

La Corte costituzionale, giudicando sulla disciplina introdotta dalla regione Calabria, dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla norma che prevede la sospensione per un anno dei procedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni al deposito di rifiuti nonché dei connessi sub-procedimenti di VIA e AIA nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti.

Corte costituzionale, sentenza 11 luglio 2018, n. 150 – Pres. Lattanzi, Red. Barbera

Ambiente – Impianti smaltimento rifiuti – Sospensione dei procedimenti per il rilascio di nuove autorizzazioni - Calabria – Questione infondata di costituzionalità.

È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione (1).

(1) I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della normativa della Regione Calabria che prevede la sospensione dei procedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni al deposito di rifiuti nonché dei connessi procedimenti di VIA ed AIA, nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 – giunge alla declaratoria di infondatezza della q.l.c. sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost..

Il T.a.r. per la Calabria era stato adito da un operatore economico per l'annullamento dell'atto con cui la Regione, nel procedimento avente ad oggetto l'autorizzazione alla realizzazione di una discarica da collocarsi nel territorio del Comune di Crotona, aveva disposto la sospensione della procedura di valutazione di impatto ambientale e di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, in applicazione dell'art. 1 della legge della regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8. La richiamata disposizione normativa dispone infatti, al primo comma, che *“nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti, di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), allo scopo di garantire la tutela giuridica dell'ambiente e in considerazione della situazione particolare del territorio calabrese, caratterizzata da una elevata concentrazione di siti di smaltimento, è sospeso il rilascio di autorizzazioni di deposito di rifiuti sul o nel suolo (codice D1 dell'allegato B alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006), ancorché non in contrasto con il piano attualmente vigente. La sospensione di cui al presente comma ha la durata di un anno”*; lo stesso art. 1 cit, al comma 2, aggiunge che *“per le medesime finalità rimangono, altresì sospesi, per il periodo previsto dal comma 1, i procedimenti di valutazione ambientale e di autorizzazione relativi al deposito di rifiuti sul o nel suolo (codice D1 dell'allegato B alla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006), pendenti presso gli uffici della Giunta regionale”*.

Con ordinanza n. 1943 del 7 ottobre 2016 (oggetto della News US in data 12 ottobre 2016, cui si rinvia per i riferimenti di dottrina e giurisprudenza) la Prima Sezione del T.a.r.

per la Calabria, rilevato che l'atto amministrativo impugnato costituisce mera applicazione della norma che ne è posta a fondamento, sollevava questione di costituzionalità della richiamata normativa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto la disciplina dei rifiuti rientra nell'ambito della materia "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*", di competenza legislativa esclusiva dello Stato; la disposizione, in particolare, si porrebbe in rapporto di violazione diretta rispetto alla disciplina statale dell'ambiente, comportando una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi – come determinati dal d.lgs. n. 152 del 2006 – e perciò una deroga *in pejus* ai livelli di tutela fissati in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato.

II – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) 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;
- b) non è tuttavia identificabile una "materia" in senso tecnico qualificabile come "*tutela dell'ambiente*", perché la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti; spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, che costituiscono un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, presentano tuttavia profili di interferenza con dette esigenze di tutela dell'ambiente;
- c) il legislatore statale nel disciplinare il settore dei rifiuti nel d.lgs. n. 152 del 2006 ha attribuito alle Regioni specifiche funzioni che esse devono esercitare nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale; rientrano nel novero di tali funzioni, fra le altre, l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, l'indicazione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee a tale localizzazione e, soprattutto, l'adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale è ricompresa la delimitazione sul territorio regionale, su richiesta dei Comuni, di "*ambiti ottimali*" per la gestione integrata dei rifiuti;
- d) la disposizione impugnata si collega alla distribuzione nel territorio degli impianti di trattamento dei rifiuti, nella prospettiva dell'imminente approvazione, da parte della Regione Calabria, del nuovo piano di gestione, essendo evidente l'intento del legislatore regionale di regolamentare l'uso del territorio mediante la previsione di un'adeguata allocazione degli impianti nella prospettiva del rinnovato strumento di pianificazione; trattasi quindi di previsione che si collega strettamente alle competenze regionali in materia di "*governo del territorio*";

- e) la localizzazione degli impianti di smaltimento, quantunque adottata in conformità ai criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali, costituisce esercizio, da parte delle Regioni, di una competenza legislativa loro propria, sia pure concorrente con quella statale, attenendo al “governo del territorio”;
- f) l’effetto dilatorio dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi non configura una deroga *in pejus* rispetto alla tutela uniforme stabilita dalla legge statale:
 - f1) la sospensione è unicamente finalizzata a mantenere la situazione esistente, impedendo che prima dell’adozione del nuovo piano di gestione dei rifiuti, necessariamente ispirato a criteri che preservano l’integrità dell’ambiente, siano adottati provvedimenti che possano invece nuocervi, pur essendo formalmente rispettosi delle regole sul procedimento di autorizzazione; la tutela dell’ambiente così perseguita dalla disposizione censurata, pertanto, non solo è immune da effetti peggiorativi, ma appare al contrario rafforzata, essendo volta a consentire la definitiva approvazione del piano previsto dalla citata legislazione nazionale.
 - f2) la disposizione censurata presenta il contenuto tipico di una “misura di salvaguardia”; essa, pertanto, non viola la legislazione nazionale, ma introduce una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare; d’altra parte la sospensione è prevista per il limite massimo di un anno, termine che appare ragionevole in relazione alla futura adozione del nuovo piano rifiuti.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- g) sulla competenza statale in materia di rifiuti, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., cfr.: Corte cost., 22 novembre 2016, n. 244 in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 43; Corte cost., 24 giugno 2016, n. 154 in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 660; Corte cost., 12 maggio 2016, n. 101 in *Riv. giur. ambiente*, 2016, 462 (m), con nota di BERTOLINI; Corte cost., 23 luglio 2015, n. 180 in *Foro it.*, 2015, I, 3382; Corte cost., 14 luglio 2015, n. 149 in *Foro it.*, 2015, I, 3383; Corte cost., 10 aprile 2015, n. 58 in *Foro it.*, 2015, I, 2269; Corte cost., 2 dicembre 2013, n. 285 in *Foro it.*, 2014, I, 343 con nota di ROMBOLI, *Ambiente*, 2014, 381, con nota di TAGLIAFERRO, *Riv. giur. ambiente*, 2014, 344 (m), con note di VANETTI e ALOTTO, *Guida al dir.*, 2014, fasc. 3, 97, con nota di TOMASSETTI; Corte cost., 9 marzo 2012, n. 54 in *Foro it.*, 2012, I, 976 e in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 331, con nota di SAVINI; Corte cost., 25 luglio 2011, n. 244 in *Foro it.*, 2011, I, 2565; Corte cost., 2 febbraio 2011, n. 33 in *Foro it.*, 2011, I, 971, con nota di ROMBOLI, *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2011, 250, con nota di SAVINI, *Giur. it.*, 2011, 1509 (m), con nota di DANESI, *Riv. giur. ambiente*, 2011, 266 (m), con nota di MAZZOLA, *Regioni*, 2011, 1241, con nota di BARAGGIA; Corte cost., 17 novembre 2010, n. 331, in *Foro it.*, 2011, I, 976, con nota di ROMBOLI, *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2011, 118, con nota di SAVINI, *Riv. giur. ambiente*, 2011, 94 (m), con nota di GUARINO, *Giur. costit.*, 2010, 4743, con nota di

COLAVECCHIO; Corte cost., 22 luglio 2010, n. 278 in *Foro it.*, 2011, I, 977, con nota di ROMBOLI; Corte cost. 4 dicembre 2009, n. 314 in *Foro it.*, 2010, I, 376; Corte cost., 5 marzo 2009, n. 61 in *Foro it.*, 2009, I, 1295, con nota di PAONE, *Riv. giur. ambiente*, 2009, 493 (m), con nota di DI DIO, *Dir. e pratica amm.*, 2009, fasc. 4, 17 (m), con nota di PONTE;

- h) sulla impossibilità di identificare una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell’ambiente”, poiché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze cfr.: Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77 in *Foro it.*, 2017, I, 1833 con nota di ROMBOLI, che afferma la competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale; Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 5 in *Foro it.*, 2017, I, 412 (sempre riferita a legge della Regione Basilicata); Corte cost. 21 aprile 2005, n. 161 in *Foro it.*, 2006, I, 2304 con nota di R. MONTANARO (che critica la teorica della materia trasversale evidenziando come “*la tesi della Corte suscita, sul piano dello stretto diritto, non poche perplessità, in quanto finisce per legittimare una competenza legislativa concorrente in un ambito che l’art. 117 attribuisce, con scelta precisa, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato*”); Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407 in *Foro it.*, 2003, I, 688, con note di R. FERRARA, *La tutela dell’ambiente fra Stato e regioni: una «storia infinita»*, N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell’ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso* e P. LOMBARDI;
- i) su vicenda analoga a quella esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza in esame si veda la q.l.c. sollevata dal T.a.r. per la Basilicata, con ordinanza 8 marzo 2017, n. 174 e decisa dalla Corte costituzionale con sentenza n. 151 del 2018 (oggetto della News US 19 luglio 2018);
- j) sugli impianti di smaltimento rifiuti cfr. da ultimo: T.a.r. per il Lazio – Roma, sez. I, ordinanza, 24 aprile 2018, n. 4574 (oggetto della News US in data 9 maggio 2018), che ha sollevato questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione Europea su profili di compatibilità con il diritto europeo della disciplina nazionale in materia di impianti di incenerimento per lo smaltimento di rifiuti.