

Sentenza: 5 ottobre 2016, n. 244 (deposito del 22 novembre 2016)

Materia: gestione dei rifiuti

Parametri invocati: artt. 3, 11, 77, secondo comma, 81, 117, primo comma, , secondo, terzo e quarto comma, 118, 119, primo comma, e 120 Cost; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Lombardia e Regione Veneto

Oggetto: art. 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); in particolare commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 e 11

Esito: non fondatezza o inammissibilità delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

La Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, in particolare commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 e 11, 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, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, lamentando la violazione degli artt. 3, 11, 77, secondo comma, 81, 117, primo comma, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119, primo comma, e 120 Cost., oltre alla violazione del principio di leale collaborazione e di quello di ragionevolezza.

La Corte dispone la riunione dei giudizi in considerazione della parziale identità delle norme denunciate.

La disposizione impugnata, riguardante la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti, prevede che *«1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, 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.*

2. Ai medesimi fini di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, effettua la ricognizione dell'offerta esistente e

individua, con proprio decreto, il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni; sino alla definitiva realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo così determinato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare, ove tecnicamente possibile, un incremento fino al 10 per cento della capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti organici per favorire il recupero di tali rifiuti raccolti nel proprio territorio e la produzione di compost di qualità.

3. Tutti gli impianti di recupero energetico da rifiuti sia esistenti sia da realizzare sono autorizzati a saturazione del carico termico, come previsto dall'articolo 237-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora sia stata valutata positivamente la compatibilità ambientale dell'impianto in tale assetto operativo, incluso il rispetto delle disposizioni sullo stato della qualità dell'aria di cui al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le autorità competenti provvedono ad adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti esistenti, qualora la valutazione di impatto ambientale sia stata autorizzata a saturazione del carico termico, tenendo in considerazione lo stato della qualità dell'aria come previsto dal citato decreto legislativo n. 155 del 2010.

4. Gli impianti di nuova realizzazione devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui alla nota 4 del punto R1 dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.

5. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, per gli impianti esistenti, le autorità competenti provvedono a verificare la sussistenza dei requisiti per la loro qualifica di impianti di recupero energetico R1 e, quando ne ricorrono le condizioni e nel medesimo termine, adeguano in tal senso le autorizzazioni integrate ambientali.

6. Ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non sussistendo vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico, nei suddetti impianti deve comunque essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni. Sono altresì ammessi, in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel pieno rispetto del principio di prossimità sancito dall'articolo 182-bis, comma 1, lettera b), del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 e delle norme generali che disciplinano la materia, a condizione che l'impianto sia dotato di sistema di caricamento dedicato a bocca di forno che escluda anche ogni contatto tra il personale addetto e il rifiuto; a tale fine le autorizzazioni integrate ambientali sono adeguate ai sensi del presente comma.

7. (omissis)

8. I termini per le procedure di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1 sono ridotti della metà. Nel caso tali procedimenti siano in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono ridotti di un quarto i termini residui. I termini previsti dalla legislazione vigente per le procedure di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale degli impianti di cui al comma 1 si considerano perentori.

9. In caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8 si applica il potere sostitutivo previsto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

10. (omissis)

11. All'articolo 182 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

"3-bis. Il divieto di cui al comma 3 non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225."

12. (omissis)

La Regione Lombardia lamenta che l'art. 35 violi l'art. 77, secondo comma, Cost., per l'insussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza e per difetto di omogeneità; difetto questo che riguarderebbe anche il decreto-legge nel suo complesso.

La questione non è fondata, sia in quanto gli impianti di incenerimento oggetto della norma non sono che una species del più ampio genus delle opere pubbliche disciplinate dal decreto-legge stesso; sia in quanto l'urgenza di provvedere è connessa all'esigenza di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore; sia in quanto le molteplici disposizioni che compongono il provvedimento presentano una omogeneità di scopo, essendo tese ad accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche.

La Regione Veneto, inoltre, deduce che l'art. 35, comma 1, violerebbe l'art. 3 Cost., in collegamento con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 Cost., favorendo irragionevolmente la prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo; e quindi comprimendo indebitamente le competenze regionali.

La questione non è fondata. La scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti, infatti, è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Entrambe le ricorrenti lamentano, poi, la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento alla direttiva 2001/42/CE, in materia di VAS, in quanto il primo comma dell'art. 35 adotterebbe un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti, senza averne espressamente previsto la sottoposizione alla procedura di VAS. In questo atto di pianificazione, secondo la Regione Lombardia, rientrerebbero anche le previsioni di cui ai commi 3 e 4 del richiamato art. 35.

La questione non è fondata. Il carattere ricognitivo della norma rende la medesima inidonea ad arrecare qualsivoglia pregiudizio agli impianti esistenti, per i quali le procedure di VAS devono ritenersi già esperite. Quanto agli impianti di nuova realizzazione, la Corte osserva che per gli impianti di incenerimento esiste una specifica disciplina di settore, concernente la localizzazione, la realizzazione e l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto. Tale disciplina ne contempla, *evidentemente*, anche la sottoposizione a VAS, che deve ritenersi impregiudicata dalla qualificazione dell'impianto come infrastruttura strategica di preminente interesse nazionale.

Le due regioni lamentano inoltre che l'art. 35 implichi la compromissione delle sfere di competenza regionale nonché la violazione del principio di leale collaborazione a causa di un coinvolgimento regionale insufficiente (comma 1), ovvero del tutto assente (commi 2 e 9).

Neanche tali censure sono fondate. Quanto alla prima, la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Quanto alla seconda, il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni comporta necessariamente l'intesa con la regione interessata ai fini della localizzazione dell'impianto.

La Regione Veneto deduce che i commi 3, 5 e 9 dell'art. 35 sarebbero lesivi delle proprie competenze, in relazione agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

La questione è inammissibile in quanto la ricorrente non ha assolto adeguatamente al proprio onere motivazionale.

La Regione Veneto impugna, altresì, il comma 4 dell'art. 35, il quale prevede che i nuovi impianti siano realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al d. lgs. n. 152 del 2006. Ad avviso della Regione, tale disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma e 119, Cost., ledendo la competenza regionale in materia di produzione di energia attraverso l'illegittima imposizione di un obbligo che non sarebbe neppure accompagnato da adeguate garanzie finanziarie a favore delle regioni.

Neanche tale questione è fondata, trattandosi di una prescrizione legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

La Regione Lombardia censura il comma 6 dell'art. 35, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., in quanto l'ammissione di rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo provenienti da altre regioni altererebbe gli equilibri finanziari raggiunti dalla regione, con potenziale aggravio della tariffa per i cittadini.

La questione non è fondata considerato che ai sensi del successivo comma 7, nel caso in cui rifiuti urbani provenienti da altre regioni vengano smaltiti negli impianti della regione, i gestori di tali impianti devono versare ad essa un contributo che confluisce in un apposito fondo destinato, fra l'altro, al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani.

Entrambe le ricorrenti deducono, poi, che il comma 8 dell'art. 35 violerebbe l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza. In particolare, la prescritta riduzione dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1, in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, sarebbe in contrasto con il principio del legittimo affidamento dei destinatari dei provvedimenti.

La questione è inammissibile non essendo adeguatamente argomentata la ridondanza della violazione sulla sfera delle competenze regionali.

La Regione Lombardia censura, inoltre, il comma 9 dell'art. 35, che disciplina l'applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8. Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 120 Cost., per la mancanza dei requisiti costituzionalmente previsti per la sostituzione e per il mancato coinvolgimento regionale.

La questione non è fondata. Infatti, la norma richiama l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni attuative dell'art. 120 Cost. sul potere sostitutivo; assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere; prevede altresì l'audizione dell'ente inadempiente da parte del Governo, nonché la partecipazione del Presidente della regione interessata alla riunione del Governo che adotta i provvedimenti necessari.

La Regione Lombardia impugna, infine, l'art. 35, comma 11, ai sensi del quale il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove sono prodotti non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della regione ritiene necessario avviare a smaltimento fuori del territorio della regione nella quale sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali. Secondo la ricorrente, la norma violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto la regione destinataria dei rifiuti non verrebbe messa in condizione di interloquire sulla loro destinazione.

La questione non è fondata, giacché la norma si limita a rendere legittima per lo Stato una decisione presa da una regione diversa da quella in cui potrà avvenire lo smaltimento e non esclude che tale decisione possa essere oggetto di accordi o intese interregionali, da concludersi in seno alla Conferenza delle regioni.