

La circolazione dei rifiuti – smaltimento e recupero – rifiuti urbani e rifiuti speciali

Il tema della circolazione dei rifiuti e delle possibili limitazioni alla stessa è da tempo all'esame della Corte Costituzionale e dei giudici amministrativi.

Le limitazioni alla circolazione dei rifiuti sono volte sia ad evitare eccessive movimentazioni che a garantire il conferimento di quantità adeguate di rifiuti agli impianti esistenti su un determinato territorio (limitazioni che si traducono in divieti di esportazione e talvolta anche in obblighi di conferimento) o a limitare l'utilizzo degli impianti in funzione del territorio di riferimento (limitazioni che si traducono in divieti di importazione dei rifiuti prodotti da altre regioni).

Tali limitazioni, effettuate in applicazione del principio dell'autosufficienza e del parallelo principio della prossimità (più propriamente riferito ai rifiuti speciali), costituiscono, in linea di principio, compressioni della libertà di iniziativa economica ed alterazioni della libera concorrenza, e sono pertanto ammesse in via di eccezione, sulla base di effettive ragioni di tutela ambientale.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avuto modo di affermare tali principi con riferimento a una fattispecie di divieto di "esportazione", asserendone la ragionevolezza solo nel caso in cui i locali impianti siano effettivamente adeguati¹.

La Corte costituzionale si è occupata più volte del problema, posto dalla legislazione regionale, relativo al divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale (divieto di "importazione"), pervenendo sostanzialmente ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.

Da un lato la Corte ha stabilito che alla luce del principio dell'autosufficienza il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è pienamente applicabile ai **rifiuti urbani non pericolosi nonché ai rifiuti speciali assimilati** (sentenza n. 196 del 1998).

La Corte, d'altro lato, ha invece statuito che il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possono valere per quelli "**pericolosi**", i quali necessitano di processi di smaltimento appropriati e specializzati (sentenza n. 281 del 2000). Per i rifiuti pericolosi si deve infatti ritenere prevalente, in ragione delle loro caratteristiche, il diverso criterio della necessità di impianti appropriati e specializzati; tale criterio deve comunque essere integrato da quello della prossimità, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti².

¹ Parere del 19 novembre 1999, AS 186, espresso sul piano infraregionale della Provincia di Parma, con riferimento a rifiuti non pericolosi.

² Con la decisione n. 281 pertanto la Corte ritenne illegittima costituzionalmente la disposizione della legge regionale del Piemonte che poneva il divieto di smaltire presso le discariche per rifiuti speciali e speciali tossici e nocivi operanti o individuate sul territorio piemontese rifiuti di ogni tipologia provenienti da altre regioni.

Successivamente tale impostazione è stata ribadita con la decisione n. 335 del 2001, nella quale la Corte costituzionale ha precisato che le limitazioni alla circolazione dei rifiuti non sono applicabili ai **rifiuti speciali non pericolosi** (di cui all'art. 7 del D.lgs. n. 22/97)³ e con la decisione n. 505 del 2002, in cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 contenente "Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti", limitatamente alla parte in cui disponeva che i rifiuti speciali di provenienza extraregionale potessero essere conferiti in discariche ubicate nel Veneto e già in servizio all'entrata in vigore della legge regionale solo entro il limite del quindici per cento della loro capacità ricettiva residua a quella data esistente.

Questa ultima decisione è particolarmente significativa in quanto resa nel quadro di riferimento risultante dalla riforma del titolo V della Carta, che poteva indurre il giudice costituzionale a riconoscere autonomia legislativa nella materia alla Regione. La recente decisione n. 161/2005, riferita a normativa della regione Basilicata, ha ulteriormente ribadito quanto sopra.

Sono state asserite illegittime dal giudice amministrativo anche le limitazioni previste da **ordinanze di regolazione dell'emergenza ambientale**, relative alle regioni Puglia e Sicilia, con riferimento alla importazione di rifiuti speciali da fuori regione ai fini dello smaltimento in impianti specializzati⁴. Decisioni anche queste significative per effetto della presunzione di tutela ambientale che assiste le ordinanze emergenziali.

In relazione a tutto quanto sopra, quindi, la gestione e circolazione dei rifiuti speciali e l'avvio di rifiuti urbani o assimilati al recupero, nonché le attività di recupero in genere, non rientrano nella privativa comunale e non sono soggette a limitazioni sotto il profilo della circolazione in ambiti territoriali predeterminati all'interno del Paese; non trattandosi di attività per le quali è prevista la autosufficienza impiantistica a livello di bacino, sono criticabili non solo le illegittime limitazioni alla circolazione sopra menzionate, ma anche le iniziative impiantistiche realizzate da parte di autorità pubbliche locali in concorrenza con gli impianti privati esistenti⁵.

Roma, 12 luglio 2006

Dott. Giuseppe Gherardelli
Ufficio legale FISE

Prot.n.p57639GH

³ La questione si era posta con riferimento a legge regionale del Friuli che vietava l'ingresso ai fini di smaltimento nel territorio della regione di tale tipologia di rifiuti. Valorizzando la necessità che per il trattamento delle diverse tipologie di rifiuti speciali siano utilizzati impianti di smaltimento appropriati o addirittura, per qualcuna delle categorie indicate, come ad esempio i rifiuti sanitari o i veicoli a motore, impianti "specializzati", la Corte è giunta alla conclusione della ragionevolezza della scelta del legislatore nazionale di non predeterminare un ambito territoriale ottimale di smaltimento per i rifiuti speciali, rilevando anche un contrasto con l'art. 120 della Costituzione, nella misura in cui si pone un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale.

⁴ Sentenze del Tar del Lazio, sez. I, n. 1161 e n. 1148 del 14 febbraio 2001, riferite alle ordinanze 31 maggio 1999 e s.m.i., emanate, ex art. 5 della L. 225/1992, dal Ministro dell'Interno – Delegato al Coordinamento per la Protezione Civile, per fronteggiare l'emergenza rifiuti nella Regione Puglia e nella Regione Sicilia.

⁵ Situazioni verificatesi in particolare nel settore del recupero nelle aree del sud d'Italia in emergenza.