

Sentenza: 22 maggio 2018, n.151

Materia: Ambiente

Parametri invocati: Cost. artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016).

Esito: infondatezza della questione

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi: Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016).

La disposizione di cui si lamenta l'illegittimità, modifica l'art. 47 della legge regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016), ed ha disposto che "sino all'approvazione da parte del Consiglio regionale dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti già adottato dalla Giunta regionale e, in ogni caso, non oltre il 31.12.2016, sono sospesi tutti i provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti [...]".

Il rimettente dubita anzitutto della legittimità costituzionale della norma in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., osservando che la disciplina dei rifiuti, ancorché interferente con altri interessi e competenze, è riconducibile alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva dello Stato, e che pertanto su tale specifica materia non sono ammesse iniziative delle Regioni volte a regolamentare i rispettivi ambiti territoriali.

A suo avviso, la norma apporterebbe comunque una deroga peggiorativa degli standard minimi di tutela fissati dalla normativa statale, in particolare dilatando i termini massimi di durata dei procedimenti stabiliti dagli artt. 26, 29-bis e 29-quater del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), senza indicare alcuna esigenza di garantire livelli di tutela ambientale più elevati.

Ad avviso del rimettente dunque, la disposizione impugnata, nel prevedere la sospensione dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti – nelle more dell'aggiornamento del piano regionale di gestione di cui all'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) già adottato dalla Giunta regionale, e comunque per un tempo delimitato entro il 31 dicembre 2016 – invaderebbe un campo di esclusiva competenza statale, poiché la disciplina dei rifiuti rientra nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

In particolare, l'intervento normativo regionale avrebbe concretamente comportato una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi. Si porrebbe, dunque, in diretta violazione del d.lgs.

n. 152 del 2006, dando corpo ad una deroga in pejus ai livelli di tutela uniforme dell'ambiente fissati sull'intero territorio nazionale con legge dello Stato

Il Tar Basilicata inoltre dubita, poi, della legittimità della norma in riferimento all'art. 41 Cost., ritenendo che dalla sospensione del termine per l'apertura e l'esercizio dell'impianto di trattamento dei rifiuti deriverebbe una compressione dell'iniziativa economica privata non determinata da ragioni di utilità sociale, ovvero di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana; tali esigenze, infatti, non vengono esplicitate nel provvedimento legislativo, né possono desumersi dalla mera circostanza del programmato aggiornamento del piano regionale di gestione dei rifiuti. La disposizione violerebbe l'art. 41 Cost., comportando una compressione dell'iniziativa economica privata non determinata da ragioni di utilità sociale e neppure giustificata da esigenze di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana.

Secondo la Corte la questione non è fondata sotto nessuno dei profili enunciati.

La Corte argomenta che se è ben vero che, in conformità alla propria costante giurisprudenza la disciplina dei rifiuti – e dunque le scelte inerenti alle politiche da perseguire e gli strumenti da utilizzare in concreto – attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (in tal senso, fra le altre, le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011), tuttavia, la stessa giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare «una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002).

Pertanto la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti.

Secondo la giurisprudenza della Corte, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002). Tali determinazioni fungono da limite invalicabile per quegli interventi normativi che le Regioni e le Province autonome dettano in materie di loro competenza, interferenti con tale attribuzione dello Stato ed ammissibili alla condizione che siano garantiti i livelli di tutela dell'ambiente previsti dalla legislazione statale (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009).

Ciò premessa la Corte prosegue nel suo ragionamento rilevando che il legislatore statale ha disciplinato il settore dei rifiuti nella Parte quarta (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti), Titolo I (Gestione dei rifiuti), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Tale decreto, all'art. 196 e seguenti, ha attribuito alle Regioni una serie di poteri, da esercitare nei limiti di quanto stabilito dalla legge statale; rientra fra questi poteri la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non adeguate alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, e di quelli per l'individuazione dei luoghi od impianti idonei allo smaltimento. Rientrano nel novero di tali funzioni, fra le altre, l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, l'indicazione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee a tale localizzazione e, soprattutto, l'adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale è ricompresa la delimitazione nel territorio regionale, su richiesta dei comuni, di “ambiti ottimali” per la gestione integrata dei rifiuti; attribuzione, quest'ultima, che si collega strettamente alle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

La disposizione censurata è intervenuta proprio nelle more dell'approvazione, da parte del Consiglio regionale della Basilicata, dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti già adottato con delibera della Giunta regionale.

La giurisprudenza della Corte ha già ritenuto che, nel disciplinare la localizzazione degli impianti di smaltimento, pur nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, le Regioni esercitano una competenza legislativa loro propria, nella materia «governo del territorio» (sentenza n. 314 del 2009).

L'intervento normativo in questione, finalizzato alla cura del territorio per i profili che concernono la gestione dei rifiuti, risponde ad interessi funzionalmente collegati con la tutela ambientale; non a caso – a conferma del fatto che si tratta di aree di intervento necessariamente destinate ad intersecarsi – la stessa normativa statale riconosce che «Il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Si tratta, pertanto, di un intervento che persegue finalità attinenti a competenze regionali, destinate ad intersecarsi con profili di tutela ambientale.

Neppure è fondata la censura relativa all'incidenza di tale intervento sui livelli di tutela uniforme stabiliti con legge statale, ed alla sussistenza di una deroga in pejus nell'effetto dilatorio dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi.

La Corte argomenta che la sospensione non comporta, di per sé, alcun decremento del livello di protezione ambientale, essendo finalizzata unicamente a mantenere lo status quo ante nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti. Anzi, essa appare ispirata alla esigenza di impedire che durante l'adeguamento dello strumento regionale di pianificazione siano adottati provvedimenti che – quantunque formalmente rispettosi delle regole sul procedimento autorizzativo – possano arrecare un pregiudizio all'integrità ambientale, rivista all'esito di tale adeguamento.

Inoltre l'intervento di sospensione dei termini procedurali, in sé considerato, non incide sul grado di protezione dell'ambiente.

A tale riguardo la Corte evidenzia che la disposizione censurata presenta il contenuto tipico di una «misura di salvaguardia»; essa, pertanto, non si pone in contrasto con la legislazione nazionale, che invece integra mediante l'adozione di una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare. Infatti, la sospensione è limitata al termine del 31 dicembre 2016, e dunque è prevista per un limite temporale massimo che appare ragionevole in relazione all'imminente aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti.

La questione infine non è fondata neppure con riferimento alla contrarietà all'art. 41 Cost.

Secondo il costante orientamento della Corte (ex plurimis, sentenze n. 47 del 2018 e n. 16 del 2017), non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue. Secondo la Corte, nella specie, i requisiti di non arbitrarietà e congruità della misura sussistono pienamente.

Per un verso, infatti, quanto all'individuazione dell'utilità sociale, è pacifico che nel relativo ambito vada ricompresa la tutela dell'ambiente (sentenza n. 190 del 2001); e ciò tanto più quando, come nella specie, la norma non abbia contenuto preclusivo dell'esercizio di un'attività, ma si limiti a prevedere un differimento dei procedimenti amministrativi che la riguardano per consentirne una verifica della compatibilità con le esigenze di equilibrio ambientale cui è ispirata l'intera disciplina dei rifiuti.

In tal senso, del resto, non è priva di rilievo la circostanza che il trattamento dei rifiuti costituisce attività economica di tipo regolamentato, come confermato dall'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che ha attribuito alla preesistente Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) anche compiti di regolazione nel settore dei rifiuti, mutandone la denominazione in Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), e ciò al fine di «garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea».

Per altro verso, quanto alla congruità della misura, la già citata circostanza della determinazione dei termini entro i quali l'amministrazione regionale ha l'obbligo di concludere tanto il procedimento autorizzativo quanto quello di aggiornamento del piano di gestione fornisce una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica privata, nei cui confronti introduce un limite non irragionevole (per fattispecie non dissimile, sentenza n. 176 del 2004).

In conclusione, secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale non è fondata, perché la disposizione adottata dalla Regione Basilicata persegue finalità attinenti a competenze regionali funzionalmente collegate alla tutela ambientale e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale. La stessa, inoltre, arreca all'iniziativa economica privata una limitazione, temporanea e congrua, che si fonda su ragioni di utilità sociale.