CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **253/2011** (ECLI:IT:COST:2011:253)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/07/2011**
Deposito del **27/07/2011**; Pubblicazione in G. U. **03/08/2011**
Norme impugnate: Art. 19 del decreto legislativo 11/05/2005, n. 133.
Massime: **35831**
Atti decisi: **ord. 49/2011**

ORDINANZA N. 253

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 19 del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133 (Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti), promosso dal Tribunale di Trieste, in composizione monocratica, con ordinanza del 15 dicembre 2010, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ordinanza deliberata il 15 dicembre 2010, il Tribunale di Trieste, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo comma, e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’articolo 19 del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133 (Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti), «nella parte in cui contempla la sanzione congiunta dell’arresto e dell’ammenda e non invece le pene di cui all’art. 16 del decreto legislativo n. 59 del 2005 dell’arresto o dell’ammenda», per i reati connessi all’attività di incenerimento di rifiuti;

che dinanzi al rimettente pende un procedimento promosso nei confronti dell’amministratore delegato di una società commerciale dedita al trattamento di rifiuti e di altri responsabili di un impianto di incenerimento, imputati di numerosi illeciti previsti dall’art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005;

che, per quanto risulta dall’imputazione riportata nell’ordinanza di rimessione, è contestato lo svolgimento, in assenza delle prescritte autorizzazioni, dell’attività di incenerimento di materiali assimilabili ai rifiuti urbani, di rifiuti speciali e di rifiuti pericolosi;

che sono inoltre contestate condotte di superamento dei valori limite di emissione (art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 133 del 2005), di protrazione dell’attività oltre il limite temporale fissato dall’art. 16, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 133 del 2005 (art. 19, comma 5), di omissione della dovuta informazione alle autorità competenti circa l’avvenuto superamento di determinati limiti di emissione e di sospensione della registrazione dei valori inquinanti (art. 19, comma 15);

che, secondo quanto riferisce il giudice a quo, la difesa degli imputati aveva sollecitato l’applicazione della diversa disciplina sanzionatoria prevista dall’art. 16 del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento), il cui contenuto, dopo l’abrogazione disposta dall’art. 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell’art. 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69), risulta trasfuso nell’art. 29-quattuordecies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), introdotto dall’art. 2, comma 24, del citato d.lgs. n. 128 del 2010;

che – precisa il giudice a quo – l’istanza difensiva era finalizzata a rendere proponibile la domanda di oblazione ai sensi dell’art. 162-bis del codice penale, posto che l’art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005 commina la pena alternativa dell’arresto o dell’ammenda, diversamente dalla norma contestata, ove le pene indicate sono previste congiuntamente;

che la stessa difesa, per il caso di reiezione della domanda appena citata, aveva prospettato una questione di legittimità costituzionale della norma posta alla base delle imputazioni;

che il rimettente riferisce di aver respinto l’istanza di applicazione dell’art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005, in quanto «l’accusa, così come formulata, non permetteva una diversa qualificazione giuridica del fatto, ai fini dell’oblazione, in presenza di condotte indifferenziate», ritenendo, invece, non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell’art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005;

che il giudice a quo osserva in proposito come, ai fini della individuazione del regime

autorizzatorio dell'attività di incenerimento dei rifiuti, l'art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005 contenga un rinvio all'art. 4 dello stesso decreto, e quest'ultimo, a sua volta, richiami la disciplina concernente l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), contenuta nel d.lgs. n. 59 del 2005;

che dunque, prosegue il rimettente, sia l'art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005, sia l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005, considerano l'autorizzazione come precondizione per l'esercizio dell'attività di incenerimento dei rifiuti, dettando le sanzioni per l'ipotesi di esercizio in assenza di autorizzazione;

che identica sarebbe la ratio delle due previsioni, cioè quella di assicurare una valutazione preventiva circa «la sussistenza delle condizioni di operatività in sicurezza di un impianto industriale, nel rispetto ed a tutela dell'ambiente, subordinando a ciò il rilascio da parte dell'autorità competente dell'autorizzazione integrata ambientale all'esercizio dell'impianto», così come identica risulterebbe la condotta sanzionata, ovvero l'esercizio di un impianto di incenerimento di rifiuti senza autorizzazione;

che, rileva ancora il giudice a quo, ciò è coerente con la funzione dell'autorizzazione integrata ambientale, la quale ha sostituito, assorbendole, le diverse autorizzazioni previste a tutela dell'ambiente, per rispondere ad una esigenza di «unificazione che ha radice nelle direttive comunitarie»;

che, tuttavia, permangono diversità significative nel trattamento sanzionatorio, in quanto l'art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005 «contempla pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda, per un evento qualificabile come esercizio dell'impianto senza autorizzazione», mentre l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005 prevede la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda;

che la scelta del legislatore di configurare nella norma censurata un trattamento sanzionatorio più severo sarebbe «irrazionale in quanto le due norme a confronto descrivono condotte omogenee e indifferenziate, che ad un esame strutturale non denotano elementi di specialità o di specialità reciproca, sicché l'unico elemento di diversità pare essere quello della pena più severa contemplata nell'art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005»;

che siffatta scelta, secondo il rimettente, determina un pregiudizio del diritto di difesa degli odierni imputati, ai quali è inibita la possibilità di ottenere l'oblazione, senza che il denunciato vulnus possa essere rimediato in via interpretativa, «non vertendosi in tema di qualificazione giuridica del fatto ma di identità di fatti, lesivi di un identico bene giuridico, tuttavia puniti con pene irragionevolmente differenziate»;

che lo stesso rimettente esclude di poter risolvere la rilevata contraddizione facendo ricorso ai principi che regolano la successione delle norme penali, posto che nella specie mancherebbe il presupposto del fenomeno successorio, e cioè l'abrogazione espressa o tacita di una delle disposizioni incriminatrici, in quanto le norme poste in comparazione coesistono immutate nel sistema normativo ambientale;

che tale ricostruzione sarebbe confermata dal recente intervento legislativo, attuato con il d.lgs. n. 128 del 2010, che ha riprodotto il contenuto dell'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005 nell'art. 29-quattuordecies, del d.lgs. n. 152 del 2006, limitandosi a regolare in maniera più articolata il procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, senza incidere in alcun modo sulla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 133 del 2005;

che peraltro, secondo il giudice a quo, anche ragionando nella prospettiva della successione tra norme incriminatrici, nella specie dovrebbe trovare applicazione la disposizione che prevede il trattamento di maggior rigore, e ciò in quanto le condotte realizzatesi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 133 del 2005 ricadrebbero nel campo di

applicazione del predetto decreto;

che pertanto le questioni risulterebbero in ogni caso rilevanti;

che in conclusione, secondo il rimettente, la norma censurata comporterebbe un trattamento sanzionatorio irragionevolmente differenziato rispetto a quello previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005, con lesione del diritto di difesa degli imputati, i quali non possono accedere all'oblazione, e con violazione del principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, risultando quest'ultima non proporzionata al disvalore del fatto;

che, con atto depositato il 12 aprile 2011, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili, o, comunque, non fondate;

che la difesa dello Stato eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'intero art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005, anziché le sole disposizioni contenute nei commi 1 e 2, concernenti il reato di esercizio dell'impianto di incenerimento (o di coincenerimento) di rifiuti senza le prescritte autorizzazioni;

che, infatti, l'intera motivazione dell'ordinanza di rimessione riguarderebbe esclusivamente il trattamento sanzionatorio previsto dalle norme poste in comparazione per l'ipotesi di esercizio dell'impianto in mancanza delle prescritte autorizzazioni, mentre nessuna censura risulterebbe prospettata dal rimettente in riferimento alle sanzioni previste per gli altri reati contestati nel giudizio principale;

che, secondo l'Avvocatura dello Stato, anche così circoscritte le questioni sarebbero inammissibili, in quanto il rimettente non avrebbe verificato la possibilità di sussumere le fattispecie contestate in quelle previste dalla norma censurata e dalle altre disposizioni che sanzionano l'attività di incenerimento di rifiuti senza autorizzazione;

che, peraltro, la corretta ricostruzione del quadro normativo di riferimento consentirebbe di rilevare come la disciplina generale configuri distinte ipotesi di reato contravvenzionale, in ragione della natura dell'autorizzazione richiesta per l'esercizio dell'impianto;

che l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005 (oggi trasfuso nell'art. 29-quattuordecies del d.lgs. n. 152 del 2006) riguarda l'esercizio delle attività previste nell'allegato I al d.lgs. n. 59 del 2005 (oggi allegato VIII alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006) in mancanza di autorizzazione integrata ambientale;

che l'art. 279 del d.lgs. n. 152 del 2006 si riferisce, a sua volta, all'esercizio di impianti in mancanza di altre autorizzazioni, diverse dall'AIA, eventualmente prescritte;

che, invece, il censurato art. 19, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 133 del 2005 non opera alcuna distinzione in base alla natura dell'autorizzazione prescritta per l'esercizio dell'impianto, diversificando il trattamento sanzionatorio soltanto in base alla categoria di rifiuti, pericolosi o non, oggetto di incenerimento, e rinviando, quanto al regime autorizzatorio, alle previsioni generali;

che dunque, a parere della difesa statale, la norma sanzionatoria applicabile nel processo a quo andrebbe individuata in considerazione del tipo di autorizzazione di cui gli imputati avrebbero dovuto munirsi per l'incenerimento dei rifiuti trattati: nella specie, sia l'autorizzazione integrata ambientale, sia le altre autorizzazioni prescritte per l'incenerimento di rifiuti assimilabili a quelli urbani, speciali e pericolosi;

che dalla ricostruzione del quadro normativo emergerebbe con evidenza il carattere di specialità della normativa contenuta nel d.lgs. n. 133 del 2005, confermato dalla circostanza

che la relativa disciplina è stata espressamente fatta salva sia con l'introduzione del Testo unico ambiente, sia in occasione dei provvedimenti «correttivi» sopravvenuti;

che la normativa speciale, a differenza di quanto affermato dal rimettente, non riguarderebbe indistintamente gli impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale – cui si riferisce l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005 – o le immissioni di sostanze in atmosfera – cui si riferisce l'art. 279 del d.lgs. n. 152 del 2006 –, bensì l'esercizio dei soli impianti di incenerimento (e coincenerimento) di rifiuti e le conseguenti immissioni in atmosfera di sostanze che derivano dall'incenerimento (e coincenerimento), con la sola distinzione riferita alla pericolosità, o non, dei rifiuti da trattare;

che la particolare natura degli impianti in esame e delle immissioni dagli stessi prodotte giustificherebbe l'adozione di una disciplina differenziata, oltretutto imposta dalla direttiva 4 dicembre 2000, n. 2000/76/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti), che si caratterizza anche per un trattamento sanzionatorio più rigoroso;

che dunque non potrebbe definirsi manifestamente irragionevole la scelta di maggiore severità che connota l'art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005, dato che la norma sanziona l'esercizio di impianti di incenerimento (o coincenerimento) in assenza delle prescritte autorizzazioni;

che peraltro, e conclusivamente, l'Avvocatura dello Stato osserva come l'ambito di applicazione dell'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005, richiamato in comparazione, sia circoscritto alla mancanza di autorizzazione integrata ambientale ed agli «impianti di incenerimento dei rifiuti urbani definiti nella direttiva 89/369/CEE [...] e nella direttiva 89/429/CEE [...]», secondo l'indicazione contenuta nell'allegato I allo stesso decreto legislativo, sicché mancherebbe anche la coincidenza di condotte sanzionate che il rimettente pone alla base della comparazione.

Considerato che il Tribunale di Trieste, in composizione monocratica, dubita, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo comma, e 27 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 19 del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133 (Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti), «nella parte in cui contempla la sanzione congiunta dell'arresto e dell'ammenda e non invece le pene di cui all'art. 16 del decreto legislativo n. 59 del 2005 dell'arresto o dell'ammenda», per i reati connessi all'attività di incenerimento di rifiuti;

che, secondo la prospettazione del rimettente, il trattamento sanzionatorio di maggior rigore, previsto dalla norma censurata, risulterebbe privo di giustificazione – stante l'identità di ratio e di condotte incriminate con la norma richiamata in comparazione – nonché lesivo del diritto di difesa, in quanto preclude la domanda di oblazione ai sensi dell'art. 162-bis del codice penale;

che, inoltre, la norma censurata violerebbe il principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, per l'asserita sproporzione tra la sanzione e il disvalore del fatto;

che, preliminarmente, si deve precisare che le questioni sollevate hanno ad oggetto le previsioni contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005, le quali sanzionano le condotte di esercizio di impianto di incenerimento (e coincenerimento) in assenza delle prescritte autorizzazioni, la cui violazione risulta contestata nel procedimento principale unitamente a quella di altre previsioni in materia di incenerimento dei rifiuti;

che in tal senso depone l'intero argomentare del rimettente, basato sulla comparazione tra l'art. 19 citato e l'art. 16 del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento),

avuto riguardo al regime autorizzatorio degli indicati impianti ed alle relative sanzioni;

che, nel merito, le questioni risultano manifestamente infondate;

che il rimettente, muovendo da una erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento, non rileva come l'intera disciplina contenuta nel d.lgs. n. 133 del 2005, in materia di incenerimento dei rifiuti, si ponga in termini di specialità rispetto alla disciplina generale riguardante gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, contenuta negli artt. 208 e ss. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e rispetto a quella riguardante i soli impianti di incenerimento di rifiuti urbani, sottoposti all'autorizzazione integrata ambientale, già contenuta nel d.lgs. n. 59 del 2005, oggi trasfusa nel Titolo III-bis del d.lgs. n. 152 del 2006;

che il d.lgs. n. 133 del 2005, emanato in attuazione della direttiva 4 dicembre 2000, n. 2000/76/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti), stabilisce i requisiti degli impianti di incenerimento (e coincenerimento) dei rifiuti e le condizioni di esercizio degli stessi, rinviando al regime autorizzatorio previsto dalle richiamate disposizioni generali per la valutazione di conformità dei singoli impianti alle prescrizioni (requisiti e condizioni) in esso contenute;

che la stessa normativa speciale, all'art. 19, commi 1 e 2, configura come reati contravvenzionali le condotte di esercizio di impianti di incenerimento (e coincenerimento) dei rifiuti in assenza delle prescritte autorizzazioni, distinguendo a seconda che l'attività abbia ad oggetto rifiuti pericolosi o non, e prevedendo in entrambi i casi la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, con differenti valori edittali;

che, diversamente, la norma richiamata in comparazione, contenuta nell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2005 (oggi trasfuso nell'art. 29-quattuordecies del d.lgs. n. 152 del 2006), sanziona con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda l'esercizio, in assenza di autorizzazione integrata ambientale, delle attività di cui all'allegato I al citato decreto legislativo (oggi allegato VIII alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006), tra le quali rientra quella svolta dagli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani (punto 5.2. dell'allegato);

che lo stesso art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005, al comma 10 (oggi art. 29-quattuordecies, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006), stabilisce che «per gli impianti rientranti nel campo di applicazione del presente decreto, dalla data di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, non si applicano le sanzioni, previste da norme di settore, relative a fattispecie oggetto del presente articolo»;

che, pertanto, anche in riferimento all'attività di incenerimento di rifiuti urbani in assenza di autorizzazione integrata ambientale, la specialità della norma censurata sembra imporre l'applicazione delle più rigorose sanzioni ivi previste, a seconda della classificazione dei rifiuti come pericolosi o non;

che dunque – ed a prescindere dal rilievo che il rimettente non ha proceduto all'esame delle fattispecie sottoposte al suo giudizio, onde verificarne la sussumibilità anche nella previsione contenuta nell'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2005 – la evidenziata eterogeneità delle fattispecie normative poste a raffronto rende improponibile la stessa comparazione istituita (ex plurimis, ordinanze n. 41 del 2009 e n. 109 del 2004);

che la scelta legislativa di sanzionare con particolare rigore l'attività di incenerimento dei rifiuti svolta in assenza di autorizzazione non può dirsi manifestamente irragionevole, attesa la necessità di garantire che tale attività si svolga nel rispetto delle condizioni di esercizio e nell'osservanza delle prescrizioni tecniche, dettate dallo stesso d.lgs. n. 133 del 2005 allo scopo di evitare o di limitare gli effetti negativi dell'incenerimento (e del coincenerimento) dei

rifiuti sull’ambiente;

che, pertanto, le questioni sollevate appaiono, sotto ogni profilo, manifestamente non fondate.

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 19, commi 1 e 2, del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133 (Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27 della Costituzione, dal Tribunale di Trieste, in composizione monocratica, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.