

Sentenza della Corte costituzionale n. 191/2022

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rifiuti.

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'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, nella l. 164/2014, nonché articoli 195, comma 1, lettere f) e p), e comma 2, lettera a), 196, comma 1, lettere n) e o), e 199, commi 1, 3, lettera l), e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 1, commi 4 e 9, lettera u), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 4 e 9, lettera u), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45, in materia di economia circolare e rifiuti. In primo luogo, il ricorrente deduce il contrasto tra l'articolo 1, comma 4, e gli articoli 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, nella l. 164/2014, , nonché agli articoli 195, comma 1, lettere f) e p), e comma 2, lettera a), 196, comma 1, lettere n) e o), 199, commi 1, 3, lettera l), e 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che determinerebbe la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Nella parte in cui la legge regionale impugnata dispone che la Regione, conformemente al vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), ribadisce *“la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani”*, essa stabilirebbe, infatti, un divieto di localizzazione di impianti di incenerimento sul territorio regionale, e ciò non sarebbe consentito, dal momento che la competenza a individuare le zone in cui realizzare tali strutture, secondo la normativa interposta evocata, spetterebbe allo Stato.

In secondo luogo, il Governo sostiene che l'articolo 1, comma 9, lettera u), definendo *“distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati”* e da altri luoghi *“sensibili”*, sotto le quali è preclusa la localizzazione di impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti, individuerrebbe con legge, anziché con gli strumenti di pianificazione, le aree non idonee alla realizzazione degli impianti, in spregio di quanto stabilito dall'articolo 196, comma 1, lettere n) e o), e dall'articolo 199, commi 1, 3, lettera l), e 5, del d.lgs. 152/2006, bin contrasto, dunque, con la disciplina statale cui sarebbe riservata la competenza legislativa esclusiva.

Le questioni, secondo la Corte, riguardano la materia della gestione dei rifiuti. In particolare, da un lato, la collocazione di impianti di incenerimento e, dall'altro lato, l'individuazione delle aree non

idonee alla localizzazione di strutture per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti. La giurisprudenza costante della Corte ha, da sempre, ricondotto la disciplina dei rifiuti alla *“tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*, materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (sentenza 289/2019 che richiama, *ex multis*, le sentenze nn. 215 e 151/2018, 54/2012, 380/2007 e 259/2004; più recentemente, in senso conforme, anche la sentenza 227/2020). Difatti, *“le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l’incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell’ambiente”* (così, *ex multis*, sentenza 189/2021). Le norme statali che vincolano il legislatore regionale sono contenute negli articoli 177 e seguenti del d.lgs. 152/2006; nel caso in esame, vengono in particolare rilievo gli articoli 195, comma 1, lettera f), 196, comma 1, lettera n), e 199, comma 3, lettera l). Per quanto concerne la prima questione, l’oggetto del giudizio va circoscritto alla norma con cui la Regione Abruzzo ribadisce la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti per l’incenerimento dei rifiuti sul proprio territorio; questa è, difatti, l’unica porzione del disposto normativo cui le censure del ricorrente sono rivolte, sebbene l’articolo 1, comma 4, sia stato impugnato per intero. La Corte ritiene la questione fondata. Ai sensi dell’articolo 195, comma 1, lettera f), del d.lgs. 152/2006 spetta allo Stato *“l’individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese; l’individuazione è operata [...] a mezzo di un programma, adottato con d.P.C.M su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare [...]. Nell’individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale”*. Trattandosi, nella specie, della localizzazione di particolari strutture – gli inceneritori – viene, inoltre, in rilievo l’articolo 35, comma 1, del d.l. 133/2014, come convertito, secondo cui *“il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, individua a livello nazionale la 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 socio-economico 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 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”*. Tali disposizioni sono state attuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati). Con la legge parzialmente impugnata, la Regione Abruzzo ha previsto norme di indirizzo per l’aggiornamento della pianificazione regionale sulla gestione dei rifiuti, che deve avvenire nella sede del procedimento amministrativo, nella concertazione fra le istituzioni e i soggetti interessati. Il legislatore regionale, dichiarando la volontà che non si costruisca un impianto di incenerimento, pone un limite alla localizzazione di tale impianto, violando, secondo la Corte, la competenza che la disciplina richiamata attribuisce alle autorità statali. La Corte già in altre occasioni ha dichiarato

l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali invasive delle attribuzioni dello Stato, per la lesione degli stessi parametri evocati nel presente giudizio. Così è accaduto con una legge secondo cui, nel piano regionale di gestione dei rifiuti, si doveva prevedere, tra gli obiettivi prioritari, *“la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata”*. Il giudice delle leggi, accogliendo la questione, ha precisato che, nonostante la disposizione impugnata non ponesse un divieto immediato di localizzazione, non era, in ogni caso, ad essa consentito introdurre limitazioni all'esercizio degli impianti (sentenza 154/2016). Ha, in seguito, accertato l'illegittimità costituzionale di previsioni legislative che escludevano *“qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano”*, nella Regione Marche. Le disposizioni impugnate impedivano, infatti, *“all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico”*, con conseguente violazione delle attribuzioni legislative dello Stato (sentenze 142/2019 e 231/2019). Similmente, nel caso ora in esame, nell'indirizzare l'attività di revisione del PRGR, il legislatore regionale si è inserito in un ambito che non gli compete: la valutazione della necessità di collocare un impianto di incenerimento nel territorio abruzzese è, secondo la Corte, compito dello Stato. La norma impugnata è, pertanto, affetta da vizio di incompetenza. Inoltre, sul piano dei contenuti, la decisione politica della Regione Abruzzo (evitare la realizzazione dell'inceneritore nel suo territorio) si pone in contrasto con quanto previsto nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016. Nell'individuare il fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento, quest'ultimo, infatti, verificava che in Abruzzo vi era una certa quantità di rifiuti non efficacemente smaltiti e che risultava *“giustificata la realizzazione di un nuovo impianto da 120.000 tonn/anno, tale da soddisfare le esigenze regionali”*. Peraltro, il rilievo che il PRGR, vigente al momento della data di entrata in vigore della legge regionale 45/2020 non prevedesse infrastrutture per l'incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati non depone nel senso della non fondatezza della questione: tale circostanza non legittima, infatti, il legislatore regionale a inibirne la realizzazione nel futuro. Parimenti, non rilevante è l'affermazione secondo la quale il sistema di gestione dei rifiuti della Regione Abruzzo rispetterebbe la *“gerarchia dei rifiuti”*, definita dalle discipline eurounitaria e statale, proprio perché non ricorre alla tecnica dell'incenerimento, intende ridurre il volume di rifiuti in discarica e promuove, invece, meccanismi alternativi di recupero materiale ed energetico. La collocazione dei diversi tipi di impianto di trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti sul territorio nazionale, infatti, come si è già rilevato, deve essere decisa a livello statale.

Per tutte queste ragioni, l'articolo 1, comma 4, della legge Regione Abruzzo 45/2020 è dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli 195, comma 1, lettera f), del d.lgs. 152/2006 e 35, comma 1, del d.l. 133/2014, come convertito, limitatamente alle parole *“ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e”*.

Per quanto concerne la seconda questione, oggetto dell'impugnativa è l'articolo 1, comma 9, lettera u), della l.r. 24/2020 che dispone che: *“[a]i fini del raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 4 e 5, sono promosse, con appositi provvedimenti attuativi, le seguenti prioritarie azioni: [...] u) [d]efinire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori”*.

La Corte ritiene la questione non fondata. Gli articoli 196, comma 1, lettera n), e 199, comma 3, lettera l), del d.lgs. 152/2006 prevedono, rispettivamente, che compete alle Regioni la definizione

di criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti e che i Piani Regionali per la gestione dei rifiuti stabiliscono *“i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti”*. La Corte ha, in effetti, più volte affermato che le aree, non idonee a ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti, vanno individuate in sede di pianificazione, non nella legge regionale, chiarendo che le previsioni del Codice dell'ambiente, che riservano alle procedure amministrative l'assunzione di tali decisioni, sono vincolanti e valgono a escludere l'intervento legislativo regionale (sentenze 272/2020 e 28/2019). L'articolo 1, comma 9, lettera u), della l.r. Abruzzo, diversamente da quanto ritenuto dal ricorrente, non individua direttamente le aree nelle quali non si possono localizzare impianti di trattamento dei rifiuti, ma si limita a dare una esemplificazione di luoghi da cui tali strutture dovrebbero essere distanti, lasciando che i successivi atti di pianificazione li identifichino puntualmente e definiscano la misura delle distanze, in conformità con le richiamate previsioni del Codice dell'ambiente.