

Sentenza della Corte costituzionale n. 244/2016

Materia: tutela dell'ambiente, gestione dei rifiuti.

Parametri invocati: articoli 3, secondo comma, 11, 77, secondo comma, 81, 117, primo, secondo e terzo comma, 118, 119, primo comma, e 120 Cost.; principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regioni Lombardia e Veneto.

Oggetto: articolo 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

Esito: non fondatezza e inammissibilità.

La Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Ad essere contestata è la disciplina, introdotta dal citato articolo 35, che prevede la realizzazione, su scala nazionale, di un sistema di gestione dei rifiuti, basato sulla previa individuazione, con decreto del Presidente del consiglio, della *“capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socioeconomico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale”*. Gli impianti così individuati costituiscono, sempre ai sensi dell'articolo 35, *“infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica”* (comma 1). A tal fine, è prevista una ricognizione dell'offerta esistente preordinata all'individuazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del *“fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni”* (comma 2). Tutti gli impianti devono essere autorizzati a saturazione del carico termico (comma 3). In particolare, gli impianti di nuova realizzazione devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico “R1” ai sensi del decreto legislativo 152/2006 (comma 4), mentre per quelli già esistenti le autorità competenti devono provvedere alla verifica dei requisiti ed eventualmente alla revisione delle autorizzazioni integrate ambientali (comma 5). Nei predetti impianti, deve essere assicurata *“priorità di*

accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni” (comma 6). Sono altresì ammessi, *“in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel pieno rispetto del principio di prossimità sancito dall’articolo 182-bis, comma 1, lettera b), del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 e delle norme generali che disciplinano la materia, a condizione che l’impianto sia dotato di sistema di caricamento dedicato a bocca di forno che escluda anche ogni contatto tra il personale addetto e il rifiuto; a tale fine le autorizzazioni integrate ambientali sono adeguate ai sensi del presente comma”*. In caso di mancato rispetto dei termini per adeguare le autorizzazioni (commi 3 e 5) o di quelli - per i quali è previsto il dimezzamento (comma 8) - relativi alle procedure di espropriazione, di valutazione dell’impatto ambientale e di autorizzazione ambientale, si applica il potere sostitutivo previsto dall’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (comma 9).

Secondo la Regione Lombardia, detta disciplina si porrebbe, innanzitutto, in contrasto con l’articolo 77, secondo comma, della Costituzione, per l’insussistenza dei presupposti per la decretazione d’urgenza e per difetto di omogeneità. La questione, secondo la Corte, non è fondata, considerata l’esigenza, cui il decreto legge ha legittimamente fatto fronte, di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore. Peraltro, a giudizio della Corte, gli impianti di incenerimento previsti dalla norma sono da considerarsi come una *species* del più ampio *genus* delle opere pubbliche disciplinate dal decreto-legge stesso, le cui molteplici disposizioni presentano una omogeneità di scopo resa evidente dalla necessità di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche.

Secondo la Regione Veneto, inoltre, l’articolo 35, comma 1, violerebbe l’articolo 3 della Costituzione, in collegamento con gli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 della Costituzione, poiché favorirebbe, irragionevolmente, la prospettiva dell’incenerimento a discapito dell’economia del riciclo, comprimendo indebitamente le competenze regionali. La questione è ritenuta dalla Corte non fondata, dovendosi intendere necessariamente rimessa allo Stato, nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare per superare il ciclico riproporsi dell’emergenza rifiuti.

Entrambe le ricorrenti lamentano, poi, la violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento alla direttiva 2001/42/CE in materia di VAS. A loro giudizio, quello previsto dal comma 1 dell’articolo 35 (e, secondo la Lombardia anche dai commi 3 e 4) sarebbe, infatti, un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti, per il quale va prevista la sottoposizione alla procedura di VAS. La questione è ritenuta non fondata dalla Corte, secondo la quale la norma impugnata è inidonea, in ragione del suo carattere ricognitivo, ad arrecare qualsivoglia pregiudizio agli impianti esistenti, per i quali le procedure di VAS devono ritenersi già esperite. Quanto agli impianti di nuova realizzazione, la Corte osserva che per gli impianti di incenerimento esiste una specifica disciplina di settore, concernente la localizzazione, la realizzazione e l’autorizzazione all’esercizio dell’impianto, che ne contempla anche la sottoposizione a VAS, da ritenersi impregiudicata dalla qualificazione dell’impianto, ai sensi dell’articolo 35 del decreto-legge 133/2014, come infrastruttura strategica di preminente interesse nazionale. Entrambe le ricorrenti ritengono, inoltre, che l’articolo 35 del decreto-legge 133/2014 determini la compressione delle sfere di competenza regionale, oltre alla violazione del principio di leale collaborazione, a causa di un coinvolgimento regionale

insufficiente (comma 1), quando non del tutto assente (commi 2 e 9). Neanche tali censure sono, secondo la Corte, fondate, e ciò in quanto la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, che conserva *"il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste (sentenza n. 307 del 2013)"*, dovendosi ritenere, avuto riguardo alla disciplina oggetto di impugnazione, che *"L'art. 35, a ben vedere, persegue un livello uniforme di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale"*. Quanto al principio di leale collaborazione, il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni è assicurato dal fatto che, ai sensi dell'articolo 35, comma 1, il decreto del Presidente del consiglio deve essere adottato *"sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano"*, vale a dire con una forma di coinvolgimento ritenuta dalla Corte adeguata quando vengano in rilievo competenze regionali concorrenti. Con specifico riferimento al comma 2 dell'articolo 35, invece, il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni comporta, secondo la Corte *"l'intesa con la regione interessata ai fini della localizzazione dell'impianto"*.

Secondo la Regione Veneto, i commi 3, 5 e 9 dell'articolo 35 sarebbero lesivi delle proprie competenze, in relazione agli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost. La questione, secondo la Corte, è inammissibile in quanto la ricorrente non ha assolto adeguatamente al proprio onere motivazionale. Sempre la Regione Veneto impugna, inoltre, il comma 4 dell'articolo 35, secondo il quale i nuovi impianti devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al d.lgs. 152/2006. Ad avviso della Regione, tale disposizione si pone in contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione poiché, imponendo alla Regione un obbligo neppure accompagnato da adeguate garanzie finanziarie, violerebbe la competenza regionale in materia di produzione di energia. La questione, a giudizio della Corte, non è fondata, trattandosi di una prescrizione legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di *"tutela dell'ambiente"*.

La Regione Lombardia censura anche il comma 6 dell'articolo 35, in riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, in quanto gli equilibri finanziari raggiunti dalla Regione potrebbero essere alterati dall'ammissione di rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo provenienti da altre regioni, con conseguente potenziale aggravio della tariffa per i cittadini. La questione, secondo la Corte, non è fondata in quanto, ai sensi del successivo comma 7, nel caso in cui rifiuti urbani provenienti da altre Regioni vengano smaltiti negli impianti della Regione, i gestori di tali impianti sono tenuti a versare ad essa un contributo che confluisce in un apposito fondo destinato, fra l'altro, al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani.

Entrambe le ricorrenti deducono, poi, che il comma 8 dell'articolo 35 violerebbe l'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza. In particolare, la prescritta riduzione dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1, in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, contrasterebbe con il principio del legittimo affidamento dei destinatari dei provvedimenti. La questione, a giudizio della Corte, è tuttavia inammissibile non essendo adeguatamente argomentata la ridondanza della violazione sulla sfera delle competenze regionali.

La Regione Lombardia censura, inoltre, il comma 9 dell'articolo 35, che disciplina l'applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8. Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'articolo 120 della Costituzione, in ragione della mancanza dei requisiti costituzionalmente previsti per la

sostituzione e per il mancato coinvolgimento regionale. La questione, secondo la Corte, non è fondata in quanto la norma impugnata richiama l'articolo 8 della legge 131/2003, che, dettando disposizioni attuative dell'articolo 120 della Costituzione, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, prevedendo altresì l'audizione dell'ente inadempiente da parte del Governo, nonché la partecipazione del Presidente della Regione interessata alla riunione del Governo che adotta i provvedimenti necessari. La Regione Lombardia impugna, infine, l'articolo 35, comma 11, ai sensi del quale il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove sono prodotti non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritenga necessario avviare a smaltimento fuori del territorio della regione nella quale sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali. Secondo la ricorrente, la norma violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto la regione destinataria dei rifiuti non verrebbe messa in condizione di interloquire sulla loro destinazione. La questione, secondo la Corte, non è fondata, poiché la norma si limita a rendere legittima per lo Stato una decisione presa da una regione diversa da quella in cui potrà avvenire lo smaltimento e non esclude che tale decisione possa essere oggetto di accordi o intese interregionali, da concludersi in seno alla Conferenza delle regioni.