

Sentenza: 3 dicembre 2019, n. 289

Materia: rifiuti

Parametri invocati: articoli 97 e 117, secondo comma, lettere p) e s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, (Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti") articolo 1, comma 1, lettere d), f) e u).

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Oggetto di impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, è, in primo luogo, l'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)». La disposizione censurata, che sostituisce l'articolo 12, comma 4, della legge della Regione Campania n. 14 del 2016, prevede che, nelle more della definizione e dell'aggiornamento dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché dell'adeguamento e aggiornamento della pianificazione regionale, nelle aree individuate come sistemi a dominante naturalistica (aree A) tra i sistemi territoriali di sviluppo del piano territoriale regionale (di seguito indicato come PTR) non è consentita la realizzazione di nuovi impianti che prevedano il trattamento anaerobico, nonché in tutto o in parte, il trattamento di rifiuti speciali, ove il Comune interessato comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti. Nelle medesime zone è invece consentito, in conformità alle norme vigenti, il rilascio dell'autorizzazione regionale per taluni impianti riguardanti, tra gli altri, il trattamento dei rifiuti da attività agricole e agro-industriali, da demolizione e costruzione, da attività di scavo, nonché lo smantellamento dei veicoli fuori uso. Per il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal momento che le competenze della Regione, così facendo, eccederebbero da quelle alla stessa spettanti ai sensi dell'articolo 196 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - di seguito denominato codice dell'ambiente - che viene indicato quale norma interposta per la valutazione di costituzionalità, sulla base della quale sarebbero violate anche le funzioni attribuite alle Province dal successivo articolo 197. Per il ricorrente, sulla base della previsione regionale, l'eventuale inidoneità alla localizzazione degli impianti non deriverebbe né da un divieto legislativo, né dall'esercizio da parte delle Province delle funzioni alle stesse spettanti, ma dall'iniziativa dei Comuni interessati; pertanto, denuncia l'illegittimità della fissazione, da parte del legislatore regionale, di aspetti della materia allo stesso non attribuiti dal codice dell'ambiente, eccedendo dalle proprie competenze, che dovrebbero limitarsi a fornire criteri per le Province.

Per la Corte la questione è infondata. Come più volte ribadito in precedenti pronunce, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Trattasi di materia trasversale, in quanto tale idonea ad incidere sulle competenze regionali, integrando quei livelli di tutela uniforme inderogabili dalle

Regioni. Tale trasversalità caratterizza anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative tra i livelli di governo, con particolare riferimento alla disciplina dettata dal codice dell'ambiente. Invero, il relativo articolo 195, comma 1, lettere f) e p), attribuisce allo Stato l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale nonché l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti. Il successivo articolo 196, comma 1, lettere n) e o), invece, demanda alla competenza regionale la definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento. Infine, l'articolo 197, comma 1, lettera d), affida alle Province il compito di provvedere all'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti. Le suddette norme del codice dell'ambiente individuano soglie inderogabili di protezione ambientale; la Regione, dunque, esercita le proprie competenze sulla pianificazione territoriale nel rispetto di criteri e di procedure stabiliti a livello statale. La versione originaria dell'articolo 12, comma 4, della l.r. 14 del 2016, prevedeva che gli impianti per il trattamento dei rifiuti non potessero essere localizzati nelle aree A del PTR, salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità. La norma vigente, come modificata, non prevede una diretta individuazione di aree non idonee, bensì prevede per le sole aree A una procedura, svolta in collaborazione con i Comuni, che potrebbe portare all'inidoneità della localizzazione degli stessi impianti in dette aree. Inoltre, trattandosi di disposizioni transitorie, non fissano un criterio generale di localizzazione ma valgono solo nelle more dell'aggiornamento dei criteri regionali.

L'Avvocatura statale ha impugnato anche l'articolo 1, comma 1, lettera f), della l.r. n. 29 del 2018, nella parte in cui introduce l'articolo 12 bis, commi 1 e 2, nella l.r. n. 14 del 2016, che disciplina le modalità e i tempi di esecuzione dei controlli sugli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (di seguito AIA). In particolare, si prevede che la Giunta regionale, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania, approvi, entro il 30 novembre di ciascun anno, un piano annuale dei controlli per gli insediamenti soggetti ad AIA, determinando la frequenza di tali controlli in ragione del contesto ambientale del territorio e del prevedibile impatto sulle matrici ambientali nel caso di incidenti, nonché delle tipologie dei rifiuti che ogni singolo impianto è autorizzato a gestire. Tali disposizioni violerebbero l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto consentirebbero una frequenza dei controlli diversa da quella indicata dal dall'articolo 29 decies, comma 11 ter, del codice dell'ambiente, con una differente individuazione, altresì, dei criteri per determinare tale frequenza. Per i giudici la questione è infondata per le motivazioni che seguono. L'articolo 29 decies, comma 11 bis, del codice dell'ambiente prevede che le attività ispettive sugli impianti soggetti ad AIA vengano definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato dalla Regione, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ove siano indicati la frequenza dei controlli e i relativi criteri. È la stessa normativa statale, dunque, ad attribuire alla Regione una competenza pianificatoria in materia di controlli, pur vincolandone l'attività al rispetto dei criteri inderogabili fissati dal legislatore statale. Le disposizioni regionali impugnate intervengono, appunto, nell'esercizio di tale competenza ed enunciano criteri parzialmente diversi da quelli indicati dall'articolo 29 decies, comma 11 ter, del codice dell'ambiente. Inoltre, manca una precisa fissazione degli intervalli temporali massimi per le visite in loco, che la normativa statale interposta fissa in un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, in tre anni per quelle con rischi meno elevati, in sei mesi per quelle in cui la precedente ispezione abbia evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione. Sostengono i giudici che l'assenza di una disciplina degli intervalli temporali massimi in piani annuali fa ritenere che per la Regione rimangano comunque fermi quelli previsti dalle norme statali. Allo stesso modo, la necessità di tener conto di taluni specifici criteri d'interesse regionale non esclude l'applicabilità delle norme dettate dal legislatore statale nell'esercizio di una sua competenza

esclusiva, anche in considerazione della circostanza che l'articolo 5 della l.r. n. 14 del 2016 esplicitamente richiama, tra le proprie finalità, la coerenza con la legislazione statale. Tutto ciò trova conferma anche nei successivi provvedimenti attuativi. Infatti, il piano d'ispezione ambientale, approvato con deliberazione della Giunta regionale campana n. 115 del 2019, espressamente richiama tra i criteri per i programmi d'ispezione quelli previsti dall'articolo 29 decies, comma 11 ter stabilendo, altresì, un intervallo temporale tra le due visite coerente con quello indicato dalla stessa disposizione statale.

La Corte respinge la questione di illegittimità sollevata con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera f), della l.r. n. 29 del 2018 anche nella parte in cui introduce il comma 5 dell'articolo 12 bis della l.r. n. 14 del 2016, prevedendo l'adozione da parte della Regione di un apposito programma di controlli per gli impianti di gestione rifiuti autorizzati in via ordinaria ovvero semplificata, approvato dalla Giunta regionale entro il 30 novembre di ciascun anno, con i tempi e i criteri già previsti per gli impianti soggetti ad AIA. Per la difesa erariale ciò violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto verrebbero sottratte alle Province le funzioni ad esse attribuite in materia di controlli sugli impianti di gestione dei rifiuti dall'articolo 197, comma 1, del codice dell'ambiente. Quest'ultima disposizione stabilisce una potestà provinciale in materia di "programmazione e organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale", che comprende il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, incluso l'accertamento delle violazioni. Per giudici le funzioni provinciali non sono escluse dalle disposizioni impugnate, restando attribuita alle Province la potestà sull'esecuzione dei controlli sul proprio territorio, con la possibilità di disciplinare anche le modalità attraverso cui tali controlli devono essere organizzati. L'adozione di un programma regionale dei controlli anche per gli impianti autorizzati in via ordinaria o semplificata è riconducibile alle funzioni attribuite dalla legislazione statale ex articolo 196, comma 1, codice dell'ambiente alle Regioni, a cui spetta la competenza relativa alla regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nonché alla promozione della gestione integrata dei rifiuti. Si tratta, pertanto, dell'esercizio da parte della Regione di un potere di pianificazione e programmazione, necessariamente limitato a dettare criteri uniformi sul territorio regionale, che, sebbene non espressamente previsto dalla disciplina statale, come per gli impianti soggetti ad AIA, rientra tra le competenze istituzionali regionali.

Oggetto di impugnazione, infine, è anche l'articolo 1, comma 1, lettera u), della l.r. n. 29 del 2018, che introduce il comma 5 bis all'articolo 49 della l. r. n. 14 del 2016, ove si prevedono risorse finanziarie aggiuntive per i soggetti che provvedano alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino della Regione Campania, al termine dell'utilizzazione temporanea dello stesso personale. La disposizione censurata violerebbe l'articolo 97 Cost. in quanto consentirebbe di stabilizzare anche il personale delle società partecipate dagli stessi consorzi, con rapporto di lavoro di natura privatistica, peraltro in assenza di pubblico concorso. I giudici ricordano che i consorzi di bacino sono enti pubblici non economici riconducibili alle amministrazioni pubbliche anche per quanto concerne la regolamentazione del rapporto di lavoro. Pertanto, la limitazione del campo di applicazione della disposizione *de qua* al solo personale consortile, già inserito nell'ambito del pubblico impiego, consente di escludere l'asserito contrasto con l'articolo 97 Cost.