

Sentenza: 23 gennaio 2019, n. 28

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; rifiuti

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), e art. 118, primo comma, della Costituzione – artt. 179, quinto comma, e 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e art. 35, primo comma, 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, quali norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 (Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR) e piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati alla legge

Esito:

1- illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 e del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati a tale legge;

2- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 11, comma 4-bis, della legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti», aggiunto dall'art. 11, primo comma, della legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria 2011)»

Estensore nota: Alessandro Zacchi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione, dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 (Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR), nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge.

In particolare, secondo il ricorrente, la disposizione di legge regionale sarebbe in contrasto con quanto disposto dalla Carta costituzionale per molteplici ragioni, riconducibili sia alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che del principio generale di «primarietà dell'ambiente».

Il primo motivo attiene al mancato rispetto, da parte della Regione Abruzzo, di quanto disposto dalla legge statale in tema di piani di gestione dei rifiuti. L'art. 199 del decreto legislativo

3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) prevede, al riguardo, che le Regioni non solo debbano adottare i piani di gestione dei rifiuti applicando la procedura dettata in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), ma anche che rendano disponibili le informazioni inerenti alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni poste a base della decisione. Ad avviso del ricorrente, la violazione della normativa statale consisterebbe proprio nella scelta dello strumento utilizzato per l'adozione del PRGR: le Regioni dovrebbero adottare il piano non con legge regionale, ma con atto amministrativo, al fine di consentire lo svolgimento di un procedimento amministrativo volto alla valutazione degli interessi sottesi.

Con riferimento alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, Cost., un ulteriore motivo consisterebbe, secondo il ricorrente, nel contrasto della disposizione regionale con i «*livelli minimi di tutela uniforme sul territorio nazionale e con il contenuto della funzione amministrativa statale di carattere programmatico*» previsti dall'art. 35, primo comma, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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). Il piano adeguato, ad avviso del ricorrente, contrasterebbe con le stime del fabbisogno e della capacità di smaltimento della Regione Abruzzo di cui alla sopra menzionata normativa statale.

Per quanto riguarda l'ultimo motivo di censura, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. anche con riferimento al contrasto tra la previsione del piano regionale di un considerevole ricorso allo smaltimento in discarica in sostituzione dell'incenerimento con recupero energetico e la «gerarchia dei rifiuti» di cui all'art. 179, quinto comma, del d.lgs. n. 152/2006.

La Corte, analizzando la prima ragione di censura, ritiene la questione fondata, in quanto la legge regionale si pone in contrasto con quanto disposto dalla legge statale avendo la Regione adottato il piano di gestione integrata dei rifiuti con un atto legislativo e non amministrativo, in conformità a quanto previsto all'art. 11, comma 4-bis, di un'altra legge regionale abruzzese, la legge 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione dei rifiuti). Ad avviso dei giudici costituzionali, rientrando la disciplina dei rifiuti nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di competenza esclusiva dello Stato, il legislatore nazionale ha potuto legittimamente imporre alle Regioni l'obbligo di provvedere attraverso un atto amministrativo, anziché uno legislativo. La «riserva di amministrazione» disposta dal legislatore statale a presidio degli interessi ambientali, pur se non espressamente stabilita, si deve intendere implicitamente prevista dalla normativa sopra menzionata. Ad avviso della Corte, la procedura amministrativa sembra infatti meglio rispondere alle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in tema di gestione dei rifiuti, permettendo anche l'acquisizione di pareri tecnici e la realizzazione di un'adeguata attività istruttoria. In questo caso, dunque, la necessità di agire in via amministrativa deriva dalla circostanza per cui, considerata la delicatezza del tema e degli interessi coinvolti, devono essere assicurate le «*garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco*» (sentenza n. 174 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 85 del 2013).

Per la Corte, il vizio di illegittimità costituzionale si estende in via consequenziale anche all'art. 11, comma 4-bis, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2007, aggiunto dall'art. 11, primo comma, della legge reg. Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia

all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)», che prevede che l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti venga realizzato tramite legge regionale. La dichiarazione di incostituzionalità, nonostante la norma citata non rientri tra quelle censurate dal ricorrente, coinvolge anche tale fonte regionale, in quanto la disposizione menzionata costituisce l'origine del vizio di cui sopra.

L'accoglimento del primo motivo determina l'assorbimento delle ulteriori due questioni sopra esposte.