

Sentenza: n. 215 del 9 ottobre 2018 con deposito del 26 novembre 2018

Materia: ambiente – gestione dei rifiuti

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 13, 94 e 208, comma 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 13, 15, comma 4, e 23 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare)

Esito:

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 34/2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 13 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 15, comma 4, e 23 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 34/2017, promosse, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione, rispettivamente, agli articoli 94 e 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 4 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, degli articoli 13, 15, comma 4, e 23 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 13, 94 e 208, comma 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). Secondo la difesa erariale, l'art. 13 della l.r. 34/2017 del Friuli-Venezia Giulia, violerebbe, in particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 13, comma 1, del d.lgs. 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente), in quanto non prevede, nel procedimento di formazione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, la fase di valutazione e di consultazione preliminare al fine della redazione del "*rapporto ambientale*". Inoltre, l'art. 15, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, nel prevedere, quale unico criterio per la localizzazione di discariche di rifiuti pericolosi e non pericolosi in prossimità di opere di captazione di acque destinate al consumo umano, solo quello della distanza superiore a tremila metri dai punti di captazione posti a valle delle stesse, rispetto alla direzione dei flussi di alimentazione della captazione, violerebbe, in particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 94 del d.lgs. 152/2006. L'art. 23 della medesima legge reg. Friuli-Venezia Giulia 34/2017 violerebbe, in particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 208, comma 13, del d.lgs. 152/2006, in quanto prevede procedure di intervento da parte dell'autorità competente in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative almeno in parte differenti da quanto stabilito dalla citata disposizione statale. Il ricorrente sostiene

che la disciplina regionale impugnata, alla luce del raffronto con le corrispondenti previsioni del d.lgs. n. 152 del 2006, abbia comportato una riduzione del livello di tutela rispetto a quello assicurato dal codice dell'ambiente. La Corte, ricorda che la disciplina della gestione dei rifiuti è riconducibile alla materia *“tutela dell'ambiente”* e *“dell'ecosistema”*, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, ferme restando per le Regioni ad autonomia differenziata le previsioni statutarie. In tale materia, lo Stato può dettare una disciplina di protezione uniforme valida per tutte le Regioni e non derogabile da queste e ricorda, in particolare, le sentenze 154/2016 e 244/2016. La Corte nel rammentare la sentenza 58/2015, sottolinea che la disciplina statale *“costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino”*. La Corte ricorda ancora che la *“tutela dell'ambiente”* e *“dell'ecosistema”* rappresenta una materia naturalmente trasversale, nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, innanzi tutto quella del *“governo del territorio”*, essendo la tutela dell'ambiente anche in funzione di presidio dell'integrità di quest'ultimo. Ma possono venire in rilievo profili che attengono alla tutela della *“salute”* o alla *“protezione civile”* (di competenza concorrente) o all'agricoltura e foreste (di competenza residuale). In materia ambientale, la Corte afferma che, rimanendo la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In particolare, quanto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la competenza esclusiva del legislatore statale può intersecare quella primaria della Regione in materia di *“urbanistica”* (art. 4, numero 12, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia) o quella concorrente in materia di *“igiene e sanità”* (art. 5, numero 16, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia). Nell'esercizio di tali competenze regionali può anche esserci un'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale, ma solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente. Le Regioni possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze, livelli di tutela più elevati, pur sempre con il limite del rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente (la Corte ricorda la sentenza 61/2009). La Corte, in tema di riparto delle competenze legislative quanto alla disciplina dei rifiuti, è stata di recente confermata dalla sentenza 150/2018 che, sul presupposto secondo cui la *“tutela dell'ambiente”* interseca inestricabilmente altri interessi e competenze, ha ribadito che la disciplina dei rifiuti 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. La disciplina statale, segnatamente il codice dell'ambiente, costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, intersecano la tutela dell'ambiente. La Corte ricorda che, in un'ottica di cooperazione ed integrazione oltre che di attuazione della disciplina statale, è talora la stessa legge statale a demandare alla legislazione regionale il completamento di aspetti specifici della tutela dell'ambiente. L'art. 3 quinquies del d.lgs. 152/2006, demanda alle Regioni (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano) di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali e sempre tenendo conto che i principi contenuti nel decreto legislativo indicato costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale. Alle Regioni è demandato, altresì, di individuare, quanto alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, le aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto, nonché le zone di protezione (art. 94 cod. ambiente). Il successivo art. 196 cataloga in dettaglio le competenze delle Regioni, demandando ad esse, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del medesimo decreto legislativo, tra l'altro, *“la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti”*; *“la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti,*

ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani"; *"l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti"*; *"l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi"*; *"la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei"* al loro smaltimento. Nell'esercizio di tale competenza delegata, le disposizioni legislative del citato codice dell'ambiente operano quali limiti per la normativa delle Regioni, anche a statuto speciale, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal codice, non potendo esse derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, né determinare un affievolimento o una minore efficacia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Ricostruito il quadro normativo di riferimento la Corte esamina la questione di costituzionalità, che ha ad oggetto l'art. 13 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 34/2017, recante la disciplina della formazione ed approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti. In particolare, tale disposizione, pur rinviando genericamente alle norme relative alla procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica (d'ora in avanti: VAS), prevede che la struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti provvede alla predisposizione del Piano e l'attivazione del procedimento di cui agli articoli 12 e 13 del d.lgs. n. 152 del 2006. La norma impugnata, infatti, prevede direttamente l'adozione, da parte della Giunta regionale, del progetto del Piano, munito del relativo «rapporto ambientale» e della sintesi non tecnica. Il ricorrente deduce la violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente, perché la disposizione regionale, nel disciplinare il procedimento di formazione e approvazione del Piano, non include, all'interno del procedimento, la fase di valutazione e di consultazione preliminare ai fini della redazione del *"rapporto ambientale"* di cui all'art. 13 del d.lgs. 152/2006. Tale omessa previsione determinerebbe il *vulnus* ai parametri costituzionali indicati in ricorso, ma essenzialmente all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per la Corte la questione non è fondata essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, confermando la richiesta della Regione Friuli-Venezia Giulia, è un'interpretazione costituzionalmente orientata nel senso che non è esclusa, e quindi trova applicazione, l'ordinaria procedura di verifica di assoggettamento alla VAS, quale regolata dal codice dell'ambiente. In effetti, soccorre in proposito il generale canone dell'interpretazione adeguatrice che consente di superare la censura di incostituzionalità. Se c'è una possibilità di interpretazione conforme a Costituzione, la questione di legittimità costituzionale è infondata nei termini di tale interpretazione. Nella legge regionale impugnata c'è una disposizione chiave, l'art. 39, che prevede che *"per quanto non disposto dalla presente legge si applica la normativa statale vigente in materia"*. Non è una disposizione di stile, priva di sostanziale portata normativa, ma una norma di raccordo sistematico, con automatico rinvio alla legislazione statale, in piena sintonia con i limiti di competenza del legislatore regionale, anche ad autonomia differenziata, in una materia, quale quella della tutela dell'ambiente, che appartiene alla competenza esclusiva del legislatore statale. Da tale norma di rinvio discende, con riferimento alla disposizione censurata, un canone generale interpretativo, per cui la mancata previsione di un adempimento o di una prescrizione, quale il previo procedimento di verifica di assoggettamento a VAS, secondo le disposizioni contenute negli articoli 12 e seguenti del d.lgs. 152/2006, non significa sua esclusione. La disposizione impugnata, così interpretata, si sottrae alle censure del ricorrente e la questione di costituzionalità può essere dichiarata non fondata. La seconda questione di costituzionalità ha ad oggetto l'art. 15, comma 4, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 34/2017, che fissa i criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti. La disposizione impugnata stabilisce che *"ai fini della salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano erogate a terzi mediante impianto di acquedotto che riveste carattere di pubblico interesse, le discariche per rifiuti pericolosi e per rifiuti non pericolosi sono localizzate a distanza superiore a tremila metri dai punti di captazione posti a valle delle stesse, rispetto alla direzione dei flussi di alimentazione della captazione"*.

Per la Corte la questione non è fondata. In particolare, e per ciò che rileva in questo giudizio di costituzionalità, la disposizione statale prevede che, in assenza dell'individuazione da parte delle Regioni o delle Province autonome della zona di rispetto ai sensi del comma 1 dell'art. 94, la medesima ha un'estensione di duecento metri di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione. La disposizione regionale, nel prevedere la localizzazione delle discariche a una distanza superiore a tremila metri, nella specifica ipotesi di impianti collocati a monte dei punti di captazione delle acque, ha dettato un criterio più rigoroso rispetto a quello previsto dal codice dell'ambiente, non riducendo, ma anzi innalzando i livelli di tutela. L'art. 15, comma 4, della l.r. 34/2017, non apporta una deroga ai criteri di cui alla disposizione statale (art. 94 cod. ambiente), ma individua un criterio aggiuntivo per la localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti a monte dei punti di captazione di acque destinate al consumo umano, così elevando lo standard di tutela dell'ambiente quando viene in rilievo il più specifico aspetto della tutela della salute in relazione alla prevenzione del rischio di inquinamento delle falde acquifere.

La terza questione ha ad oggetto l'art. 23 della legge regionale suddetta, relativamente alla decadenza dell'autorizzazione unica in caso di violazione delle sue prescrizioni cui non sia seguito, da parte del gestore inadempiente, l'adeguamento prescritto dalla relativa diffida. Il ricorrente censura la disposizione in quanto afferma che essa prevede "*procedure di intervento da parte dell'autorità competente in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative almeno in parte differenti da quanto stabilito dall'art. 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006*". Per la Corte la questione è quindi ammissibile ma nel merito la stessa non è fondata. L'art. 208 cod. ambiente prevede che i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare una specifica domanda alla Regione competente per territorio. A seguito dell'espletamento dell'analitica procedura descritta ai commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7, la Regione competente procede al rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa. Nel caso di rilascio, l'art. 208 del decreto legislativo citato, al comma 11, individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione della tutela dell'ambiente. La medesima disposizione stabilisce, poi, al comma 13, norma interposta violata dalla disposizione regionale censurata, che, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione: a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente. A fronte di questa disciplina statale, le censure del ricorrente si appuntano sulla asserita differente disciplina regionale in tema di conseguenze dell'inosservanza delle prescrizioni contenute nell'atto di diffida rispetto a quelle previste a livello statale. Lo schema sanzionatorio della disposizione regionale ripete quello della disposizione statale nell'ipotesi di maggiore rilevanza: quello della situazione di pericolo per la salute pubblica causata dall'esercizio dell'attività dell'impianto. Invece, l'allineamento non è così puntuale nel caso di altre situazioni parimenti riconducibili a inadempienze del gestore. La questione di costituzionalità dell'art. 13 della l.r. 34/2017 non è fondata perché della stessa è possibile dare un'interpretazione adeguatrice secondo cui trovano applicazione le disposizioni del codice dell'ambiente indicate a parametro interposto e dunque, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 15, comma 4, e 23 della l.r. 34/2017 non sono fondate perché non violano le disposizioni del codice dell'ambiente indicate a parametro interposto.