

Sentenza: 7 maggio 2019, n. 142

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della l.r. Marche 22/2018; in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), illegittimità costituzionale dell'art. 3 l.r. Marche 22/2018

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 l. r. Marche 22/2018 - in materia di gestione integrata dei rifiuti, composta da tre articoli, che ha modificato la legislazione regionale di riferimento di cui alla l.r. Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) - in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

In particolare, l'art. 1 della legge impugnata esplicita le finalità dell'intervento normativo regionale e prevede, che, nel rispetto degli strumenti programmatici, vengano definite le «strategie di gestione dei rifiuti escludendo la combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti o di recupero energetico».

Il successivo art. 2, comma 1, sostituisce poi il contenuto dell'art. 10, comma 2, della l.r. Marche 24/2009, stabilendo che «[i]l PdA [piano d'ambito] è redatto, in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5, escludendo 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». Anche il comma 2 dell' art. 2 incide sul disposto dell'art. 10 della l.r. Marche 24/2009, integrandone il contenuto prevedendo che «[A]lla fine del comma 7 dell'articolo 10 della L.R. n. 24/2009 sono aggiunte le seguenti parole: “nonché il rispetto delle previsioni di cui al comma 2”».

Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri, le disposizioni di cui sopra invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. perché non consentono il trattamento termico come operazione di gestione dei rifiuti, entrando, dunque, in contrasto con molteplici parametri statali interposti, dettati a presidio dell'ambiente e dell'ecosistema.

In particolare, le norme regionali censurate, escludendo l'opzione del recupero energetico, sarebbero, in primo luogo, in contrasto con i criteri di priorità previsti dal primo comma dell'art. 179 del d.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale), che definisce la gerarchia da seguire con riguardo alla gestione dei rifiuti. Tali criteri antepongono allo smaltimento in discarica ogni altro tipo di recupero dei rifiuti, compreso anche quello di energia realizzato per il tramite del trattamento termico dei rifiuti.

Inoltre, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in contrasto con l'art. 195, comma 1, lett. f), e p), nonché con l'art. 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs.152/2006, con i quali il legislatore statale ha individuato con riferimento alla gestione dei rifiuti poteri e funzioni dei diversi livelli di governo. Ad avviso del ricorrente, le disposizioni regionali esorbiterebbero dalle competenze ascritte alle Regioni sulla base dei parametri interposti, introducendo un limite assoluto, consistente in un'aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare gli impianti con trattamento termico.

Infine, il ricorrente lamenta il contrasto con le previsioni di cui all'art. 35, comma 1, del decreto-legge 133/2014, contenente misure urgenti per l'apertura dei cantieri e la ripresa delle attività produttive, convertito con modificazioni nella legge 164/2014, con cui sono state introdotte «[M]isure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio.[...]». Sotto questo profilo, ad avviso del ricorrente, le norme regionali censurate contrastano con il citato parametro statale che qualifica gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati in termini di “infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale” che “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”.

Del pari, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in conflitto con le previsioni del d.P.C.m. 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), reso in attuazione del citato art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, definendo, tra le altre cose, il fabbisogno degli impianti di incenerimento da realizzare su scala nazionale 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».

Nel merito la Corte ritiene le censure fondate, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali fatte oggetto di impugnazione.

La Corte rileva in sintesi che con le norme contenute nella l.r. 22/2018 la Regione Marche, in termini sia programmatici (art. 1), sia di anteposta definizione del futuro contenuto dei piani d'ambito (art. 2), ha escluso, 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.

Viene fatta salva, unicamente, l'ipotesi della produzione di metano, ottenuto da processi di termovalorizzazione, cui fa espresso riferimento l'ultima parte del primo comma dell'art. 2, senza che ciò, tuttavia, incida sulla radicalità della scelta ostantiva adottata con le disposizioni in esame. Si tratta, all'evidenza, di disposizioni destinate ad incidere sulle politiche da perseguire e sugli strumenti da utilizzare in concreto in tema di gestione dei rifiuti. Non è in discussione, quindi, la riconducibilità alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., secondo il costante orientamento di questa Corte (ex plurimis, da ultimo, sent. n. 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016).

A fronte di una tale evidenza, la Regione resistente ha contestato la fondatezza delle questioni, sottolineando la valenza meramente programmatica delle norme censurate, in quanto tali inidonee a recare un vulnus. Inoltre, la difesa della resistente ha escluso la violazione dell'art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2016: le disposizioni impugnate, tra le diverse possibilità di recupero energetico realizzate per il tramite del trattamento termico dei rifiuti, escludono solo quelle legate alla combustione, facendo salve altre ipotesi, quali la pirolisi e la gassificazione, espressamente prese in considerazione dall'art. 237-ter del citato decreto. Le norme censurate, dunque, non sarebbero tali da mettere in discussione l'ordine di priorità imposto dalla norma statale, evocata quale parametro interposto. Né, del resto, vi sarebbe violazione dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 e delle disposizioni contenute nel d.P.C.m. 10 agosto 2016: tali previsioni, infatti, farebbero generico riferimento alla realizzazione di impianti di incenerimento, così come definiti dall'art. 237-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, tra i quali vanno considerati anche quelli di pirolisi e gassificazione, la cui collocazione nel territorio marchigiano non sarebbe, dunque, preclusa dalle norme censurate.

La difesa della resistente, inoltre, ha anche evidenziato che le disposizioni censurate non sarebbero in conflitto con le previsioni dettate dagli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), nonché 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006; piuttosto, dette norme sarebbero espressione della competenza ascrivita dall'art. 196 del medesimo decreto, che alla lett. b) del comma 1 assegna alle Regioni il compito di procedere alla regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti.

Ad avviso della Corte assume, dunque in tal senso, un rilievo assorbente l'affermato contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 195, comma 1, lett. f) e p), nonché 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006; disposizioni, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di governo.

Sotto questo profilo, tra le competenze che lo Stato si è riservato, in linea con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, comma 1, lett. a), con la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. b), e con l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. l), assume un rilievo centrale quella afferente l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento ritenuti di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lett. f).

Con riguardo agli impianti di incenerimento, tale scelta è stata adottata dallo Stato per il tramite dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014; disposizione già ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lett. s), perchè diretta a

perseguire un livello uniforme di tutela ambientale sull'intero territorio nazionale (sent. n. 154 e n. 244 del 2016).

In particolare, l'art. 35, comma 1, nel demandare ad un successivo d.P.C.m., tra gli altri compiti, anche quello di individuare i nuovi impianti di incenerimento da realizzare sull'intero territorio nazionale in ragione del fabbisogno all'uopo riscontrato, ha precisato che i detti impianti «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». Al disposto dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, è stata data attuazione con il d.P.C.m. 10 agosto 2016, con cui si è provveduto alla determinazione degli impianti da realizzare o da potenziare, distinguendo il territorio nazionale in cinque diverse macroaree, per poi individuare le Regioni, ricomprese in ciascuna macro-area, presso le quali allocare i suddetti impianti. In particolare, con riguardo al territorio della Regione Marche, nell'allegato III al d.P.C.m., è stata prevista la realizzazione di un nuovo impianto di incenerimento, da collocarsi in quanto di nuova realizzazione tra quelli definiti di «coincenerimento» dall'art. 237-ter, lett. c) del d.lgs. n. 152 del 2006, perché necessariamente connotato dalla funzione di recupero energetico, come imposto dalla lettura combinata dei commi 1 e 4 dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014.

Pare dunque evidente che le disposizioni regionali impugnate, escludendo aprioristicamente la collocazione, sul relativo territorio, di impianti così qualificati dal legislatore statale, invadano la competenza legislativa dello stesso, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (sent. n. 285 del 2013).

Nè ad avviso della Corte può condividersi l'interpretazione, suggerita dalla resistente, secondo cui le disposizioni regionali impugnate non sarebbero integralmente ostative alla realizzazione, nel territorio della Regione Marche, di qualsivoglia trattamento termico, perché escluderebbero unicamente impianti nei quali si dà luogo a processi di combustione diretta dei rifiuti. Secondo questa lettura, la disciplina regionale finirebbe, dunque, per consentire la realizzazione di impianti di pirolisi e gassificazione, questi ultimi espressamente considerati dall'art. 237-ter, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006, così da risultare puntualmente rispettosa delle scelte statali da ultimo adottate con l'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 e con il d.P.C.m. 10 agosto 2016. Sotto questo profilo, il tenore delle disposizioni impugnate, considerato dal punto di vista del dato letterale e visto anche in una più ampia ottica di sistema, non autorizza una siffatta lettura interpretativa.

A tal proposito la Corte premette che nel definire gli impianti di incenerimento (art. 273-ter, lett. b) e di coincenerimento (art. 273-ter, lett. c), tra loro differenziati in ragione della relativa funzione (solo nei secondi, per quanto già precisato, il recupero energetico o di materiali rappresenta la funzione principale), il d.lgs. n. 152 del 2006 prende in considerazione sia le ipotesi di trattamento termico connotate dalla «ossidazione» dei rifiuti, tra le quali rientra la combustione diretta (reazione chimica tra un comburente, in genere l'ossigeno, e un combustibile, qui i rifiuti), sia quelle caratterizzate dall'assenza completa (pirolisi) o parziale (gassificazione e processo al

plasma) di ossidazione. In considerazione di ciò, la Corte rileva che le disposizioni impugnate fanno un letterale ed esclusivo riferimento ai fenomeni di combustione dei rifiuti (con l'eccezione della combustione finalizzata alla produzione del metano). Se il fine perseguito fosse stato quello di escludere i soli processi termici di combustione diretta, facendo salvi quelli di pirolisi e gassificazione (per riferirsi a quelli evocati dalla difesa), il legislatore regionale avrebbe dovuto indicare espressamente quelli che, di contro, intendeva legittimare nel suo territorio, evitando, così, ambiguità semantiche foriere di potenziali distonie interpretative, suscettibili di portare all'illegittimità costituzionale della relativa disciplina alla luce della peculiarità della materia in gioco, estranea alla sua competenza (sent. n. 107 del 2017).

In linea con il contenuto della legislazione statale di riferimento e in assenza di una espressa indicazione dei trattamenti ritenuti realizzabili nel perimetro territoriale regionale, per addivenire alla soluzione interpretativa suggerita dalla difesa della resistente, sarebbe stato necessario il riferimento espresso ai sistemi di ossidazione dei rifiuti, assente o diversamente presente nelle tecniche diverse dalla combustione diretta. Non è peraltro superfluo precisare che una siffatta scelta normativa, quale quella che evoca la difesa della resistente, compatibile o meno con il tenore delle disposizioni censurate, lascerebbe comunque inalterato il giudizio già reso sulla riscontrata violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. perché comunque estranea alle competenze legislative spettanti alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti.

Rilevano a tal fine le indicazioni ricavabili dall'art. 195, comma 1, lett. p), e dall'art. 196, comma 1, lett. n) e o) del d.lgs. n. 152 del 2006. Tali disposizioni, infatti, attribuiscono allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (art. 195, comma 1, lett. p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce poi i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lett. n); inoltre, la Regione determina i «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento [...]» (art. 196, comma 1, lett. o), dovendo rispettare «i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195 [...]», sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1 (sent. n. 285 del 2013).

In linea con tale quadro normativo, alle Regioni è consentito individuare eventuali criteri di localizzazione sempre che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (cfr. sent.n. 154 del 2016). Ed il giudizio non muta laddove il perimetro del divieto imposto aprioristicamente dalla legge regionale dovesse riguardare solo alcune tipologie di impianti di trattamento termico dei rifiuti. Anche una tale previsione, infatti, sottende una scelta di principio destinata a ricadere nell'ambito delle politiche da perseguire per affrontare il tema della gestione dei rifiuti. In quanto tale, sarebbe unicamente riservata allo Stato, che deve garantire livelli uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale.

Per altro verso, va rimarcato che, con l'art. 2 della legge regionale in esame, la resistente ha predeterminato in via normativa non solo il contenuto di potenziali valutazioni programmatiche, correlate alle relative situazioni territoriali, ma anche di successive scelte strategiche attuative, tipicamente proprie dei piani regionali ex art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dei piani d'ambito previsti dall'art. 203, comma 3, dello stesso decreto.

Sì è dunque anticipato, in forma di legge, il contenuto oggettivo di interventi regionali che la legge statale correla ad atti di pianificazione aventi la forma dell'atto amministrativo, sul presupposto che solo in tal modo è possibile assicurare «le “garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici”» (da ultimo, sent. n. 28/2019 proprio con riferimento alle scelte inerenti gli atti di pianificazione previsti nella gestione integrata dei rifiuti). L'intervento regionale – consentito dalla legge statale in nome della competenza legislativa esclusiva dettata in materia ambientale – realizzato senza l'osservanza del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione statale, finisce, dunque, per implementare le ragioni di fondatezza della censura prospettata dalla ricorrente. Co conseguente illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della l.r. Marche 22/2018, così da assorbire e rendere superflua la disamina delle ulteriori censure prospettate nel ricorso.

La Corte estende poi la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018, in via consequenziale, all'art. 3 della stessa legge regionale, privo di un autonomo significato normativo.