nell'ambito di applicazione del D.L.vo n. 36/2003 e che ad esse si applicano criteri e modalità ivi previsti. Più di recente, il D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152, 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, D.L. n. 2/2012, come convertito).

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, possono meglio comprendersi le diverse opzioni interpretative del rapporto intercorrente fra il primo e il secondo periodo dell'art. 21, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 26/2003, come modificato dall'impugnato art. 12, comma 1, lett. a), della legge reg. Lombardia n. 9/2022. Il primo periodo del menzionato comma 12, tuttora immutato, stabilisce 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, approvati ed autorizzati ai sensi delle procedure previste dal titolo V, parte VI [recte: IV], del D.lgs. 152/2006» 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, della legge reg. Lombardia n. 12 del 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 del citato 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 in esame, prevede poi che «[t]ale

messa in sicurezza permanente» debba essere realizzata «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» fissati dal D.L.vo n. 36/2003, mentre in precedenza stabiliva che essa dovesse aver luogo «secondo i criteri e le modalità» previste dallo stesso decreto.

Gli argomenti prospettati a sostegno dell'ipotesi interpretativa della distinzione di oggetti fra primo e secondo periodo del modificato art. 21, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 26/2003 non sono persuasivi. 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. La rilevata plausibilità e persuasività dell'interpretazione, secondo cui la disposizione concerne rifiuti, si fa ancor più rilevante nella sede del sindacato di legittimità costituzionale in via principale, dove, come più volte sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative, a maggior ragione quando l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di una lesione della competenza legislativa statale (*ex multis*, sentenze n. 231 del 2019 e n. 107 del 2017). A partire dal presupposto interpretativo così precisato, occorre infine ricordare che, per costante giurisprudenza, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 191 del 2022). Pertanto, l'attenuazione del vincolo al rispetto del D.L.vo n. 36/2003, operata dalla norma impugnata, costituisce una violazione di tale competenza esclusiva.

Riferimenti Normativi:

- art. 117 Cost.