

Corte Costituzionale ord. 208 del 26 maggio 2005, sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3
(Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti)

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'ordinanza di rimessione deve contenere un'esposizione autonoma ed autosufficiente delle ragioni della ritenuta rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata, senza che la relativa motivazione possa venir sostituita o integrata dal riferimento ad altri atti o provvedimenti, ancorché inerenti al medesimo giudizio principale (cfr., *ex plurimis*, ordinanze n. 59 del 2004; n. 317 e n. 60 del 2003): sicché, a prescindere da ogni altro rilievo, vanno comunque disattese le tesi difensive delle parti costituite, volte a prospettare – peraltro in direzioni contrapposte – l'esigenza di integrare o “correggere” la motivazione dell'odierna ordinanza di rimessione attingendo ai contenuti della sentenza parziale dianzi ricordata.

(nella specie, la Corte Costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 – il quale stabilisce che nella Regione Veneto le nuove discariche per rifiuti speciali (diverse da quelle per rifiuti inerti di seconda categoria tipo A ai sensi della deliberazione del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984) possono essere realizzate esclusivamente: *a*) da soggetti singoli o associati per lo **smaltimento di rifiuti derivati dalle loro attività di produzione di beni ubicate nel territorio regionale**; *b*) da **soggetti titolari di attività di trattamento o recupero di rifiuti ubicati nel territorio regionale**, come individuati negli allegati B e C del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 **per lo smaltimento di rifiuti derivanti dalle loro attività**, ad esclusione di coloro che esercitano soltanto le operazioni di cui ai punti D15 e R13 dei citati allegati – **a causa del difetto di autonoma e autosufficiente motivazione** dell'ordinanza di rimessione sulla **rilevanza** e sulla **non manifesta infondatezza** della questione di legittimità costituzionale.

* * *

ORDINANZA N. 208 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), promosso con ordinanza dell'8 agosto 2003 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Geo Nova s.p.a. contro la Regione Veneto ed altro, iscritta al n. 18 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione della Geo Nova s.p.a., della Regione Veneto e del Comune di Vedelago;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick;

uditi gli avvocati Franco Gaetano Scoca e Franco Zambelli per Geo Nova s.p.a., Giorgio Orsoni per la Regione Veneto e Franco Giampietro per il Comune di Vedelago.

Ritenuto che con l'ordinanza in epigrafe il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41, 117 e 120 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), il quale stabilisce che, nella predetta Regione, le nuove discariche per rifiuti speciali – diverse da quelle per rifiuti inerti di seconda categoria tipo A ai sensi della deliberazione del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984 – possono essere realizzate esclusivamente: *a)* da soggetti singoli o associati per lo smaltimento di rifiuti derivati dalle loro attività di produzione di beni ubicate nel territorio regionale; *b)* da soggetti titolari di attività di trattamento o recupero di rifiuti ubicati nel territorio regionale, come individuati negli allegati B e C del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), per lo smaltimento di rifiuti derivanti dalle loro attività, ad esclusione di coloro che esercitano soltanto le operazioni di cui ai punti D15 e R13 dei citati allegati;

che l'ordinanza premette che, con deliberazione del 21 giugno 1991, la Regione Veneto aveva volturato a favore della Geo Nova s.p.a. un progetto per la realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non tossici in Comune di Vedelago, precedentemente approvato dalla Provincia di Treviso, precisando che il termine per l'avvio dell'attività di smaltimento sarebbe stato determinato successivamente, in relazione ai fabbisogni, nel quadro di un programma che prevedeva l'attivazione di ulteriori discariche;

che, con deliberazione del 13 ottobre 1998, la Giunta regionale del Veneto aveva dichiarato decaduta l'approvazione di detto progetto, nella parte in cui valeva come concessione edilizia;

che il provvedimento era stato impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale del Veneto dalla Geo Nova, chiedendone l'annullamento;

che nelle more – avendo la Regione rappresentato come il progetto iniziale non fosse più adeguato ai criteri emergenti dalla sopravvenuta evoluzione tecnico-normativa – la Geo Nova aveva presentato un progetto di adeguamento dell'impianto;

che il progetto era stato però respinto dalla Giunta regionale con deliberazione del 4 agosto 2000, qualificandolo «improcedibile» per difetto dei requisiti previsti dall'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 3 del 2000, che consente la realizzazione di nuove discariche per rifiuti speciali solamente a soggetti che intendano smaltire rifiuti derivati da loro attività di produzione di beni ubicate nel territorio regionale, ovvero titolari di attività di trattamento o recupero di rifiuti ubicati nella Regione, per lo smaltimento di rifiuti derivanti dalla loro attività;

che anche tale ulteriore deliberazione era stata impugnata dalla Geo Nova;

che, con sentenza del 19 luglio 2002, il Tribunale amministrativo regionale adito, riuniti i due ricorsi, aveva esaminato anzitutto il secondo, respingendolo nel merito, in quanto basato sulla tesi – ritenuta non condivisibile – che la discarica di cui la ricorrente era titolare doveva considerarsi già in servizio alla data di entrata in vigore della citata legge regionale, e dunque non «nuova»;

che, conseguentemente, l'altro ricorso – volto a contestare la decadenza della concessione edilizia insita nell'approvazione del progetto originario – era stato dichiarato improcedibile per difetto di interesse, sul rilievo che la ricorrente, anche in caso di suo accoglimento, non avrebbe potuto comunque aprire la discarica, perché non in possesso dei requisiti soggettivi di cui alla norma regionale in questione;

che avverso la decisione aveva proposto appello la Geo Nova, sostenendone l'erroneità ed eccependo, altresì, nel corso dell'udienza di discussione, l'illegittimità costituzionale di detta norma regionale in riferimento agli artt. 3, 41 e 120 Cost.;

che, al riguardo, il giudice *a quo* riferisce di avere, «con sentenza parziale in pari data»: «a) (...) rigettato l'appello concernente il capo di sentenza relativo alla impugnazione della deliberazione della Giunta Regionale del Veneto 4 agosto 2000 n. 2568, recante l'improcedibilità del procedimento di adeguamento presentato dall'appellante; b) (...) ritenuto di non poter pronunciare sul secondo capo della sentenza di primo grado, riguardante la improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse in ordine all'esame del secondo ricorso nel merito, ritenendo rilevante e non manifestamente infondato il dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge regionale del Veneto 21 gennaio 2000, n. 3»;

che la questione di costituzionalità sarebbe rilevante in quanto «il provvedimento regionale impugnato si fonda sulla norma ora in questione, il cui eventuale annullamento, per l'effetto retroattivo che gli è proprio, priverebbe il provvedimento medesimo del presupposto normativo legittimante»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato osserva come la norma censurata istituisca in danno dei cittadini diversi da quelli in essa indicati, solo perché privi di «alcuni requisiti di collegamento con il territorio della Regione Veneto», un limite ostativo allo svolgimento dell'attività di apertura e gestione di discariche nella suddetta Regione;

che tale limite risulterebbe incompatibile sia con il diritto di iniziativa economica, garantito a tutti dall'art. 41 Cost.; sia con il generale principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost.; sia, ancora, con l'art. 120 Cost., che – nel testo originario, vigente alla data di adozione della legge regionale *de qua* – stabiliva, al quarto comma, che la Regione non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro: principio peraltro ribadito anche nel primo comma del nuovo testo dello stesso art. 120 Cost., introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

che il giudice rimettente sottolinea, in proposito, come la giurisprudenza costituzionale abbia posto costantemente l'accento sul rapporto che lega gli artt. 41 e 120 Cost., i quali disegnano una nozione unitaria di mercato, in cui non sono ammissibili limiti che «senza alcun fondamento costituzionale finiscono per restringere in qualsiasi modo il libero movimento delle persone e delle cose fra una regione e l'altra»; e come, di conseguenza, questa Corte abbia ritenuto costituzionalmente illegittime leggi regionali che ponevano barriere limitative all'espansione dell'impresa ed al suo diritto di calibrare le strutture organizzative sulla propria capacità produttiva, giacché, in forza dei citati precetti costituzionali, la decisione di mantenere l'attività d'impresa entro l'ambito territoriale in cui è sorta o di estenderla ed articolarla in un territorio più vasto, oltre i confini della Regione di origine, rappresenta espressione della libertà organizzativa dell'imprenditore ed è affidata in modo esclusivo alle sue valutazioni;

che la norma impugnata, peraltro, non sarebbe rispettosa neppure dei limiti alla potestà legislativa regionale risultanti tanto dal testo originario dell'art. 117 Cost., che da quello introdotto in sede di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione;

che a partire dall'emanazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), difatti, la tutela della libertà di concorrenza sarebbe entrata a far parte dei principî fondamentali della legislazione statale, alla cui osservanza le Regioni sono tenute nell'esercizio della competenza concorrente nelle materie ad esse demandate; mentre, con la modifica del titolo V, la tutela della concorrenza costituisce materia di competenza esclusiva dello Stato, totalmente sottratta alla legislazione regionale;

che si è costituita nel giudizio di costituzionalità la Geo Nova s.p.a., chiedendo di dichiararsi costituzionalmente illegittima la norma impugnata, «per lo meno nella parte in cui limita l'apertura di nuove discariche di rifiuti speciali non tossico nocivi a chi svolge attività di produzione dei rifiuti nell'ambito della Regione Veneto»;

che la parte privata rileva come la norma consenta la realizzazione di nuove discariche per rifiuti speciali esclusivamente a soggetti che, per un verso, siano essi stessi «produttori» di rifiuti speciali; e, per un altro verso, svolgano la loro attività nell'ambito della Regione;

che la seconda di tali condizioni sarebbe peraltro destinata a cadere automaticamente a seguito della sentenza di questa Corte n. 505 del 2002, la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 120 Cost., il limite posto dallo stesso art. 33 allo smaltimento in discariche ubicate nel Veneto di rifiuti speciali di provenienza extraregionale (quindici per cento della capacità della discarica): venuto meno, difatti, ogni ostacolo allo smaltimento di rifiuti "esterni", non vi sarebbe più ragione per impedire l'apertura di nuove discariche al «produttore» di rifiuti speciali operante al di fuori del Veneto;

che, a sua volta, la prima condizione – per cui il soggetto che intende aprire una discarica deve essere egli stesso «produttore» di rifiuti speciali – si porrebbe in contrasto con la libertà di iniziativa economica privata, garantita dall'art. 41 Cost., non essendo ravvisabile alcuna ragione di «utilità sociale» o di «sicurezza» perché l'attività di smaltimento non possa essere svolta da un soggetto esterno al ciclo di produzione dei rifiuti;

che detta condizione violerebbe, altresì, gli artt. 10 e 117 Cost., giacché tanto la disciplina comunitaria della materia (contenuta nella direttiva 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE), quanto le norme statali di attuazione della stessa – dettate dal d.lgs. n. 22 del 1997 e costituenti, per espressa previsione dell'art. 1, comma 2, «principi fondamentali della legislazione statale» – non solo non prevedono affatto la necessaria coincidenza soggettiva tra produttore di rifiuti ed esercente l'attività di smaltimento; ma contemplan anzi esplicitamente la possibilità di una scissione delle due figure;

che si è costituita, inoltre, la Regione Veneto, eccependo, in via preliminare, l'irrelevanza della questione nel giudizio *a quo*, in quanto il mancato accoglimento dell'istanza della Geo Nova, di approvazione del progetto di adeguamento dell'impianto, sarebbe dipeso esclusivamente dal fatto che la società interessata intendeva avviare un'attività di mero smaltimento di rifiuti speciali, senza abbinarla – come prescritto dalla norma denunciata – alla previa produzione di beni ovvero al trattamento o recupero dei rifiuti: e ciò a prescindere dall'ulteriore requisito della localizzazione di tali attività nel territorio regionale, sul quale si incentrano le censure del giudice rimettente;

che, nel merito, ad avviso della Regione, la questione sarebbe comunque manifestamente infondata, giacché la norma impugnata costituirebbe puntuale attuazione del principio – posto dalla legislazione statale in rapporto ai rifiuti speciali – della specializzazione dell'impianto di

smaltimento, integrato dal criterio della prossimità, al fine di ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti (art. 5, comma 3, lettere *b* e *c*, del d.lgs. n. 22 del 1997);

che la disposizione in parola, d'altro canto, non inciderebbe sulla libertà di iniziativa economica privata o sul diritto previsto dall'art. 120 Cost., non stabilendo alcun ostacolo all'apertura di nuove discariche da parte di soggetti residenti in altra Regione, ma semplicemente limitando tale facoltà a coloro che già esercitano nel territorio regionale un'attività interdipendente; né essa inciderebbe sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, prevista dall'art. 117 Cost.;

che si è costituito nel giudizio di costituzionalità anche il Comune di Veduggio – intervenuto autonomamente nel primo grado del giudizio *a quo* ed evocato quindi in sede di appello – il quale ha eccepito, in via preliminare, l'irrelevanza della questione sotto due distinti profili;

che, anzitutto – secondo il Comune – il giudice *a quo* avrebbe motivato in modo difforme la rilevanza della questione nella sentenza parziale n. 5035 del 2003 e nell'ordinanza di rimessione: nella sentenza, in base al rilievo che, in caso di dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata, sarebbe potuto riemergere l'interesse della Geo Nova alla decisione nel merito del primo dei due ricorsi da essa proposti, dichiarato improcedibile dal Tribunale amministrativo regionale; e nell'ordinanza, invece, in base al diverso assunto che «il provvedimento regionale impugnato si fonda sulla norma ora in questione»;

che di fatto, però, il Consiglio di Stato non soltanto non ha sospeso il giudizio, per la parte in cui verteva sulla delibera della Giunta regionale del 2000, applicativa della norma denunciata; ma ha anzi pronunciato sentenza parziale di rigetto dell'appello avverso il relativo capo di sentenza: sicché, per questa parte, la questione risulterebbe ormai «esaurita»;

che il giudice rimettente avrebbe sospeso, per contro, il giudizio sulla parte relativa all'originario primo ricorso, in rapporto al quale, però, la disposizione censurata non potrebbe comunque venire in considerazione: e ciò sia perché detto ricorso riguardava un provvedimento antecedente all'emanazione della norma; sia, e comunque, perché nella sentenza parziale il Consiglio di Stato avrebbe accertato incidentalmente, con efficacia di giudicato, che l'originaria autorizzazione del 1991 era stata, *medio tempore*, revocata integralmente da due provvedimenti regionali del 1999, ai quali l'appellante aveva prestato acquiescenza: con la conseguenza che l'interesse dell'appellante alla decisione nel merito di tale primo ricorso – volto a contestare una dichiarazione di decadenza parziale della predetta autorizzazione – sarebbe ormai definitivamente venuto meno;

che, in secondo luogo, poi, il giudice *a quo* avrebbe censurato l'art. 33 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2000 solo nella parte in cui postula un «requisito di collegamento» con il territorio regionale dei soggetti abilitati all'apertura di nuove discariche: requisito che, peraltro, non verrebbe affatto in considerazione nella fattispecie concreta, dato che il diniego

della Regione Veneto è stato motivato con il difetto del distinto requisito dell'abbinamento dell'attività di smaltimento a quella di produzione ovvero di trattamento o recupero dei rifiuti;

che, nel merito, il disposto della legge regionale risulterebbe – sempre ad avviso del Comune – del tutto ragionevole, e comunque perfettamente congruente con la norma – principio statale, vigente al momento della sua adozione, la quale vietava di smaltire in discarica, a partire dal 1° gennaio 2000, rifiuti diversi da quelli riconducibili a categorie tassativamente indicate (art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 22 del 1997);

che la norma impugnata avrebbe inteso difatti attuare tale previsione stabilendo, in sostanza, che le nuove discariche per rifiuti speciali debbano essere asservite ad impianti di trattamento e recupero (c.d. piattaforme polifunzionali), idonei a ridurre il più possibile il volume e la pericolosità dei rifiuti destinati alla discarica: obiettivo, questo, che verrebbe perseguito nel modo più razionale proprio imponendo al soggetto che intende aprire la discarica di realizzare, contestualmente, i connessi impianti di pretrattamento o recupero;

che nell'imminenza dell'udienza pubblica la Geo Nova e la Regione Veneto hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive tesi difensive;

che la Geo Nova ha in particolare contestato l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dalle parti avverse, assumendo che con la sentenza parziale il Consiglio di Stato si sarebbe pronunciato esclusivamente sul motivo di appello relativo al carattere di novità della discarica di cui al progetto di adeguamento presentato da essa appellante, costituente la premessa fattuale di applicabilità della norma denunciata: prospettiva nella quale il quesito di costituzionalità rimarrebbe rilevante ai fini della decisione di ambedue i ricorsi.

Considerato che il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, censurando segnatamente che la norma denunciata – in contrasto con gli artt. 3, 41, 117 e 120 Cost. – istituisca in danno dei soggetti diversi da quelli in essa indicati, solo perché privi di determinati «requisiti di collegamento con il territorio della Regione Veneto», un limite ostativo allo svolgimento dell'attività di apertura e gestione di discariche per rifiuti speciali nella predetta Regione;

che l'ordinanza di rimessione motiva la rilevanza del quesito di costituzionalità con l'esclusiva considerazione che «il provvedimento regionale impugnato» nel giudizio *a quo* «si fonda sulla norma ora in questione, il cui eventuale annullamento, per l'effetto retroattivo che gli è proprio, priverebbe il provvedimento medesimo del presupposto normativo legittimante»;

che, peraltro, alla stregua delle premesse in fatto della stessa ordinanza, fra i due provvedimenti regionali in discussione nel giudizio principale, il solo che si fonda sulla norma censurata è la deliberazione della Giunta regionale del 2000, con cui è stato respinto il progetto di adeguamento dell'impianto presentato dall'appellante;

che, sempre nelle premesse in fatto dell'ordinanza, si riferisce, d'altro canto, che il giudice *a quo*, con coeva sentenza parziale, ha rigettato l'appello avverso il capo della sentenza di

primo grado relativo all'impugnazione della predetta delibera: esauendo così, alla luce di tale indicazione, il proprio potere decisorio al riguardo, con conseguente difetto di pregiudizialità della questione (cfr., *ex plurimis*, ordinanze n. 215 del 2003; n. 264 e n. 67 del 1998); mentre ha ritenuto di non poter decidere, stante il dubbio di costituzionalità, sull'altro capo della pronuncia appellata, concernente la delibera di Giunta del 1998 che aveva dichiarato decaduta l'approvazione dell'originario progetto di discarica dell'appellante, nella parte in cui costituiva concessione edilizia: delibera che peraltro non si basa sulla norma denunciata;

che il giudice rimettente, inoltre – pur impugnando il comma 1 dell'art. 33 della legge regionale *de qua* nella sua interezza – svolge le sue censure con esclusivo riferimento ai «requisiti di collegamento» con il territorio regionale postulati dalla norma impugnata; e non anche con riguardo al requisito concorrente, ivi parimenti previsto, del necessario abbinamento dell'attività di smaltimento dei rifiuti con quelle di produzione (lettera *a*) ovvero di trattamento o recupero (lettera *b*) dei rifiuti stessi;

che l'ordinanza di rimessione non specifica, peraltro, se nel giudizio *a quo* i censurati requisiti di localizzazione territoriale vengano effettivamente in rilievo (tra le parti costituite nel presente giudizio è invero pacifico che la società appellante ha sede legale ed operativa in Veneto, e che il suo progetto di adeguamento è stato respinto dalla Regione per difetto del requisito del necessario abbinamento di attività); né, d'altra parte, l'ordinanza argomenta circa l'eventuale inscindibilità dei due gruppi di requisiti in discorso, avuto riguardo alla complessiva architettura della norma;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'ordinanza di rimessione deve contenere un'esposizione autonoma ed autosufficiente delle ragioni della ritenuta rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata, senza che la relativa motivazione possa venir sostituita o integrata dal riferimento ad altri atti o provvedimenti, ancorché inerenti al medesimo giudizio principale (cfr., *ex plurimis*, ordinanze n. 59 del 2004; n. 317 e n. 60 del 2003): sicché, a prescindere da ogni altro rilievo, vanno comunque disattese le tesi difensive delle parti costituite, volte a prospettare – peraltro in direzioni contrapposte – l'esigenza di integrare o “correggere” la motivazione dell'odierna ordinanza di rimessione attingendo ai contenuti della sentenza parziale dianzi ricordata;

che la questione deve essere pertanto dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41, 117 e 120 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2005.