

Sentenza della Corte costituzionale n. 231/2019.

Materia: tutela dell'ambiente.

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articolo 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

La Corte ha esaminato la disciplina del recupero dei rifiuti prevista dall'articolo 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto), in ordine alla quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le disposizioni impugnate prevedono rispettivamente:

- l'improcedibilità delle istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento o recupero dei rifiuti urbani e speciali non conformi alle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti, di seguito PRGR (comma 6);
- la procedibilità delle istanze "relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia che dimostrino, con specifica analisi, il rispetto del principio di prossimità", nonché l'ammissibilità delle stesse solo quando la produzione degli scarti di processo sia minore dell'8 per cento e quando almeno il 70 per cento della capacità impiantistica sia dedicata a soddisfare i fabbisogni regionali (comma 7).

A parere del ricorrente, tali disposizioni violerebbero l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché, prevedendo procedure autorizzatorie esclusivamente per gli impianti di recupero di materia, non consentirebbero, in particolare, l'autorizzazione per le procedure relative agli impianti di recupero energetico. Vi sarebbe in primo luogo il contrasto con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti stabiliti dall'articolo 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), noto come "codice dell'ambiente", che stabilisce, in conformità all'articolo 4 della direttiva n. 2008/98/CE, una precisa gerarchia di criteri per la gestione dei rifiuti, tra cui anche quello relativo al recupero di energia. Per il ricorrente, inoltre, l'esclusione delle attività di recupero energetico aggraverebbe il deficit nazionale, in contrasto con i principi di autosufficienza e di prossimità di cui all'articolo 4 della citata direttiva CE, anch'essi recepiti dal codice dell'ambiente, con conseguente riduzione dei livelli di tutela.

La Corte ha accolto la censura di incostituzionalità limitatamente all'articolo 17, comma 7, della legge lucana che interviene, nel suo complesso, sulla disciplina del recupero dei rifiuti, ascrivibile, secondo il consolidato orientamento della Consulta, alla materia "tutela

dell'ambiente" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., con tutti i limiti che ne derivano per la legislazione regionale. La predetta disciplina, invero, è contenuta nel codice dell'ambiente. In particolare, nella parte IV, titolo I, del d.lgs. 152/2006 sono stati recepiti i principi di autosufficienza e di prossimità, nonché la gerarchia delle azioni da perseguire nella gestione dei rifiuti (articolo 179) ovvero: la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo quale il recupero di energia e, in via residuale, lo smaltimento. Nel rispetto dei principi previsti dalla normativa statale, il codice dell'ambiente attribuisce alle Regioni numerose competenze, in particolare riguardo alla pianificazione della gestione dei rifiuti nonché all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti e all'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti. Ai sensi dell'articolo 199 del codice dell'ambiente, le Regioni predispongono e adottano il PRGR che deve prevedere, tra l'altro, il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione, al fine di ridurre la movimentazione dei rifiuti stessi. La legislazione della Regione Basilicata ha perseguito l'obiettivo principale di ridurre il ricorso allo smaltimento in discarica. In particolare, con la Strategia Regionale Rifiuti Zero 2020, di cui all'articolo 47 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015), la Basilicata ha previsto l'obiettivo di massimizzare la riduzione della quantità dei rifiuti prodotti, il riuso dei beni, il recupero di materiali e di energia ed il riciclaggio. Il comma 4 del medesimo articolo 47 della l.r. 4/2015, inoltre, indicava tra gli obiettivi prioritari in materia di rifiuti la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio lucano e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, al riciclo, al recupero e alla valorizzazione dei rifiuti secondo modi e tempi da individuare nel PRGR. Tale disposizione è stata bocciata dalla Corte con la sentenza n. 154 del 2016 poiché in contrasto con la legislazione statale che qualifica gli impianti di incenerimento come infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, su cui non può incidere in senso del tutto ostativo la legislazione regionale. Il successivo PRGR, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 30 dicembre 2016, n. 568, con una certa ambiguità che non viene sciolta neanche dagli interventi legislativi successivi, fissa l'obiettivo di un ruolo dell'incenerimento dei rifiuti non solo residuale, ma anche transitorio e, soprattutto, in progressiva dismissione, prevedendo, altresì, che non possano essere autorizzati nuovi impianti di trattamento dei rifiuti urbani residui con operazioni di incenerimento quando le relative istanze siano pervenute successivamente all'approvazione del PRGR. Infine, in materia di procedure autorizzatorie per gli impianti di trattamento dei rifiuti sono intervenute le disposizioni impugnate e sottoposte al vaglio di legittimità di cui trattasi. Per la difesa regionale, l'impugnato comma 7 dell'articolo 17 riguarderebbe le istanze per gli impianti "esclusivamente" di recupero di materia, senza occuparsi di quelle per gli impianti di recupero energetico, che pure sarebbero consentite. A parere della Corte, invece, anche la disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 17 presenta un certo grado di ambiguità poiché, in assenza di specifiche previsioni concernenti gli impianti di recupero di altro tipo, essa può essere considerata quale base giuridica per ritenere improcedibili le istanze per gli impianti che non siano "esclusivamente" di recupero di materia. In altre parole, ben può ritenersi che il legislatore regionale, disciplinando espressamente la procedibilità delle sole istanze per gli impianti di recupero di energia, legittimi il rigetto di quelle relative ad altre forme di recupero di rifiuti previste nella gerarchia indicata all'articolo 179 del codice dell'ambiente, e, in particolare, a quella del recupero di energia. I giudici ritengono, invece, infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento al comma 6 dell'articolo 17 della l.r. 35/2008, poiché l'improcedibilità ivi prevista delle istanze di autorizzazione relative alle nuove attività

destinate allo smaltimento, trattamento o recupero dei rifiuti urbani e speciali non conformi al PRGR è coerente con la legislazione statale interposta in quanto applicazione dell'articolo 199 del Codice dell'ambiente.