CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **16/2015** (ECLI:IT:COST:2015:16)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **CARTABIA**
Udienza Pubblica del **27/01/2015**; Decisione del **27/01/2015**
Deposito del **26/02/2015**; Pubblicazione in G. U. **04/03/2015**
Norme impugnate: Art. 9, c. 1°, della legge della Regione Marche 18/03/2014, n. 3 e art. 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28/03/2014, n. 5.
Massime: **38233 38234**
Atti decisi: **ric. 35 e 36/2014**

SENTENZA N. 16

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 – Legge forestale regionale) e dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23

aprile 2007, n. 9 – Norme in materia di risorse forestali), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 23-27 maggio 2014 e il 28 maggio-4 giugno 2014, depositati in cancelleria il 29 maggio e il 3 giugno 2014 ed iscritti rispettivamente ai nn. 35 e 36 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 23 maggio 2014, ricevuto dalla resistente il 27 maggio 2014 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 29 maggio 2014 (reg. ric. n. 35 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 9 della legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 – Legge forestale regionale), in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.– Il ricorrente ha ricordato che l'impugnato art. 9, introducendo il comma 6-bis nell'art. 19 della legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 6 (Legge forestale regionale), ha stabilito che «Fermo restando il rispetto delle distanze indicate ai commi 2 e 6, costituisce utilizzo in agricoltura l'abbruciamento del materiale di cui al medesimo comma 6, ovvero di altro materiale agricolo e forestale naturale non pericoloso, in quanto inteso come pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione degli incendi o metodo di controllo agronomico di fitopatie, di fitofagi o di infestanti vegetali».

Ad avviso del ricorrente tale disposizione, che consente l'utilizzo in agricoltura della combustione di materiale agricolo e forestale non pericoloso (paglia, stoppie e materiale vegetale derivante da colture erbacee ed arboree e dalla distruzione di erbe infestanti, rovi e simili), intesa come pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione di incendi e infestazioni, afferirebbe alla materia dei rifiuti. Poiché quest'ultima rientrerebbe nella materia della tutela dell'ambiente, attribuita alla potestà legislativa esclusiva statale, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nel ricorso è stato poi richiamato il contenuto dell'art. 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale, recependo la previsione di cui all'art. 2 della direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), ha escluso dall'applicazione della normativa sui rifiuti «[…] paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana». Ad avviso del ricorrente, tale disposizione conterrebbe una disciplina eccezionale rispetto alla normativa quadro sui rifiuti e, pertanto, dovrebbe essere oggetto di un'interpretazione restrittiva, ai sensi dell'art. 14 delle «preleggi»: da ciò discenderebbe la non applicabilità di questa esclusione ai casi di combustione di tali materiali effettuata direttamente sui terreni agricoli.

Secondo la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, i materiali vegetali in questione, pertanto, per poter essere esclusi dalla disciplina sui rifiuti, dovrebbero essere riutilizzati in attività agricole o impiegati in impianti aziendali per produrre energia, calore e biogas, mediante processi che non danneggino l'ambiente o la salute umana; e dovrebbero,

altresì, soddisfare i requisiti posti dall'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) ai fini della classificazione come «sottoprodotti», anziché come «rifiuti». Tale classificazione, inoltre, ad avviso del ricorrente, dovrebbe avvenire sulla base di una valutazione effettuata caso per caso, e non operabile in astratto dal legislatore.

Sulla base di questi elementi, l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto che l'impugnato art. 9 della legge reg. Marche n. 3 del 2014, operando una esclusione a priori e, in via generale, dei residui vegetali sottoposti ad abbruciamento dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti, contrasterebbe con la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006 e con quella di cui alla direttiva 2008/98/CE, ponendosi, pertanto in violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost.

1.2.– Con memoria del 30 giugno 2014, depositata il 3 luglio 2014, si è costituita in giudizio la Regione Marche, chiedendo che la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri sia dichiarata non fondata.

In particolare, la Regione Marche ha sottolineato come nel ricorso non si neghi che l'abbruciamento di materiale agricolo o forestale non pericoloso costituisca una normale pratica agricola; tuttavia, si sostiene che essa non potrebbe rientrare nel campo di applicazione dell'art. 185, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006, data la natura eccezionale di questa norma. Ad avviso della Regione Marche, al contrario, la combustione di paglia, sfalci e potature rispetterebbe tutte le condizioni poste dall'art. 185, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006 e dall'art. 2, paragrafo 1, lettera f), della direttiva n. 2008/98/CE: ossia che, da un lato, si tratti di materiali agricoli o forestali naturali non pericolosi utilizzati nell'attività agricola e che, dall'altro, questi ultimi siano sottoposti a processi o metodi che non danneggino l'ambiente, né mettano in pericolo la salute umana. Tale attività, in effetti, risulterebbe tutelare sia l'ambiente, sia la salute, dal momento che, tra l'altro, previene gli incendi e consente il controllo di fitopatie, fitofagi, infestanti vegetali, nonché la mineralizzazione degli elementi contenuti nei residui organici e la riduzione delle avversità biotiche sui terreni interessati.

Sempre secondo la Regione Marche non si potrebbe neppure sostenere la asserita natura eccezionale della disposizione di cui all'art. 185, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006. Non si tratterebbe, infatti, di interpretare in via analogica tale disposizione, nella parte in cui esclude alcuni residui agricoli dalla categoria dei rifiuti, bensì di operare un'interpretazione estensiva della medesima. Rappresenterebbe, poi, principio pacifico quello secondo cui le norme eccezionali sarebbero suscettibili di interpretazione estensiva (Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 23 aprile 2014, n. 9136). La Regione Marche ha, inoltre, sostenuto che l'interpretazione proposta dal ricorrente risulterebbe irragionevole, perché determinerebbe un trattamento differenziato per due attività tipicamente agricole, quali la trinciatura di elementi vegetali, che sarebbe ammessa, e la loro combustione, che sarebbe, invece, vietata.

In secondo luogo, la resistente ha osservato che la disposizione impugnata, che si inserisce nella legge forestale regionale, non interverrebbe nella materia dei rifiuti, ma riguarderebbe la disciplina di una normale e da sempre ammessa pratica agricola. Pertanto, essa rientrerebbe nell'ambito di una delle materie di competenza legislativa residuale regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (in questo senso, con riferimento alla materia «agricoltura», da ultimo, la sentenza n. 62 del 2013 di questa Corte).

Infine, la Regione Marche ha richiamato i contenuti di una sentenza della Corte di cassazione (terza sezione penale, sentenza 11 aprile 2013, n. 16474), nella quale si è assolto un soggetto imputato per aver effettuato lo smaltimento di rifiuti, mediante combustione, di

frasche e residui da potatura, perché tale attività è stata ritenuta rientrare nella normale pratica agricola, con conseguente esclusione, ai sensi dell'art. 185, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006, dei relativi materiali dal novero dei rifiuti.

1.3.– Con successiva memoria, depositata il 2 gennaio 2015, in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Marche ha ribadito gli argomenti che dovrebbero condurre a ritenere non fondato il ricorso, dal momento che la norma censurata, per un verso, non contrasterebbe né con i principi fissati dal legislatore europeo né da quelli stabiliti da quello statale; e, per altro verso, costituirebbe esercizio della competenza legislativa residuale regionale nella materia «agricoltura».

Riguardo al primo assunto, oltre agli argomenti già presenti nella precedente memoria, la Regione Marche ha fatto leva sulla disciplina statale sopravvenuta: in particolare, sul nuovo comma 6-bis dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 14, comma 8, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116. Con tale disposizione, si è stabilito che «costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti», «[l]e attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'art. 185, comma 1, lettera f)» del medesimo codice dell'ambiente. Al contempo, è stata vietata la combustione di residui vegetali agricoli e forestali nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, come dichiarati dalle Regioni; e si è concessa ai Comuni e alle altre amministrazioni competenti in materia ambientale la facoltà di sospendere, differire o vietare la combustione del materiale in questione «in tutti i casi in cui sussistono condizioni metereologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e in tutti i casi in cui da tale attività possano derivare rischi per la pubblica e privata incolumità e per la salute umana, con particolare riferimento al rispetto dei valori annuali delle polveri sottili (PM10)». Ad avviso della Regione Marche, la legge regionale censurata si limiterebbe a replicare quanto ora risultante dalla normativa statale, stabilendo, altresì, l'applicabilità di ulteriori limiti di sicurezza e di prevenzione dei rischi di incendio e chiarendo che l'attività di abbruciamento di tale materiale costituisce utilizzo in agricoltura «in quanto intesa come pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione degli incendi o metodo di controllo agronomico di fitopatie, di fitofagi o di infestanti vegetali».

Sempre ad avviso della Regione Marche, un'ulteriore conferma dell'infondatezza della censura si potrebbe ricavare dall'art. 256-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 2014, n. 6, e quindi novellato dall' art. 14, comma 8, lettera b-sexies), del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 116 del 2014. In particolare, l'esclusione dell'applicazione della nuova disciplina sulla combustione illecita dei rifiuti «all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato», disposta dal legislatore statale «[f]ermo restando quanto previsto dall'art. 182, comma 6-bis» del codice dell'ambiente, confermerebbe, in modo inequivocabile, la coerenza della norma regionale impugnata rispetto ai principi della legislazione statale (che ora adotterebbe una formulazione letterale analoga a quella impiegata dal legislatore regionale).

Infine, nella memoria, la Regione Marche, allo scopo di sostenere che la norma censurata rientri nella competenza legislativa regionale, ha sinteticamente richiamato l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sia in materia di tutela dell'ambiente, in cui la legislazione statale, in particolare riguardo a norme relative alla gestione dei rifiuti, è stata ritenuta in

grado di imporsi sull'autonomia delle Regioni anche quando queste esercitino proprie potestà legislative (sentenze n. 269, n. 232 e n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013), sia in materia di agricoltura, materia quest'ultima pacificamente attribuita alla competenza legislativa residuale regionale (sentenze n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004). La Regione ha sostenuto, in proposito, che la Corte costituzionale potrebbe accogliere un'interpretazione meno rigida dei limiti derivanti dalla legislazione statale in materia di «tutela dell'ambiente» nei casi in cui – come quello di specie – la precisazione del contenuto e delle modalità di svolgimento dell'attività agricola interferisca con i limiti fissati per la tutela dell'ambiente, ma, al contempo, contribuisca a definire positivamente il valore costituzionale che deve essere perseguito tanto dal legislatore statale quanto da quello regionale. Quindi, poiché la disciplina riconducibile all'agricoltura e, in particolare, alla silvicoltura risulterebbe strettamente intersecata con la tutela dell'ambiente, in quanto volta – anche ai sensi della definizione di agricoltura adottata a livello comunitario – a mantenere la terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali, le Regioni ben potrebbero attuare e chiarire la portata della disciplina di principio fissata dal legislatore comunitario e dal legislatore statale.

2.– Con ricorso spedito per la notifica il 28 maggio 2014, ricevuto dalla resistente il 4 giugno 2014 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 giugno 2014 (reg. ric. n. 36 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 – Norme in materia di risorse forestali), in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.1.– Il ricorrente ha ricordato che l'impugnato art. 2, introducendo il comma 3-ter dell'art. 16 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 23 aprile 2007, n. 9 (Norme in materia di risorse forestali), ha stabilito, nella lettera a), che: «Ferme restando le disposizioni regionali in materia di antincendio boschivo, è ammesso il reimpiego nel ciclo colturale di provenienza dei residui ligno-cellulosici derivanti da attività selvicolturali di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), da potature, ripuliture o da altri interventi agricoli e forestali, previo rilascio, triturazione o abbruciamento in loco, entro 250 metri dal luogo di produzione, purché il materiale triturato e le ceneri siano reimpiegate nel ciclo colturale, tramite distribuzione, come sostanze concimanti o ammendanti e lo spessore del materiale distribuito non superi i 15 centimetri nel caso della triturazione e i 5 centimetri nel caso delle ceneri». Nella successiva lettera b), il medesimo art. 2, introducendo il comma 4-bis dell'art. 17 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2007, ha previsto la relativa sanzione amministrativa: «La violazione delle modalità esecutive di cui all'articolo 16, comma 3-ter, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 50 euro a 300 euro».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, escludendo a priori, e in via generale, i residui vegetali sottoposti ad abbruciamento dalla disciplina sulla gestione dei rifiuti, si porrebbe in contrasto con la normativa statale di cui agli artt. 184-bis e 185 del d.lgs. n. 152 del 2006 e con la direttiva n. 2008/98/CE, eccedendo perciò le competenze statutarie in quanto violerebbe l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost.

Infatti, secondo quanto prospettato dall'Avvocatura generale dello Stato, perché i materiali vegetali siano classificati come «sottoprodotti», e perciò esclusi dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti, dovrebbero risultare in concreto, contemporaneamente e cumulativamente sussistenti tutti i requisiti e le condizioni elencati dall'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, oltre al necessario utilizzo in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia mediante processi o metodi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana, ai sensi dell'art. 185 del medesimo decreto legislativo.

2.2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.– Con due distinti ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, rispettivamente, l'art. 9 della legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 – Legge forestale regionale) e l'art. 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 – Norme in materia di risorse forestali), entrambi in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Nel primo ricorso è censurato l'art. 9 della legge reg. Marche n. 3 del 2014, nella parte in cui esclude a priori e, in via generale, dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti alcuni residui vegetali (paglia; stoppie; materiale vegetale derivante da colture erbacee ed arboree, e dalla distruzione di erbe infestanti, rovi o simili; altro materiale agricolo e forestale naturale non pericoloso) sottoposti ad abbruciamento, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto contrasterebbe con la disciplina contenuta negli artt. 184-bis e 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e nella direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive).

Nel secondo ricorso è censurato l'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2014, nella parte in cui esclude a priori e, in via generale, dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti alcuni residui vegetali (residui ligno-cellulosici derivanti da attività selvicolturali, da potature, ripuliture o da altri interventi agricoli e forestali), sottoposti a rilascio, triturazione o abbruciamento in loco, ad alcune condizioni – ossia: a) il trattamento avvenga entro 250 metri dal luogo di produzione; b) il materiale triturato e le ceneri siano reimpiegate nel ciclo colturale, tramite distribuzione, come sostanze concimanti o ammendanti; c) lo spessore del materiale distribuito non superi i 15 centimetri nel caso della triturazione e i 5 centimetri nel caso delle ceneri –, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto contrasterebbe con la disciplina contenuta nei citati artt. 184-bis e 185, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006, e nella citata direttiva n. 2008/98/CE, eccedendo perciò le competenze statutarie.

2.– Occorre preliminarmente disporre la riunione dei giudizi introdotti con i ricorsi di cui sopra, in quanto invocano i medesimi parametri e implicano la soluzione di questioni sostanzialmente connesse (ex plurimis, sentenze n. 209, n. 165 e n. 144 del 2014).

3.– Relativamente al ricorso n. 36 del 2014 proposto nei confronti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2014, si segnala – sempre in via preliminare – che gli artt. 95, comma 1, lettera b), e 96 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 26 giugno 2014, n. 11 (Disposizioni di riordino e semplificazione in materia di risorse agricole e forestali, bonifica, pesca e lavori pubblici), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 luglio 2014, n. 27, S.O. n. 12, ed entrata in vigore il 3 luglio 2014, hanno disposto l'abrogazione – rispettivamente – dell'art. 16, comma 3-ter, e dell'art. 17, comma 4-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2007, introdotti dall'impugnato art. 2 della legge regionale sopra richiamata (entrata in vigore il 1° aprile 2014).

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere occorre che sussistano due requisiti: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 8 del 2015, n. 269 e n. 68 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012 e n. 325 del 2011).

Nel caso di specie, la prima condizione può ritenersi sussistente, dal momento che la legge

regionale n. 11 del 2014 ha disposto l'abrogazione delle due disposizioni introdotte dalla norma impugnata. Quanto alla seconda condizione, essa non può reputarsi soddisfatta, ancorché le disposizioni introdotte dalla norma impugnata siano rimaste in vigore per un arco temporale piuttosto limitato, pari a poco più di tre mesi, dal momento che non sembra potersene escludere l'applicazione medio tempore, anche in considerazione del fatto che, in virtù del loro contenuto, esse non richiedono ulteriori sviluppi normativi o organizzativi per poter essere implementate.

Non sono, pertanto, riscontrabili i presupposti per dichiarare la cessazione della materia del contendere, relativamente al ricorso n. 36 del 2014 proposto nei confronti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2014.

4.– Nel merito le questioni non sono fondate.

4.1.– Per una corretta comprensione delle norme regionali oggetto del presente giudizio, è necessario ricostruire sommariamente l'evoluzione del quadro normativo relativo all'abbruciamento dei residui vegetali, in rapporto alla disciplina in materia di smaltimento dei rifiuti, adottata in attuazione delle direttive europee e collocata all'interno del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 (Parte quarta: artt. 177-266).

Ai sensi di quanto originariamente stabilito dal codice dell'ambiente, infatti, erano esclusi dall'ambito dell'applicazione della disciplina della gestione dei rifiuti soltanto «le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nelle attività agricole ed in particolare i materiali litoidi o vegetali e le terre da coltivazione, anche sotto forma di fanghi, provenienti dalla pulizia e dal lavaggio dei prodotti vegetali riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi rustici, anche dopo trattamento in impianti aziendali ed interaziendali agricoli che riducano i carichi inquinanti e potenzialmente patogeni dei materiali di partenza» (art. 185, comma 1, lettera e), del testo originario del d.lgs. n. 152 del 2006). Nella vigenza di tale normativa, la Corte di cassazione (terza sezione penale, sentenza 4 novembre 2008, n. 46213) aveva ritenuto che l'eliminazione, mediante incenerimento, dei rami degli alberi tagliati fosse da considerarsi illecita, non potendo essere qualificata come una forma di utilizzazione di tali materiali nell'ambito di un'attività produttiva.

Il quadro normativo è mutato a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), il cui art. 13, riscrivendo integralmente l'art. 185 del codice dell'ambiente – e riprendendo letteralmente quanto stabilito dall'art. 2, paragrafo 2, lettera f), della direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio – ha previsto, al comma 1, lettera f), che dall'applicazione della disciplina sui rifiuti sono escluse, tra l'altro, «le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana». Alla luce di questo nuovo quadro normativo, è mutata altresì la giurisprudenza di legittimità. Sempre la terza sezione penale della Corte di cassazione (sentenza 7 marzo 2013, n. 16474) ha, infatti, ritenuto che la combustione degli sfalci e dei residui da potatura, ove non abbia determinato un danno per l'ambiente o messo in pericolo la salute umana, rientri nella normale pratica agricola: dunque, i materiali relativi devono essere esclusi dal novero dei rifiuti.

Nonostante l'avallo della Corte di cassazione, la suddetta interpretazione è stata contraddetta dalle «Linee guida dell'attività operativa 2013» del Corpo forestale dello Stato, dettate con nota del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 10 aprile 2013, prot. n. 458. In esse, pur dandosi conto dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 205 del 2010, se ne

propone una interpretazione volta a sminuirne il contenuto innovativo, stabilendo che, salvo che vi sia un utilizzo in agricoltura o per la produzione di energia, «la combustione sul campo di rifiuti vegetali configura reato di illecito smaltimento dei rifiuti, sanzionato penalmente» dall'art. 256, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Anche a seguito di tale interpretazione adottata dal Corpo forestale dello Stato, diversi legislatori regionali sono intervenuti sulla questione, con discipline di tenore diverso, ma tutte dirette a chiarire, sulla scorta di quanto già affermato dalla Corte di cassazione, che l'abbruciamento dei residui vegetali, ove rispetti determinate condizioni, rientra nella normale pratica agricola ed è perciò attività sottratta alla disciplina dei rifiuti e alle relative sanzioni.

È in questo contesto ordinamentale che debbono essere collocate e comprese le due leggi regionali impugnate. Esse sono state approvate al fine di superare talune interpretazioni della normativa del codice dell'ambiente affermatesi in via amministrativa che sminuivano la portata innovativa delle modifiche al codice dell'ambiente apportate, nel 2010, in conformità alla citata direttiva dell'Unione europea. In tal modo, i legislatori regionali hanno inteso fornire elementi di certezza agli imprenditori agricoli, che altrimenti si sarebbero trovati esposti al rischio di incorrere, nell'esercitare una tradizionale pratica agricola e anche per piccoli quantitativi di materiale vegetale, in sanzioni di notevole gravità.

4.2.– Occorre ancora rimarcare che recentemente anche il legislatore statale è intervenuto sulla materia, con l'art. 14, comma 8, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116. Tale disposizione esplicita, con una novella al codice dell'ambiente, che «[l]e attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti» (art. 182, comma 6-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006). Al tempo stesso, il legislatore statale ha vietato la combustione di residui vegetali agricoli «[n]ei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle regioni» e ha attribuito ai comuni e alle altre amministrazioni competenti in materia ambientale «la facoltà di sospendere, differire o vietare la combustione del materiale di cui al presente comma all'aperto in tutti i casi in cui sussistono condizioni meteorologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e in tutti i casi in cui da tale attività possano derivare rischi per la pubblica e privata incolumità e per la salute umana, con particolare riferimento al rispetto dei livelli annuali delle polveri sottili (PM10)».

Con un ulteriore intervento di coordinamento, sempre ad opera del decreto-legge n. 91 del 2014, come convertito si è, inoltre, disposto – novellando l'art. 256-bis del codice dell'ambiente, che era stato inserito dall'art. 3, comma 1 del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 6 febbraio 2014, n. 6 –, che la disciplina sulla combustione illecita dei rifiuti non si applica «all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato» e che resta fermo «quanto previsto dall'art. 182, comma 6-bis» del medesimo codice dell'ambiente (comma introdotto dal già ricordato decreto-legge n. 91 del 2014, come convertito).

4.3.– Alla luce di quanto fin qui esposto, appare chiaro che, come attestato a più riprese dalla Corte di Cassazione (oltre alle già citate sentenze, si veda, ancor più esplicitamente, terza sezione penale, sentenza 7 gennaio 2015, n. 76), l'art. 185, comma 1, lettera f), del codice

dell'ambiente (e quindi anche le corrispondenti disposizioni della direttiva n. 2008/98/CE) consentiva – pure anteriormente all'introduzione del comma 6-bis all'art. 182 da ultimo ricordata – di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento in loco dei residui vegetali, considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura.

In questa chiave, dunque, si può ritenere che il legislatore regionale sia legittimamente intervenuto sul punto, nell'esercizio della propria competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le Regioni a statuto ordinario (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006 e n. 282 e n. 12 del 2004) ed esclusiva per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 4, primo comma, numero 2), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Peraltro, dato che attiene alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, la definizione degli ambiti di applicazione della normativa sui rifiuti, oltre i quali può legittimamente dispiegarsi la competenza regionale nella materia «agricoltura e foreste», restano fermi i vincoli posti dal sopravvenuto comma 6-bis dell'art. 182 del codice dell'ambiente al fine di assicurare che l'abbruciamento dei residui vegetali in agricoltura – in conformità del resto a quanto stabilito dalla normativa dell'Unione europea – non danneggi l'ambiente o metta in pericolo la salute umana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 – Legge forestale regionale), promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma e seconda comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 35 del 2014);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 – Norme in materia di risorse forestali), promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 36 del 2014).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola 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.