

Sentenza della Corte costituzionale n. 142/2019.

Materia: tutela dell'ambiente.

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 "Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati").

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Marche 22/2018, in materia di gestione integrata dei rifiuti, che ha modificato la legislazione regionale di riferimento di cui alla legge della Regione Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati). In particolare, l'articolo 1 reca le finalità dell'intervento normativo regionale e prevede, che, nel rispetto degli strumenti programmatici, siano definite le *"strategie di gestione dei rifiuti escludendo la combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti o di recupero energetico"*. Il successivo articolo 2, comma 1, sostituisce poi il contenuto dell'articolo 10, comma 2, della l.r. Marche 24/2009, stabilendo che il piano d'ambito è redatto, in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 5, escludendo qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano. Anche il comma 2 dell'articolo 2 incide sul disposto dell'articolo 10 della l.r. Marche 24/2009, integrandone il contenuto. Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri, le disposizioni citate invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché non consentono il trattamento termico come operazione di gestione dei rifiuti, entrando, dunque, in contrasto con molteplici parametri statali interposti, dettati a presidio dell'ambiente e dell'ecosistema. In particolare, le norme regionali censurate, escludendo l'opzione del recupero energetico, sarebbero, in primo luogo, in contrasto con i criteri di priorità previsti dal primo comma dell'articolo 179 del d.lgs. 152/2006, che definisce la gerarchia da seguire con riguardo alla gestione dei rifiuti. Tali criteri antepongono allo smaltimento in discarica ogni altro tipo di recupero dei rifiuti, compreso anche quello di energia realizzato per il tramite del trattamento termico dei rifiuti. Inoltre, le disposizioni regionali impuginate sarebbero in contrasto con l'articolo 195, comma 1, lettere f) e p), nonché con l'articolo 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs.152/2006, con i quali il legislatore statale ha individuato con riferimento alla gestione dei rifiuti poteri e funzioni dei diversi livelli di governo. Ad avviso del ricorrente, le disposizioni regionali esorbiterebbero dalle competenze ascritte alle Regioni sulla base dei parametri interposti, introducendo un limite assoluto, consistente in un'aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare gli impianti con trattamento termico. Infine, il ricorrente lamenta il contrasto con le

previsioni di cui all'articolo 35, comma 1, del decreto-legge 133/2014, contenente misure urgenti per l'apertura dei cantieri e la ripresa delle attività produttive, con cui sono state introdotte *"Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio"*. Sotto questo profilo, ad avviso del ricorrente, le norme regionali censurate contrastano con il citato parametro statale che qualifica gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati in termini di *"infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale"* che *"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"*. Del pari, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in conflitto con le previsioni del 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), che definisce, tra le altre cose, il fabbisogno degli impianti di incenerimento da realizzare su scala nazionale 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"*.

Nel merito la Corte ritiene le censure fondate, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali oggetto di impugnazione. La Corte rileva in primo luogo che con le norme contenute nella l.r. 22/2018 la Regione Marche, in termini sia programmatici (articolo 1), sia di anteposta definizione del futuro contenuto dei piani d'ambito (articolo 2), ha escluso, all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico. Viene fatta salva, unicamente, l'ipotesi della produzione di metano, ottenuto da processi di termovalorizzazione, cui fa espresso riferimento l'ultima parte del primo comma dell'articolo 2, senza che ciò, tuttavia, incida sulla radicalità della scelta ostantiva adottata con le disposizioni in esame. Si tratta, secondo la Corte, di disposizioni destinate ad incidere sulle politiche da perseguire e sugli strumenti da utilizzare in concreto in tema di gestione dei rifiuti. Non è in discussione, quindi, la riconducibilità alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., secondo il costante orientamento della Corte costituzionale (*ex plurimis*, da ultimo, sent. n. 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016). Tuttavia, la Regione resistente ha contestato la fondatezza delle questioni, sottolineando la valenza meramente programmatica delle norme censurate, in quanto tali inidonee a recare un *vulnus*. Inoltre, la difesa della resistente ha escluso la violazione dell'articolo 179 del d.lgs. 152/2016: le disposizioni impugnate, tra le diverse possibilità di recupero energetico realizzate per il tramite del trattamento termico dei rifiuti, escludono solo quelle legate alla combustione, facendo salve altre ipotesi, quali la pirolisi e la gassificazione, espressamente prese in considerazione dall'articolo 237-ter del citato decreto. Le norme censurate, dunque, non sarebbero tali da mettere in discussione l'ordine di priorità imposto dalla norma statale, evocata quale parametro interposto. Ad avviso della Corte assume un rilievo assorbente l'affermato contrasto delle disposizioni censurate con gli articoli 195, comma 1, lettere f) e p), nonché 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. 152/2006; disposizioni, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni

dei diversi livelli di governo. Sotto questo profilo, tra le competenze che lo Stato si è riservato, in linea con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento, con la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti e con l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti, assume un rilievo centrale quella afferente l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento ritenuti di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (articolo 195, comma 1, lettera f)). Con riguardo agli impianti di incenerimento, tale scelta è stata adottata dallo Stato per il tramite dell'articolo 35, comma 1, del d.l. 133/2014; disposizione già ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato ex articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto diretta a perseguire un livello uniforme di tutela ambientale sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 154 e n. 244 del 2016). In particolare, l'articolo 35, comma 1, nel demandare ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tra gli altri compiti, anche quello di individuare i nuovi impianti di incenerimento da realizzare sull'intero territorio nazionale in ragione del fabbisogno all'uopo riscontrato, ha precisato che i detti impianti *"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"*. Al disposto dell'articolo 35, comma 1, del d.l. 133/2014 è stata data attuazione con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016, con cui si è provveduto alla determinazione degli impianti da realizzare o da potenziare, distinguendo il territorio nazionale in cinque diverse macroaree, per poi individuare le Regioni, ricomprese in ciascuna macro-area, presso le quali allocare i suddetti impianti. In particolare, con riguardo al territorio della Regione Marche, nell'allegato III al decreto, è stata prevista la realizzazione di un nuovo impianto di incenerimento, da collocarsi in quanto di nuova realizzazione tra quelli definiti di coincenerimento dall'articolo 237ter, lettera c), del d.lgs. 152/2006, perché necessariamente connotato dalla funzione di recupero energetico. Pare dunque evidente, secondo la Corte, che le disposizioni regionali impugnate, *"escludendo aprioristicamente la collocazione, sul relativo territorio, di impianti così qualificati dal legislatore statale, invadano la competenza legislativa dello stesso, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (sent. n. 285 del 2013)"*. Né, ad avviso della Corte, *"può condividersi l'interpretazione, suggerita dalla resistente, secondo cui le disposizioni regionali impugnate non sarebbero integralmente ostative alla realizzazione, nel territorio della Regione Marche, di qualsivoglia trattamento termico, perché escluderebbero unicamente impianti nei quali si dà luogo a processi di combustione diretta dei rifiuti"*. Secondo questa lettura, la disciplina regionale finirebbe, dunque, per consentire la realizzazione di impianti di pirolisi e gassificazione, questi ultimi espressamente considerati dal citato articolo 237ter, comma 1, lettera c), del d.lgs. 152/2006, così da risultare puntualmente rispettosa delle scelte statali. Sotto questo profilo, la Corte ritiene che il tenore delle disposizioni impugnate, considerato dal punto di vista del dato letterale e visto anche in una più ampia ottica di sistema, non autorizza una siffatta lettura interpretativa. A tal proposito, la Corte premette che nel definire gli impianti di incenerimento, tra loro differenziati in ragione della relativa funzione (solo nei secondi, per quanto già precisato, il recupero energetico o di materiali rappresenta la funzione principale), il d.lgs. 152/2006 prende in considerazione sia le ipotesi di trattamento termico connotate dalla ossidazione dei rifiuti, tra le quali rientra la combustione diretta (reazione chimica tra un comburente, in genere l'ossigeno, e un

combustibile, qui i rifiuti), sia quelle caratterizzate dall'assenza completa (pirolisi) o parziale (gassificazione e processo al plasma) di ossidazione. In considerazione di ciò, la Corte rileva che le disposizioni impugnate fanno un letterale ed esclusivo riferimento ai fenomeni di combustione dei rifiuti (con l'eccezione della combustione finalizzata alla produzione del metano). A giudizio della Corte, infatti, *“Se il fine perseguito fosse stato quello di escludere i soli processi termici di combustione diretta, facendo salvi quelli di pirolisi e gassificazione (per riferirsi a quelli evocati dalla difesa), il legislatore regionale avrebbe dovuto indicare espressamente quelli che, di contro, intendeva legittimare nel suo territorio, evitando, così, ambiguità semantiche foriere di potenziali distonie interpretative, suscettibili di portare all'illegittimità costituzionale della relativa disciplina alla luce della peculiarità della materia in gioco, estranea alla sua competenza (sent. n. 107 del 2017). In linea con il contenuto della legislazione statale di riferimento e in assenza di una espressa indicazione dei trattamenti ritenuti realizzabili nel perimetro territoriale regionale, per addivenire alla soluzione interpretativa suggerita dalla difesa della resistente, sarebbe stato necessario il riferimento espresso ai sistemi di ossidazione dei rifiuti, assente o diversamente presente nelle tecniche diverse dalla combustione diretta”*. Peraltro la Corte precisa che una siffatta scelta normativa, quale quella che evoca la difesa della resistente, compatibile o meno con il tenore delle disposizioni censurate, lascerebbe comunque inalterato il giudizio sulla riscontrata violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché comunque estranea alle competenze legislative spettanti alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti. Rilevano, a tal fine, le indicazioni ricavabili dall'articolo 195, comma 1, lettera p), e dall'articolo 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. 152/2006. Tali disposizioni, infatti, attribuiscono allo Stato *“l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (art. 195, comma 1, lett. p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce poi i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (art. 196, comma 1, lett. n)”; inoltre, la Regione determina i criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento dovendo rispettare “i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195 [...]”, sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso articolo 196, comma 1 (sentenza n. 285 del 2013). In linea con tale quadro normativo, alle Regioni è consentito individuare eventuali criteri di localizzazione sempre che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (cfr. sent. n. 154 del 2016). E il giudizio non muta, secondo la Corte, laddove il perimetro del divieto imposto aprioristicamente dalla legge regionale dovesse riguardare solo alcune tipologie di impianti di trattamento termico dei rifiuti. Anche una tale previsione, infatti, sottende una scelta di principio destinata a ricadere nell'ambito delle politiche da perseguire per affrontare il tema della gestione dei rifiuti. In quanto tale, sarebbe unicamente riservata allo Stato, che deve garantire livelli uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale.*