

## N. 62 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 14 ottobre 2021

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Disciplina sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura - Fanghi impiegabili per la produzione di alcuni correttivi per l'utilizzo sui suoli - Applicazione all'utilizzo di tali correttivi delle regole di tracciabilita' previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

Bilancio e contabilita' pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione Lombardia - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Possibilita' di riconoscere alle Aziende di Servizi alla Persona (ASP), derivanti dalla trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), che rientrano nella rete territoriale regionale quali enti gestori di unita' di offerta preposte all'erogazione di livelli di assistenza sociosanitaria, fino al cento per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020.

Imposte e tasse - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Norme della Regione Lombardia - Modifiche all'art. 53 della legge regionale n. 10 del 2003 - Determinazione del tributo - Maggiorazione delle aliquote qualora i rifiuti speciali, derivanti da impianti di recupero e smaltimento nei quali vengono trattati anche rifiuti urbani, provengano da Comuni ubicati fuori dal territorio regionale.

- Legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio 2021 - 2023 con modifiche di leggi regionali), artt. 15, 17 e 24.

(GU n.45 del 10-11-2021 )

Ricorso ex art. 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12 e' domiciliato ex lege, contro la Regione Lombardia, in persona del Presidente pro tempore, con sede in Milano alla Piazza Citta' di Lombardia n. 1 per la declaratoria di illegittimita' costituzionale degli articoli 15, 17 e 24 della legge regionale della Regione Lombardia n. 15 del 6 agosto 2021 pubblicata sul B.U.R. Lombardia n. 32 del 10 agosto 2021 recante «Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali» come da delibera del Consiglio dei ministri in data 7 ottobre 2021.

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 32 del 10 agosto 2021 e' stata pubblicata la Legge Regionale della Lombardia n. 15 del 6 agosto 2021 recante «Assestamento al bilancio 2021 - 2023 con modifiche di leggi regionali».

Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile con riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 15, 17 e 24 e propone pertanto questione di legittimita' costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

### Motivi

1) Illegittimita' dell'art. 15 legge regionale Lombardia n. 15/2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sotto il profilo della violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonche' in relazione all'art. 1, comma 1, all'Allegato 3 del decreto legislativo 75/2010 e agli articoli 184 e 184-ter decreto legislativo 152/06 (norme interposte).

L'art. 15 della legge R. 15/2021 cosi' dispone:

Art. 15 (Controllo, monitoraggio e tracciabilita' dei gessi di defecazione da fanghi utilizzati in agricoltura). - 1. Al fine di salvaguardare la qualita' delle produzioni agricole o anche dei suoli e prevenire l'insorgere di fenomeni o processi di degrado e di inquinamento ambientale, nonche' a tutela della salute, i fanghi

impiegabili per la produzione dei gessi di defecazione da fanghi, dei gessi di defecazione o dei carbonati di calcio da defecazione per il relativo utilizzo sui suoli della regione sono quelli idonei all'utilizzo agronomico e conformi agli standard ai sensi della normativa statale e della specifica disciplina regionale attuativa di riferimento.

2. In applicazione del principio di precauzione nell'azione in materia ambientale e nelle more della revisione del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura), all'utilizzo del «gesso di defecazione da fanghi», secondo quanto previsto dalla scheda prodotto n. 23 dell'Allegato 3, punto 2. 1, del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 (Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'art. 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88), si applicano le regole di tracciabilità, di cui agli articoli 9, comma 3, 13 e 15 del decreto legislativo 99/1992, previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano anche al «carbonato di calcio da defecazione» e al «gesso di defecazione», ottenuti da fanghi di depurazione.

4. Con una o più deliberazioni, la Giunta regionale può stabilire, per le finalità di cui al comma 1, eventuali ulteriori aspetti della disciplina sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura da applicare ai gessi di defecazione da fanghi, ai gessi di defecazione e ai carbonati di calcio da defecazione, prodotti utilizzando fanghi di depurazione.

5. Le previsioni di cui ai commi da 1 a 4 si applicano agli utilizzi in agricoltura effettuati a partire dal 1° febbraio 2022.

6. Fermo restando quanto previsto al comma 5, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le autorità competenti riesaminano le autorizzazioni già rilasciate per la produzione dei fertilizzanti di cui al comma 1, ai fini dell'adeguamento alle disposizioni di cui al presente articolo».

Come da costante giurisprudenza, la materia «tutela dell'ambiente» (sentenze 28/2019, 215 e 150/2018 e 244/2016), appartiene alla competenza esclusiva statale «spettando allo Stato l'adozione delle determinazioni che rispondono ad esigenze di tutela uniformi» (sentenza n. 231/2019).

In detta materia, la disciplina statale «costituisce anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province Autonome dettano in altre materia di loro competenza, per evitare che esse derogino allivello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenze n. 314/09, 62/08 e 378/07)» (sentenze nn. 58 e 180/2015).

Al riguardo, occorre precisare che la normativa nazionale riguardante la materia dei fertilizzanti risulta contenuta nel decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, recante «Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'art. 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88», che all'articolo 1, comma 1, lettera aa), prevede la definizione di «correttivi» ovvero «i materiali da aggiungere al suolo in situ principalmente per modificare e migliorare proprietà chimiche anomale del suolo dipendenti da reazione, salinità, tenore in sodio, cui tipi e caratteristiche sono riportati nell'allegato 3» del decreto legislativo 75/2010.

L'Allegato 3, al punto 2, del citato decreto legislativo 75/2010 elenca, poi, per tutti i tipi di correttivi, le modalità di preparazione, l'elenco dei componenti essenziali e altri requisiti e caratteristiche, ivi specificando nella relativa scheda 2 al punto 23 - recante le prescrizioni per la preparazione del connettivo denominato «gesso di defecazione da fanghi» - che per la sua produzione è consentito l'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue, i quali devono rispettare i requisiti di cui al decreto legislativo 99/1992.

Nelle schede 21 e 22 riferite, invece, ai correttivi «gesso di defecazione» e «carbonato di calcio di defecazione» non si rinviene, nel medesimo allegato 3, del decreto legislativo 75/2010, riferimento alcuno all'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue per la loro preparazione.

Tutto ciò premesso il comma 1, dell'art. 15, nella sua attuale formulazione, prevede la possibilità che, anche per la preparazione

dei correttivi «gesso da defecazione» e «carbonato di calcio da defecazione», sia possibile l'impiego dei fanghi di depurazione delle acque reflue.

In tali termini, detta disposizione regionale pur richiamando, dunque, la conformita' alla normativa statale di cui al decreto legislativo 75/2010, si pone in contrasto con essa, in quanto contrasta con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera s) Cost.) materia «trasversale» e «prevalente», che si impone integralmente nei confronti delle Regioni, anche ad autonomia speciale, che non possono contraddirla, e a cui fa capo la disciplina dei rifiuti, spettando, come visto, allo Stato, per costante giurisprudenza costituzionale, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Infatti, il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le Regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (cfr. ex plurimis, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018).

Il successivo comma 2 del medesimo art. 15 intende, altresì, applicare all'utilizzo del correttivo «gesso di defecazione da fanghi» le regole di tracciabilità di cui agli articoli 9, comma 3, 13 e 15, del decreto legislativo 99/92, previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

A tal proposito occorre richiamare quanto stabilito dall'art. 184, comma 3, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che, nell'ambito della ivi prefissata definizione di rifiuti speciali, ricomprende anche i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie.

Ebbene, la legge regionale in esame, attraverso la previsione stabilita al comma 2, dell'art. 15, intende applicare la normativa speciale di cui al decreto legislativo 99/1992, specificatamente prevista per alcuni tipi di rifiuti (fanghi di depurazione delle acque reflue), ai prodotti fertilizzanti, così ponendosi in contrasto sia con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 75/2010 che riconoscono ai fertilizzanti conformi alle disposizioni in esso contenute il titolo di prodotto, e sia con le disposizioni di cui al comma 5, dell'art. 184-ter, del decreto legislativo 152/2006, che prevedono l'applicabilità della disciplina in materia di rifiuti, nell'ambito di un'operazione di recupero, esclusivamente sino alla cessazione della qualifica di rifiuto ovvero, nel caso specifico del «gesso di defecazione da fanghi», sino alla preparazione del correttivo secondo le specifiche riportate nella scheda 23, dell'allegato 3, punto 2, del decreto legislativo 75/2010, e non durante il successivo utilizzo.

Infine, i commi 3 e 4 sottintendono ulteriormente alla possibilità di preparazione dei correttivi «gesso di defecazione» e «carbonato di calcio di defecazione» attraverso l'utilizzo di fanghi di depurazione delle acque reflue in sostituzione dei «materiali biologici» come indicato nelle schede n. 21 e 22, dell'allegato 3, punto 2, del citato decreto legislativo 75/2010, all'uopo dovendosi richiamare le medesime considerazioni già espresse al riguardo in relazione al precedente comma 1.

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale, le anzidette disposizioni sono da ritenersi in contrasto con il parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in quanto intervengono in una materia, quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (ex multis, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e 278 del 2010, n. 61 e 10 del 2009), nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti (sentenza n. 249 del 2009, infra citata), anche quando interferisca con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del

2012, n. 244 del 2011, n. 225 e 164 del 2009 e n. 437 del 2008).

Tale disciplina, «in quanto appunto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assunte una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009), con la conseguenza che, avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

In considerazione di quanto precede, l'art. 15 L.R. 15/2021 deve ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti dinanzi citati.

2) Illegittimità dell'art. 17 legge regionale Lombardia n. 15/2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. sotto il profilo della violazione delle competenze statali in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per contrasto con il dettato normativo previsto dal D.L. 34/2020 (art. 4, commi 5-bis e 5-ter) conv., con modificazioni, in L.77/2020 (norme interposte) nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 17 della legge R. 15/2021 dispone:

Art. 17 (Riconoscimento alle ASP degli importi di cui ai budget contrattualizzati con ATS

per l'erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie).  
- 1. Alle Aziende di Servizi alla Persona (ASP) derivanti dalla trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza in attuazione della legge regionale 13 febbraio 2003, n. 1 (Riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia), che rientrano nella rete territoriale regionale quali enti gestori di unità di offerta preposte all'erogazione dei livelli di assistenza di cui al capo quarto «assistenza sociosanitaria» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) che hanno dovuto affrontare i maggiori costi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria entro un quadro normativa che le esclude dal campo di applicazione dei soggetti che possono beneficiare della Cassa Integrazione Guadagni - decreto legislativo 150/2015 e successivi, legge 178/2020, decreto-legge 41/2021, decreto-legge 73/2021- e' possibile riconoscere fino al 100 per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020. Il predetto riconoscimento tiene conto sia dell'attività ordinariamente erogata nel caso dell'anno 2020 di cui deve essere rendicontata l'effettiva produzione, sia, fino a concorrenza del predetto limite massimo del 100 per cento del budget sottoscritto, di un contributo una tantum legato all'emergenza in corso ed erogato a ristoro dei soli costi fissi a rilevanza sanitaria sostenuti dalle ASP. A tal fine si applicano le modalità previste per l'attuazione delle norme di cui agli articoli 4, commi 5-bis e 5-ter, e 109 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COV/D-19) convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

2. La spesa di cui al comma 1 trova copertura nel quadro delle risorse previste a legislazione vigente sull'esercizio 2020.

Il riconoscimento previsto nella disposizione tiene conto sia dell'attività ordinariamente erogata nel corso dell'anno 2020 di cui deve essere rendicontata l'effettiva produzione, sia, fino a concorrenza del predetto limite massimo del 100 per cento del budget sottoscritto, di un contributo una tantum legato all'emergenza in corso ed erogato a ristoro dei soli costi fissi a rilevanza sanitaria sostenuti dalle ASP.

A tal fine si applicano le modalità previste per l'attuazione delle norme di cui agli articoli 4, commi 5-bis e 5-ter, e 109 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

In merito, occorre evidenziare che le Aziende di Servizi alla

Persona (ASP) operanti in Lombardia derivano dalla trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e non sono parte del perimetro sanitario e del consolidato sanitario'.

Le ASP hanno un peculiare regime giuridico caratterizzato dal mantenimento di un'intensa disciplina pubblicistica (sebbene vi siano orientamenti non univoci se debbano considerarsi enti pubblici economici o non economici) e sono dotate di autonomia statutaria, regolamentare, patrimoniale, contabile, tecnica e gestionale e operano con criteri imprenditoriali con obbligo di pareggio di bilancio (L.R. n. 1/2003).

Il contratto collettivo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione e delle relative aree dirigenziali per il triennio 2016-2018, all'art. 4, include le ASP (ex IPAB) che svolgono prevalentemente funzioni assistenziali nel comparto delle funzioni locali.

L' ANAC ha osservato che le stesse ASP sarebbero da ricomprendere fra gli enti pubblici regionali a cui si applicano le disposizioni del decreto legislativo 33/2013 (Comunicato del Presidente del 10 aprile 2015).

Nella sentenza n. 161/2012 la Corte ha rilevato che «mutuano caratteri misti e peculiari sia dalle disciolte IPAB che dal contesto programmatico ed operativo in cui vengono inserite» e che «le accomuna alle IPAB la natura di ente pubblico».

Tanto premesso, sebbene possa risultare comprensibile individuare la ratio della disposizione nella necessita' di garantire, nel contesto pandemico, la continuita' dei servizi sociosanitari territoriali erogati (dal momento che la rete di offerta gestita dalle ASP in Lombardia e' molto estesa e costituisce una componente molto importante della rete di offerta sociosanitaria), tuttavia, l'art. 4, commi 5-bis e 5-ter del decreto-legge n. 34/2020, richiamato nella disposizione in esame, stabilisce per le regioni e province autonome di Trento e Bolzano la possibilita' di riconoscere alle strutture destinatarie di un budget «fino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all'art. 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia di riequilibrio economico del Servizio sanitario regionale» al presentarsi di precise condizioni indicate dalla medesima legge nazionale.

La ratio della norma nazionale, infatti, risiede nel fornire comunque un ristoro economico per quelle strutture che durante la pandemia, a causa della sospensione delle attivita' assistenziali differibili, hanno visto una riduzione delle loro attivita' e non hanno quindi potuto raggiungere il 100% del budget assegnato e sottoscritto.

Tant'e' vero che la norma nazionale prevede altresì che «resta fermo il riconoscimento, nell'ambito del budget assegnato per l'anno 2020, in caso di produzione del volume di attivita' superiore al 90 per cento e fino a concorrenza del budget previsto negli accordi e contratti stipulati per l'anno 2020, come rendi contato dalla medesima struttura interessata».

Il riconoscimento del 100% del budget previsto dall'art. 17 della legge in esame, secondo le modalita' della normativa nazionale richiamata, come si evince, e' contrario alla ratio della norma nazionale e induce una spesa non giustificata dalle attivita' assistenziali a carico del SSR lombardo.

Pertanto, la norma in esame si pone in contrasto con il decreto-legge n. 34/2020, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; cio' in quanto vengono distratte le risorse assegnate ai livelli essenziali di assistenza (LEA). La disposizione si pone altresì in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. In materia di coordinamento della finanza pubblica.

3) Illegittimita' dell'art. 24 legge regionale Lombardia n. 15/2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sotto il profilo della violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente nonche' in relazione all'art. 3, comma 29, legge 549/95 (norma interposta) nonche' degli articoli 3, 41 e 120 Cost.

L'art. 24 legge R. 15/2021 così dispone:

Art. 24 (Modifiche all'art. 53 della l.r. 10/2003 in materia di ecotassa). - 1. All'art. 53 della legge regionale 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - testo unico della disciplina dei tributi regionali) sono apportate le seguenti modifiche:

a) Le lettere a) e b) del comma 3 sono sostituite dalle seguenti:

«a) Per i rifiuti inerti dalle operazioni di costruzione e demolizione individuati dalla Giunta regionale ai sensi del comma 9: 7,00 euro per tonnellata;

b) Per rifiuti inerti diversi da quelli di cui alla lettera a): 5,00 euro per tonnellata»;

b) Le lettere da a) a c) del comma 4 sono sostituite dalle seguenti:

«a) Per tutti i rifiuti, ad eccezione di quelli riportati alle lettere b) e c): 19,00 euro per tonnellata;

b) Per i rifiuti contenenti amianto conferiti in discariche per rifiuti non pericolosi mono rifiuto o in cella appositamente ed esclusivamente dedicata ai rifiuti costituiti da materiali da costruzione contenenti amianto: 7,00 euro per tonnellata;

c) Per i rifiuti costituiti da ceneri e scorie derivanti da operazioni di incenerimento e coincenerimento di rifiuti: 15,00 euro per tonnellata»;

c) La lettera d) del comma 4 e' soppressa;

d) Il comma 5 e' sostituito dal seguente:

«5. Per tutti i rifiuti conferiti in discariche per rifiuti pericolosi si applica l'importo di 20,00 euro per tonnellata.»;

e) Il comma 5-bis e' sostituito dal seguente:

«5-bis. Per i rifiuti pericolosi stabili e non reattivi conferiti nelle discariche per rifiuti non pericolosi si applica l'aliquota di cui al comma 5.»;

f) Al comma 7 le parole « lettera d)» sono sostituite dalle seguenti: «lettera a)»;

g) Al comma 8 le parole e «5 lettera a)» sono sostituite dalle seguenti: «e 5»;

h) Al comma 9 sono aggiunte, infine, le seguenti parole:

«e fornisce specifiche indicazioni per quanto riguarda l'applicazione dell'ecotassa ai rifiuti utilizzati per la costruzione delle discariche o per gli strati di copertura delle discariche, in base al criterio di favorire le effettive operazioni di recupero e l'utilizzo di rifiuti in sostituzione di materia prima, qualora ne ricorrano i presupposti.».

2. Le modifiche dell'art. 53 della l.r. 10/2003, disposte dal comma 1, lettere da a) a g) del presente articolo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2022;

fino a tale data continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. La Giunta regionale, entro il 31 dicembre 2021, adotta le indicazioni applicative di cui all'art. 53 comma 9, della l.r. 10/2003, come modificata dal comma 1 del presente articolo».

L'art. 24 sopra citato contrasta con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera s). Cost.) materia «trasversale» e «prevalente» (che si impone integralmente nei confronti delle Regioni) e a cui fa capo la disciplina dei rifiuti, spettando, allo Stato, per costante giurisprudenza, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Come si e' gia' evidenziato infatti, il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le Regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (cfr. ex plurimis, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018).

L'art. 24, nell'introdurre una serie di modifiche in materia di «c.d. ecotassa» all'art. 53 della L.R. n. 10/2003, prevede:

1. alla lettera a) la sostituzione, al comma 3 dell'art. 53, della misura del tributo relativo ai «rifiuti inerti dalle operazioni di costruzione e demolizione individuati dalla Giunta regionale», nonché della misura del tributo relativo ai «rifiuti inerti diversi da quelli di cui alla lettera a)»;

2. alla lettera b) la sostituzione delle lettere a), b) e c) del comma 4 dell'art. 53, prevedendo a regime gli importi del tributo relativo ai rifiuti conferiti in discariche per rifiuti non pericolosi, ai rifiuti contenenti amianto ed ai rifiuti costituiti da ceneri e scene derivanti da operazioni di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti;

3. alla lettera c) la soppressione della lettera d) del comma 4 dell'art. 53, in quanto ricompresa nella precedente lettera a);

4. alla lettera d) la sostituzione del comma 5 dell'art. 53, che, nella sua nuova formulazione, dispone che per tutti i rifiuti conferiti in discariche per rifiuti pericolosi si applica indistintamente l'importo di 20 euro per tonnellata;

5. alle lettere e) e f) la sostituzione del comma 5-bis dell'art. 53 in materia di rifiuti pericolosi stabili e non reattivi, conferiti nelle discariche per rifiuti non pericolosi e modifica il comma 7 del medesimo art. 53, adeguando le disposizioni di tali commi alle modifiche apportate ai commi precedenti;

6. alla lettera g) la modifica del comma 8 stabilendo che la maggiorazione del 50 per cento, prevista per i rifiuti speciali derivanti da «impianti di recupero e smaltimento nei quali vengono trattati anche rifiuti urbani che provengano da comuni ubicati fuori dal territorio regionale», si applica, oltre che sull'aliquota stabilita dal comma 4, lettera a) (già prevista in precedenza, pari a 19,00 euro per i rifiuti conferiti in discariche per rifiuti non pericolosi e 7,00 euro per i rifiuti contenenti amianto), anche sull'aliquota prevista dal comma 5 (pari a 20,00 euro per tonnellata sui rifiuti conferiti in discariche per rifiuti pericolosi).

Ebbene la novellata disposizione contenuta al comma 8 del predetto art. 53 della L.R. 10 del 2003, risulta avere il seguente contenuto:

«Fatti salvi i casi eccezionali e di urgenza, qualora i rifiuti speciali, derivanti da impianti di recupero e smaltimento nei quali vengono trattati anche rifiuti urbani, provengano da comuni ubicati fuori dal territorio regionale, le aliquote di cui ai commi 4, lettera a), e 5 sono maggiorate del 50 per cento. Qualora la maggiorazione determini il superamento del limite massimo dell'aliquota d'imposta unitaria issato dall'art. 3, comma 29, della legge 549/1995, il tributo è automaticamente adeguato al predetto limite».

A tal riguardo, occorre evidenziare che i criteri determinativi del tributo de quo sono risultano differenti dai criteri stabiliti a livello statale dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», il cui art. 3, comma 29 prevede che:

«L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti, in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti ai sensi dell'art. 2 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 13 marzo 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2003; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto». - omissis -

Da ciò deriva che la Regione, nel rideterminare, con il novellato art. 53 L.R. 10/2003, risulta essersi discostata dai criteri applicativi previsti dal suddetto art. 3, comma 29 della legge n. 549/1995, prevedendo una tassazione più elevata rispetto a quella consentita dalla legislazione statale e ponendosi, pertanto, in contrasto con essa.

Siffatta previsione, oltre a violare il suddetto parametro statale interposto costituito dalla legge n. 549/1995, si traduce di fatto in una misura potenzialmente limitativa all'introduzione di rifiuti speciali di provenienza extraregionale, con il conseguente concretarsi di un ostacolo alla libera circolazione delle cose.

Trattasi di una imposizione tributaria superiore alla misura massima prevista dal legislatore nazionale, che colpisce la circolazione dei beni e che si appalesa di per sé discriminatoria nei confronti di soggetti collocati fuori dal territorio regionale.

Da ciò deriva il contrasto con i parametri di cui agli articoli 3, 41 e 120 Cost., atteso che la norma regionale censurata, rispettivamente:

a. introduce un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento operanti al di fuori del territorio regionale;

b. restringe la libertà di iniziativa economica in assenza di concrete e giustificate ragioni attinenti alla tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, valori che non possono ritenersi posti in pericolo dall'attività di smaltimento

controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti;

c. introduce un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (cfr. sentenza n. 335 del 2001), violando il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost. che vieta ogni misura atta ad ostacolare «in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni» (sentenze n. 10 del 2009 cit.; n. 164 del 2007 n. 247 del 2006; n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

Ebbene, la disposizione regionale non appare coerente con principi affermati da codesta Corte nella sentenza n. 82/2021 in tema di aumento del tributo speciale per il conferimento in discarica di rifiuti provenienti da fuori regione, introdotte dalla Regione Valle d'Aosta. In tale decisione e' stato chiarito che il riconoscimento dell'autonomia finanziaria delle regioni in materia ambientale e la conseguente differenziazione impositiva tra regioni (si veda l'art. 8 del decreto legislativo n. 68/2011 che ha inserito l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili tra i tributi ceduti alle Regioni ed ha parzialmente ceduto la tassa automobilistica, oppure la legge n. 42 del 2009, che ha previsto tributi propri regionali tra i quali rientrano quelli funzionali alla tutela dell'ambiente) «non puo' mai degenerare in un'ulteriore differenziazione stabilita solo in ragione del mero transito di un determinato bene attraverso il confine regionale», in quanto «si tratterebbe, infatti, proprio di quell'uso patologico dell'autonomia impositiva che il Costituente ha inteso scongiurare con l'art. 120 della Carta fondamentale» che vieta reintroduzione di «dazi all'importazione», cioe' di ostacoli fiscali alla libera circolazione delle merci tra le Regioni.

In altri termini, «l'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale consistente nel differenziare l'entita' del tributo speciale per il deposito in discarica di quella speciale «merce» (o «prodotto») a rilevanza ambientale costituita dai rifiuti non e' sufficiente di per se' a garantire la legittimita' costituzionale di una differenziazione del prelievo a seconda della provenienza regionale o extra regionale del rifiuto da smaltire. Cio', neppure se l'entita' del tributo speciale sia stata fissata (come nella specie) nel rispetto dei limiti della manovra quantitativa consentita alla Regione dalla normativa statale di cui all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995».

Del resto, la giurisprudenza costituzionale si e' occupata piu' volte del problema relativo alla legittimita' del divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, stabilendo che il principio di autosufficienza di cui all'art. 182, comma 5 (ora comma 3, a decorrere dal 25 dicembre 2010, in forza dell'art. 8, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, recante «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»), che, identificando nel territorio regionale l'ambito ottimale, vieta lo smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale, e' applicabile solo ai rifiuti urbani non pericolosi (sentenze n. 10 del 2009 e n. 335 del 2001), per i quali, non essendo preventivabile in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, diviene impossibile individuare «un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001); il suddetto principio non puo' valere ne' per i rifiuti speciali pericolosi (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 del 2005, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000), ne' per quelli speciali non pericolosi (sentenze n. 10 del 2009 e n. 335 del 2001), fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali.

Sempre nella sentenza n. 82/2021, la Corte ha chiarito che utilizzare la leva fiscale dell'ecotassa per discriminare i conferimenti in discarica di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da fuori Regione - analogamente a quanto ha previsto la regione Lombardia - non e' in ogni caso riconducibile a una legittima attuazione dei principi di autosufficienza e prossimita', precisando che «tale norma appare piuttosto dissimulare il tentativo di sottrarsi alle implicazioni, anche in termini di solidarieta', connesse alla necessita' di garantire una rete adeguata e integrata per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi. Essa, infatti, determina, nel differenziale imposto a questi ultimi, l'effetto sostanziale di introdurre, in contrasto con l'espressa previsione dell'art. 120, primo comma, Cost., un «dazio

all'importazione», cioè un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci tra le Regioni».

Pertanto, le disposizioni regionali che stabiliscono ostacoli assoluti o relativi allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, sono da ritenersi in contrasto con l'art. 120 Cost., » ... 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 decreto legislativo n. 152 del 2006 (sentenza n. 10 del 2009)».

In conclusione la norma impugnata, determinando un ostacolo fiscale al costituzionalmente garantito principio di libera circolazione delle merci e ponendosi, altresì, in contrasto con i criteri fondamentali recati dalle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22/1997, e riprodotti dal decreto legislativo n. 152/2006 (sentenza n. 10 del 2009), non è da ritenersi riconducibile a un esercizio legittimo delle competenze regionali, non potendo queste alterare in peius gli standard ambientali statali (in tali termini, sentenze n. 7 del 2019, n. 139 e n. 74 del 2017).

In particolare, la previsione di aumento del 50 per cento del tributo per rifiuti provenienti da comuni ubicati fuori regione, contenuta nella novellata legge n. 10 del 2003 della Regione Lombardia, produce l'effetto sostanziale di un «dazio all'importazione», in contrasto con il principio di libera circolazione delle merci tra le Regioni, sancito all'art. 120, primo comma Cost.

In considerazione di quanto precede, l'art. 24 deve ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti dinanzi citati nonché per violazione degli articoli 3, 41 e 120 Cost.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 15, 17 e 24 della legge regionale della Regione Lombardia n. 15 del 6 agosto 2021 pubblicata sul B.U.R. Lombardia n. 32 del 10 agosto 2021 recante «Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali», per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei ministri 7 ottobre 2021.

Roma, 11 ottobre 2021

Il Vice avvocato: De Bellis

L'Avvocato dello Stato: Peluso