

La Corte costituzionale, giudicando sulla disciplina introdotta dalla regione Basilicata, dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla norma che prevede la sospensione dei procedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti nelle more dell'aggiornamento del piano regionale di gestione dei rifiuti.

[Corte costituzionale, sentenza 11 luglio 2018, n. 151 – Pres. Lattanzi, Red. Barbera](#)

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

È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione (1).

(1) I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della normativa della regione Basilicata che prevede la sospensione dei procedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti, nelle more dell'aggiornamento del piano regionale di gestione di cui all'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 – giunge alla declaratoria di infondatezza della q.l.c. sollevata, tanto con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), quanto in relazione all'art. 41 Cost..

Il T.a.r. per la Basilicata - adito da un operatore economico con azione avverso il silenzio-inadempimento serbato dalla Regione in ordine all'istanza dallo stesso presentata per il rilascio di VIA e AIA relative alla realizzazione di un impianto di trattamento di rifiuti - rilevava che l'accoglimento della domanda di parte ricorrente era precluso unicamente dalla previsione di cui all'art. 47 della legge regionale n. 5 del 2016, di sospensione dei relativi procedimenti. La suddetta previsione normativa (come modificata dalla legge regionale n. 19 del 2016) dispone infatti che *“sino all'approvazione da parte del Consiglio regionale dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti già adottato dalla Giunta regionale e, in ogni caso, non oltre il 31.12.2016, sono sospesi tutti i provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti”*.

Con ordinanza n. 174 dell'8 marzo 2017 il T.a.r. per la Basilicata sollevava quindi questione di costituzionalità della richiamata disciplina, sotto due diversi profili:

- a) per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.: in quanto la suddetta disposizione regionale è riconducibile all'ambito materiale *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, di competenza esclusiva statale, intervenendo direttamente sulla disciplina dei rifiuti, ed importa una deroga agli *standard* di tutela posti dalla legislazione statale, imponendo uno stallo di ogni attività procedimentale,

e quindi la dilazione per larga parte dell'anno 2016 del termine di adozione dei relativi provvedimenti, non giustificato da alcuna dichiarata esigenza di garantire livelli di tutela ambientale maggiore di quelli previsti dalla legislazione statale ambientale;

- b) per violazione dell'art. 41 Cost.: in quanto l'apertura e l'esercizio di un impianto di trattamento di rifiuti rientra nel novero delle attività oggetto di iniziativa economica privata, per cui dunque vigono i limiti puntualmente descritti dall'art. 41 Cost., non essendo consentito alla legge ordinaria di inibire l'iniziativa economica privata e neppure sospenderla, ancorché a tempo determinato, se non per ragioni di utilità sociale, ovvero di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana, profili che non emergono però con riferimento alla disposizione regionale in esame.

II – Nella sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, con riguardo ad entrambi gli evocati parametri costituzionali.

Con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. la Corte evidenzia quanto segue:

- c) 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;
- d) 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 fungono da limite invalicabile per gli interventi normativi che le Regioni e le Province autonome dettano in materie di loro competenza, interferenti con tale attribuzione dello Stato ed ammissibili alla condizione che siano garantiti i livelli di tutela dell'ambiente previsti dalla legislazione statale;
- e) il legislatore statale nel disciplinare il settore dei rifiuti nel d.lgs. n. 152 del 2006 ha attribuito alle Regioni una serie di poteri, da esercitare nei limiti di quanto stabilito dalla legge statale, volti tra l'altro alla definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non adeguate alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, e di quelli per l'individuazione dei luoghi od impianti idonei allo smaltimento;
- f) rientrano nel novero di tali funzioni 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 nel territorio regionale, su richiesta dei comuni, di "ambiti ottimali" per la gestione integrata dei rifiuti; quest'ultima attribuzione si collega strettamente alle competenze regionali in materia di "*governo del territorio*", trattandosi quindi di intervento che persegue finalità attinenti a competenze regionali, destinate ad intersecarsi con profili di tutela ambientale;

g) 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:

g1) la sospensione non comporta, di per sé, alcun decremento del livello di protezione ambientale, essendo finalizzata unicamente a mantenere lo *status quo ante* nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti; anzi essa appare ispirata alla esigenza di impedire che durante l'adeguamento dello strumento regionale di pianificazione siano adottati provvedimenti che possano arrecare un pregiudizio all'integrità ambientale, rivista all'esito di tale adeguamento;

g2) la disposizione censurata presenta il contenuto tipico di una "misura di salvaguardia"; essa, pertanto, non si pone in contrasto con la legislazione nazionale, che invece integra mediante l'adozione di una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare; infatti la sospensione è limitata al termine del 31 dicembre 2016 e dunque è prevista per un limite temporale massimo che appare ragionevole in relazione all'imminente aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti.

Con riferimento all'art. 41 Cost. la Corte evidenzia quanto segue:

h) non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue;

i) nella specie i requisiti di non arbitrarietà e congruità della misura sussistono pienamente:

i1) per un verso, infatti, quanto all'individuazione dell'utilità sociale, è pacifico che nel relativo ambito vada ricompresa la tutela dell'ambiente; e ciò tanto più quando, come nella specie, la norma non abbia contenuto preclusivo dell'esercizio di un'attività, ma si limiti a prevedere un differimento dei procedimenti amministrativi che la riguardano per consentirne una verifica della compatibilità con le esigenze di equilibrio ambientale cui è ispirata l'intera disciplina dei rifiuti;

12) per altro verso, quanto alla congruità della misura, la già citata circostanza della determinazione dei termini entro i quali l'amministrazione regionale ha l'obbligo di concludere tanto il procedimento autorizzativo quanto quello di aggiornamento del piano di gestione fornisce una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica privata, nei cui confronti introduce un limite non irragionevole.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

j) 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., 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;

- k) 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 (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;
- l) 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 Calabria, sez. I, con ordinanza 7 ottobre 2016, n. 1943 (oggetto della [News US in data 12 ottobre 2016](#) cui si rinvia per riferimenti di dottrina e giurisprudenza) e decisa dalla Corte costituzionale con sentenza n. 150 del 2018 (oggetto di separata [News US](#));
- m) 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;

n) sulle limitazioni alla libertà d'impresa ex art. 41 Cost. cfr:

n1) sulla legittimità dei limiti alla libertà d'iniziativa economica privata purché corrispondenti all'utilità sociale e purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue: Corte cost. 2 marzo 2018, n. 47 in *Foro it.* 2018, I, 1091; Corte cost. 24 gennaio 2017, n. 16 in *Foro amm.* 2017, 6, 1220;

n2) sulla possibilità che i valori dell'ambiente e dell'ordinato assetto del territorio integrino l'utilità sociale, capace di condizionare la libertà di impresa ex art. 41 Cost., e i motivi imperativi di interesse generale, capaci di condizionare la libertà di prestazione dei servizi e di stabilimento, Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2017, n. 2026 in *Foro it.*, 2017, III, 401.