

Corte costituzionale, sentenza 4 gennaio 2009, n. 10

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), promossi con ordinanze del 21 febbraio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, e del 24 aprile 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione prima, sui ricorsi proposti dalla Vergine S.r.l. ed altri contro la Regione Puglia ed altri e dalla Società Recuperi Pugliesi S.r.l. contro la Provincia di Bari ed altra, iscritte ai nn. 144 e 259 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 21 e 37, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione della Vergine S.r.l., del Comune di Foggiano ed altri e del Comitato «Vigiliamo per la discarica», della Società Recuperi Pugliesi S.r.l. e della Regione Puglia;

Udito nell'udienza pubblica del 16 dicembre 2008 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi gli avvocati Pietro Quinto per la Vergine S.r.l., Antonio Lupo per il Comune di Foggiano ed altri e per il Comitato «Vigiliamo per la discarica», Giuseppe Mariani per la Società Recuperi Pugliesi S.r.l., Bartolomeo Della Morte e Maria Alessandra Sandulli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 21 febbraio 2008 (r.o. n. 144 del 2008), il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 41 e 120 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia).

Secondo il rimettente, la norma regionale denunciata non si conformerebbe ai principi fondamentali posti dalla legislazione statale, con riferimento allo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, in particolare dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante norme di «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE

sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», il cui contenuto è stato trasfuso nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», in quanto verrebbe a porre delle limitazioni territoriali allo stesso.

1.1. - Il Tar Puglia ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione nel corso di un giudizio promosso dalla Società Vergine S.r.l. - titolare di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi, operante nel territorio del comune di Taranto - per ottenere l'annullamento di una nota-provvedimento del Settore Ecologia ed Ambiente della Provincia di Taranto, con la quale, secondo la ricostruzione operata dal giudice a quo, si è vietato alla Società, in applicazione della legge regionale n. 29 del 2007, lo smaltimento in Puglia di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da altre Regioni.

1.2. - Quanto al profilo della rilevanza, il giudice a quo - data la natura provvedimentale della richiamata nota e lo stretto collegamento esistente tra la nuova disciplina sullo smaltimento dei rifiuti speciali e pericolosi prodotti al di fuori della Regione Puglia, di cui alla legge regionale n. 29 del 2007, ed il contenuto dell'atto impugnato - ritiene che la decisione del ricorso non possa prescindere dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale della norma censurata, regolatrice della fattispecie di cui trattasi.

1.3. - Quindi, secondo il rimettente, non inciderebbe sulla questione di costituzionalità la normativa comunitaria vigente in materia di smaltimento di rifiuti - direttiva n. 2006/12/CE del 5 aprile 2006 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti) e regolamento 2006/1013/CE del 14 giugno 2006 (Regolamento 2006/1013/CE del 14 giugno 2006, relativo alla spedizione dei rifiuti) - in quanto sia la citata direttiva che il regolamento CE, pur conferendo agli Stati membri la facoltà di limitare la movimentazione dei rifiuti, non contengono prescrizioni precise e di automatica esecuzione, che possano trovare applicazione alla fattispecie oggetto del giudizio a quo.

1.4. - Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tar rimettente richiama - per estenderne la portata anche al fine di risolvere l'odierno incidente di costituzionalità - le affermazioni contenute in diverse sentenze rese dalla Corte costituzionale in materia (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 del 2005, n. 505 del 2002, n. 335 del 2001, n. 281 del 2000 e n. 196 del 1998), secondo cui, in sintesi, il principio dell'autosufficienza dello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi, di cui all'art. 182, comma 5, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - nel quale è stato trasfuso l'art. 5, comma 5, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - non è applicabile nei confronti dei rifiuti pericolosi o speciali, rispetto ai quali è invece prevalente il criterio della necessaria individuazione di impianti appropriati per la relativa eliminazione, criterio la cui applicazione non consente di predeterminare un ambito territoriale di smaltimento.

Pertanto, secondo il Tar, la norma denunciata, limitando lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti dal territorio extraregionale alle sole ipotesi in cui le strutture site nella regione Puglia costituiscano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali, integra (nei termini di cui alla sentenza n. 505 del 2002) un «divieto relativo» allo smaltimento che, sulla base della citata giurisprudenza della Corte Costituzionale, contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, 120 e 41 della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, infatti, l'art. 3, comma 1, della legge regionale Puglia n. 29 del 2007, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non rispettoso dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale, ed, in particolare, dal d.lgs. n. 152 del 2006. La norma regionale verrebbe altresì a violare l'art. 120 Cost., in quanto l'impugnata normativa regionale determinerebbe una ingiustificata limitazione della libertà di circolazione delle cose tra le Regioni, nonché l'art. 41 Cost., poiché la previsione inciderebbe ingiustificatamente sia sulla posizione dei gestori degli impianti di smaltimento, che verrebbero penalizzati dalla creazione di ostacoli alla libera circolazione delle merci tra le Regioni, sia su quella dei produttori di rifiuti, i quali, proprio in ragione dei predetti vincoli, subirebbero le connesse inefficienze del servizio di smaltimento.

2. - Si è costituita la Società Vergine S.r.l., la cui difesa ha ribadito, pur con più complessa articolazione, i profili di illegittimità indicati dal giudice a quo nell'ordinanza di rimessione, affermando, inoltre, che la disciplina regionale sarebbe altresì viziata di «eccesso di potere legislativo», avendo la legge regionale Puglia n. 29 del 2007 perseguito lo scopo di impedire lo smaltimento in Puglia dei rifiuti speciali prodotti al di fuori del relativo ambito regionale, cioè una «finalità diversa da quella additata dalla norma costituzionale».

2.1. - Con successiva memoria del 25 novembre 2008, la Società Vergine S.r.l. ha ribadito l'illegittimità costituzionale della legge regionale per eccesso di potere legislativo e per violazione dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale. La difesa della Società sostiene che la «mappatura» sulla cui base, secondo l'interventore ad opponendum, nel giudizio a quo, Comitato «Vigiliamo per la discarica», sarebbe astrattamente possibile rilasciare le certificazioni richieste dalla legge regionale n. 29 del 2007 - Rapporto Rifiuti 2006 - contiene dati insufficienti per consentire alle autorità amministrative delle altre Regioni di provvedere alla concessione delle dette certificazioni, stante l'assenza dell'indicazione del quantitativo giornaliero autorizzato per ciascun impianto, dei codici CER autorizzati (indicativi delle tipologie di rifiuti speciali trattabili) e dell'obsolescenza dei dati del relativo documento.

Secondo la Società Vergine S.r.l., pertanto, la disciplina impugnata determina un'irragionevole invasione nella sfera legislativa delle altre Regioni, in ragione dell'imposizione alle stesse di un facere amministrativo connesso alla gestione delle certificazioni relative allo smaltimento dei rifiuti. L'irragionevolezza sarebbe, altresì, dimostrata dalla circostanza per cui la normativa censurata non impone, di converso, alle amministrazioni pugliesi l'obbligo di rilasciare specifiche certificazioni ai produttori regionali di rifiuti speciali che intendano smaltire o che effettivamente smaltiscano rifiuti fuori dalla Regione Puglia.

La difesa della società, sostiene, quindi, che quanto previsto dalla legge regionale n. 29 del 2007 costituisce materia che rientra nella sfera di competenza esclusiva dello Stato relativamente all'ambiente e, richiamando la recente sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2008, afferma che l'intervento regionale, legittimato dalla tutela di interessi rientranti nella relativa competenza, possa avvenire solo nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato, circostanza non realizzatasi con riferimento alla normativa impugnata.

Infine, la Società deduce l'incostituzionalità della

disposizione regionale per violazione non solo dei già evocati parametri, ma anche degli artt. 32, 117, primo comma, e 3 della Costituzione.

3. - Si è costituita la Regione Puglia, sostenendo l'inammissibilità ed, in subordine, l'infondatezza della questione.

Quanto all'inammissibilità, la difesa della Regione ritiene, innanzitutto, che la questione sia priva della necessaria rilevanza ai fini della definizione del giudizio a quo, dato che la nota impugnata davanti al Tar non costituisce mera o piana applicazione della legge regionale, oggetto del presente giudizio, la quale non dispone affatto un divieto di smaltimento, ma prevede solamente che i rifiuti speciali siano smaltiti nell'impianto idoneo più vicino al luogo della loro produzione. Comunque, sempre secondo la Regione, essa sarebbe manifestamente inammissibile per carenza di motivazione sull'effettiva incidenza che l'intervento correttivo richiesto avrebbe sulla decisione della controversia. Ulteriore motivo di inammissibilità deriverebbe, sempre per la difesa regionale, dal non aver il rimettente esercitato il potere interpretativo-applicativo, riconosciutogli dall'ordinamento, e non aver proceduto, di conseguenza, a dare un'interpretazione della norma impugnata conforme ai principi costituzionali.

La questione sarebbe altresì inammissibile per non avere il rimettente correttamente specificato l'oggetto del giudizio, dato che per individuare la norma da sottoporre alla valutazione della Corte non ci si deve limitare al solo art. 3 della legge regionale n. 29 della 2007, ma occorre riferirsi al combinato disposto degli artt. 2, 3 e 4 della medesima legge, la quale, sempre secondo la difesa della Regione, non conterrebbe alcun divieto allo smaltimento di rifiuti pericolosi o non pericolosi di provenienza extraregionale, ma delinea un sistema perfettamente equilibrato.

In via subordinata, la difesa della Regione sostiene l'infondatezza della questione, in quanto il regime previsto dall'art. 3 della legge regionale n. 29 del 2007, in combinato disposto con il successivo art. 4 della medesima legge, non integrerebbe gli estremi del divieto «relativo» di smaltimento di rifiuti (nei termini di cui alla sentenza n. 505 del 2002), non facendo riferimento ad alcun parametro numerico, né a percentuali di capacità ricettiva delle discariche, rispettando, pertanto, i principi fissati dall'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006. La difesa conclude affermando che la denunciata disposizione, non imponendo limiti di ingresso ai rifiuti speciali extraregionali, ma prevedendo invece una regolamentazione funzionale all'applicazione dei criteri di specializzazione e di prossimità, con priorità logica per il principio di specializzazione-appropriatezza, non contrasterebbe con le disposizioni costituzionali che garantiscono la libera circolazione delle merci tra le Regioni e la libertà di iniziativa economica (artt. 41 e 120 Cost.).

4. - Si sono costituiti i Comuni di Faggiano, Fragagnano, Lizzano e Monteparano e, con identica memoria, il Comitato «Vigiliamo per la discarica», tutti già parti nel giudizio principale.

Costoro hanno, in primis, sostenuto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della norma impugnata per la mancata valutazione, da parte del giudice a quo, della conformità della stessa alle direttive n. 75/442/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti), n. 2006/12/CE del 5 aprile 2006 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), al regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2006/1013/ del 14 giugno 2006, nonché a numerose sentenze della Corte di Giustizia. La valutazione di tali atti avrebbe consentito al giudice a quo,

prima di rimettere la questione alla Corte, di constatare come la disciplina regionale impugnata abbia coerentemente applicato il principio comunitario di prossimità dello smaltimento dei rifiuti, volto a limitare la circolazione degli stessi ed a favorirne lo smaltimento nell'impianto appropriato più vicino al luogo di produzione.

Infine, gli stessi hanno sottolineato la conformità e coerenza della previsione denunciata anche con i principi costituzionali (in particolare con l'art. 117, comma terzo, Cost.), nonché con gli artt. 3-bis, 3-ter, 182 e 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, costituendo concreta attuazione del principio di prossimità richiamato da tale decreto legislativo.

5. - Con successiva ordinanza del 24 aprile del 2008 (r.o. n. 259 del 2008), lo stesso Tar Puglia, sezione prima, ha sollevato analoga questione di costituzionalità della medesima norma regionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), 41, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio (del tutto simile a quello oggetto dell'ordinanza n. 144 del 2008) promosso dalla Società Recupero Pugliesi S.r.l. - operante nel settore smaltimento e recupero rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi nella provincia di Bari - per ottenere l'annullamento di una nota-provvedimento del Dirigente del settore "Rifiuti" della relativa Provincia con la quale si è vietato alla detta Società, in applicazione della legge regionale n. 29 del 2007, lo smaltimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni.

5.1. - Il rimettente ritiene rilevante, ai fini della definizione del giudizio principale, la decisione sulla dedotta questione di costituzionalità, dal momento che sussiste uno stretto collegamento tra la nuova disciplina regionale e l'emanazione del provvedimento impugnato nel giudizio a quo, in quanto la nuova regolamentazione rende di fatto impossibile lo smaltimento in Puglia di rifiuti provenienti dalle altre regioni italiane: la decisione del ricorso, pertanto, non può prescindere dalla questione di legittimità costituzionale.

Infatti, mentre l'applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge regionale Puglia n. 29 del 2007, comporterebbe il rigetto del ricorso in esame, al contrario, la dichiarazione d'incostituzionalità della norma priverebbe della sua base legislativa il provvedimento amministrativo impugnato nel giudizio a quo.

5.2. - Anche in questa ordinanza, il rimettente afferma, primariamente, la non rilevanza nella presente questione di costituzionalità della normativa comunitaria vigente in materia di smaltimento di rifiuti - direttiva n. 12/2006/CE del 5 aprile 2006 e regolamento n. 1013/2006/CE del 14 giugno 2006 - con motivazioni pressoché identiche a quelle espresse sul punto dal Tar Puglia, sezione staccata di Lecce, nella precedente ordinanza.

5.3. - Quindi, dopo un ampio ed analitico esame della giurisprudenza costituzionale in tema, e sulla base di motivazioni analoghe a quelle svolte dall'altro rimettente, il giudice a quo denuncia il contrasto dell'art. 3, comma 1, della legge regionale Puglia n. 29 del 2007 con gli artt. 117, secondo comma, lettera s), 41, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

La norma denunciata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invasiva della competenza esclusiva attribuita dalla predetta norma allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e in quanto non sarebbe rispettosa dei principi fondamentali previsti dalla legislazione

statale. Inoltre, la disposizione regionale censurata sarebbe in contrasto con gli artt. 41, primo comma, e 120, primo comma, Cost. Le motivazioni fatte valere sono identiche a quelle svolte dall'altro rimettente nell'ordinanza n. 144 del 2008.

6. - Si e' costituita la Societa' Recuperi Pugliesi S.r.l., la cui difesa ha, sostanzialmente, ribadito i profili di illegittimita' indicati dal giudice a quo nell'ordinanza di rimessione.

7. - Si e' costituita la Regione Puglia, chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare la manifesta inammissibilita' ed, in subordine, la manifesta infondatezza della questione, riservandosi di ulteriormente argomentare e dedurre.

7.1. - In prossimita' dell'udienza pubblica, la difesa della Regione Puglia ha depositato memoria con la quale insiste per una declaratoria di (manifesta) inammissibilita' e, in subordine, di (manifesta) infondatezza della presente questione, con argomentazioni identiche a quelle svolte nell'atto di costituzione del 3 giugno 2008, relativo alla precedente questione.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, dubita, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 120 e 41 della Costituzione, della legittimita' costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), nella parte in cui, limitando lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti dal territorio extraregionale alle sole ipotesi in cui le strutture site nella regione Puglia costituiscono gli impianti di smaltimento appropriati piu' vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali, integra un «divieto relativo» allo smaltimento (nei termini di cui alla sentenza n. 505 del 2002).

2. - Successivamente, con ordinanza del 24 aprile 2008 (r.o. n. 259), la sezione prima dello stesso Tribunale amministrativo regionale della Puglia, ha sollevato analoga questione di legittimita' costituzionale della citata norma regionale, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), 120, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata violerebbe, con identiche motivazioni di cui alla sopra citata ordinanza, gli artt. 120, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione. La stessa sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiche', secondo il rimettente, invasiva della competenza esclusiva attribuita dalla predetta norma allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (nei termini di cui alla sentenza n. 161 del 2005) e non rispettosa dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale in materia ambientale (ora dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»).

3. - Deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione, in quanto concernenti la stessa disposizione e relativi a questioni del tutto analoghe.

4. - Preliminarmente, per entrambe le questioni, e' da considerare che il giudizio non puo' estendersi a valutare se la censurata disposizione regionale abbia violato i parametri evocati dalla Societa' Vergine s.r.l. e dalla Societa' Recuperi Pugliesi in aggiunta rispetto a quelli del Tar rimettente (e cioe' degli artt. 32, 117, primo comma, e 3 Cost.), in quanto, per giurisprudenza

costituzionale costante, l'oggetto del giudizio incidentale di costituzionalita' e' individuato esclusivamente dall'ordinanza di rimessione, rimanendo estraneo al giudizio stesso l'esame di ulteriori parametri prospettati dalle parti private costituite (sentenze n. 362 e n. 325 del 2008; ordinanza n. 242 del 2006).

5. - Sempre in via preliminare e in relazione alla questione sub r.o. n. 144 del 2008, e' da disattendere l'eccezione di inammissibilita' dedotta dalla difesa dei Comuni di Faggiano, Fragagnano, Lizzano e Monteparano e del Comitato «Vigiliamo per la Discarica» riguardo alla mancata valutazione, da parte del giudice a quo, della conformita' della stessa alla normativa comunitaria vigente in materia di smaltimento rifiuti - in particolare con riferimento alla direttiva n. 12/2006/CE del 5 aprile 2006, al regolamento n. 1013/2006/CE del 14 giugno 2006, alla sentenza della Corte di giustizia CE del 9 luglio 1992, resa nella causa C-2/90, alla sentenza della Corte di giustizia CE del 17 marzo 1993, resa nella causa C-155/91 ed alla sentenza della Corte di giustizia Ce del 28 giugno 1994, resa nella causa C-187/93 - avendo il rimettente non implausibilmente ritenuto irrilevante, nella presente questione di costituzionalita', il riferimento al diritto comunitario. Il giudice a quo afferma, infatti, che, in detto ambito, tale normativa si limita «semplicemente a legittimare la potesta' degli Stati membri di limitare il movimento dei rifiuti, senza prevedere prescrizioni dal contenuto preciso ed autoapplicativo che possano trovare applicazione nel caso concreto».

5.1. - Sono, altresì, da disattendere le eccezioni di inammissibilita' formulate dalla Regione.

Nell'ordinanza del 21 febbraio 2008 della sezione staccata di Lecce del Tar Puglia si riferisce che nell'atto impugnato, dopo che era data comunicazione della pubblicazione nel BURP della legge regionale de quo, si affermava che in forza «della predetta Legge e' vietato lo smaltimento in Puglia dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti da altre regioni se non accompagnati da una certificazione attestante l'inesistenza o l'inoperativita' di impianti piu' vicini al luogo di produzione del medesimo rifiuto. Pertanto e' conseguentemente vietato il conferimento in Puglia di rifiuti speciali provenienti anche dalle Regioni Lazio, Toscana e Umbria».

Nell'ordinanza del 24 aprile 2008 della prima sezione del Tar Puglia si riferisce, parimente, che nell'atto sottoposto al suo giudizio, dopo che era stata richiamata la disciplina contenuta nella legge regionale n. 29 del 2007, si precisava che «ove lo smaltimento di rifiuti speciali, presso impianti ubicati nel territorio regionale, avvenga in violazione delle richiamate disposizioni, si riterranno inadempite le prescrizioni di gestione contenute nei provvedimenti autorizzatori con conseguente comminatoria delle sanzioni normativamente previste».

Di fronte ad indicazioni precettive di tale tenore, e', quanto meno, non implausibile il convincimento del giudice a quo che, ritenendo, in entrambi i casi, l'atto amministrativo corretta applicazione della legge regionale e ritenendo, altresì, che ogni sforzo interpretativo per rendere la norma che doveva applicare conforme al dettato costituzionale si infrangesse contro i limiti che il nostro ordinamento pone all'attivita' ermeneutica, lo ha indotto a sollevare la questione di legittimita' costituzionale sul presupposto della sua rilevanza per la definizione del giudizio di sua competenza.

Con riferimento, infine, alla lamentata non corretta specificazione dell'oggetto del giudizio, per avere i due rimettenti

censurato solo l'art. 3 della legge in esame (rectius: solo il primo comma dell'art. 3) tralasciando di prendere in considerazione la portata complessiva di tale normativa che richiederebbe, per essere compiutamente compresa, di estendere l'esame anche agli artt. 2 e 4, e' sufficiente, per ritenere l'eccezione inammissibile, osservare che i rimettenti hanno individuato nel primo comma dell'art. 3 il nucleo centrale della legge, in quanto in esso era ravvisato il contrasto con i parametri costituzionali invocati. In effetti, come sara' precisato nel successivo punto 11, il venir meno della norma denunciata viene a privare le altre disposizioni regionali evocate dalla Regione Puglia di autonoma portata regolatrice.

6. - Nel merito, la questione e' fondata.

7. - Questa Corte gia' piu' volte e' intervenuta sui limiti che incontra la legislazione regionale nel disciplinare lo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.

Mentre da un lato si e' statuito che, alla stregua del principio di autosufficienza stabilito espressamente, ora, dall'art. 182, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, ma, gia' in passato, affermato dall'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale e' applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi, dall'altro, invece, si e' affermato che il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possono valere ne' per quelli speciali pericolosi (sentenze n. 12 del 2007, n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000), ne' per quelli speciali non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

Si e', infatti, rilevato che per tali tipologie di rifiuti non e' possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile «individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001).

8. - Con particolare riguardo al trasporto dei rifiuti, poi, questa Corte ha escluso che le Regioni, sia ad autonomia ordinaria, sia ad autonomia speciale, possano adottare misure volte ad ostacolare «in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni» (sentenze n. 64 del 2007; n. 247 del 2006; n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002) e ha reiteratamente ribadito «il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni» (sentenza n. 161 del 2005).

Sulla base di tali rilievi, questa Corte ha ritenuto che numerose disposizioni regionali, le quali vietavano lo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, fossero in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni, oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22 del 1997, e riprodotti dal d.lgs. n. 152 del 2006.

9. - Anche se l'impugnata disposizione regionale pone allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale un divieto non assoluto, ma relativo - in quanto consente lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi extraregionali «a condizione che

quelli siti nella regione Puglia siano gli impianti di smaltimento appropriati piu' vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali» - non viene meno l'illegittimita' costituzionale della disposizione impugnata. Questa Corte ha, infatti, gia' ritenuto che lo stabilire, da parte di una norma regionale, un divieto sia pur relativo e non assoluto, come quello del caso in esame, non «giustifica una valutazione diversa da quella riservata dalle citate sentenze alle norme allora scrutinate, che imponevano un divieto assoluto» (sentenza n. 505 del 2002).

Pertanto, l'art. 3, comma 1, della legge della Puglia n. 29 del 2007 - in quanto prevede limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel territorio della regione - viola l'art. 120 della Costituzione, il quale vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che siano di ostacolo alla libera circolazione delle cose.

10. - Parimenti fondata e' la censura relativa alla violazione della competenza esclusiva statale nella materia de qua.

La disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La norma regionale impugnata - prevedendo un divieto, legato a limitazioni territoriali, allo smaltimento extraregionale dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi - viene a porsi in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (che riproduce l'espressione precedentemente contenuta nel comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), che non prevede specifici divieti, pur manifestando favore verso «una rete integrata ed adeguata di impianti» «per permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati piu' vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi». Laddove nella disciplina statale l'utilizzazione dell'impianto di smaltimento piu' vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare, ma ne «permette» anche altre, nella disciplina regionale impugnata costituisce la soluzione obbligata. Tale divieto viene, altresì, a contrastare con lo stesso concetto di «rete integrata di impianti di smaltimento» che presuppone una possibilita' di interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato e non ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti.

Il divieto e' legittimo, per quanto in precedenza rilevato al punto 7, con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi in quanto e' la normativa statale che lo prevede, mentre si pone in contrasto con la Costituzione nella parte in cui una fonte di produzione legislativa regionale lo venga a contemplare nei confronti degli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale.

L'accoglimento della questione di legittimita' costituzionale con riferimento a questi parametri assorbe le residue censure di illegittimita' dedotte dai rimettenti.

11. - Poiche' le restanti disposizioni contenute nella legge regionale presentano una inscindibile connessione con quella oggetto di specifica impugnazione, la declaratoria di illegittimita' costituzionale va, di conseguenza, estesa alle restanti disposizioni contenute nella legge della Regione Puglia n. 29 del 2007.

Riuniti i giudizi,
Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 3, comma 1,
della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina
per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi,
prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel
territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti
nella Regione Puglia), nonche' delle restanti disposizioni della
medesima legge regionale.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale,
Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

Il Presidente: Flick

Il redattore: Napolitano

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 23 gennaio 2009.

Il cancelliere: Fruscella