CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **28/2019** (ECLI:IT:COST:2019:28)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **22/01/2019**; Decisione del **23/01/2019**
Deposito del **28/02/2019**; Pubblicazione in G. U. **06/03/2019**
Norme impugnate: Art. 2, della legge della Regione Abruzzo 23/01/2018, n. 5, nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composta dagli Allegati a tale legge.
Massime: **42182 42183 42184**
Atti decisi: **ric. 28/2018**

SENTENZA N. 28

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché dell'adeguato piano regionale di

gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-26 marzo 2018, depositato in cancelleria il 28 marzo 2018, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.− Con ricorso notificato il 23-26 marzo 2018 e depositato il 28 marzo 2018 (reg. ric. N. 28 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge.

1.1.− Il ricorrente ha sostenuto anzitutto che la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché il principio generale di «primarietà dell'ambiente».

La disciplina dei rifiuti, infatti, attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di esclusiva competenza dello Stato, cui spetta pertanto la fissazione di livelli minimi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), prevede che per l'approvazione dei piani regionali si applichi la procedura in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), previa acquisizione dei pareri degli enti territoriali coinvolti e con le opportune forme di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati; secondo il ricorrente, pertanto, la legge statale avrebbe implicitamente – ma chiaramente – previsto che lo strumento per l'adozione del piano sia costituito da un atto amministrativo e non da una legge, onde consentire una compiuta valutazione degli interessi ambientali ad esso sottesi, di cui dare conto nella motivazione dell'atto conclusivo.

L'adeguamento del piano regionale con legge, anziché con atto amministrativo, sarebbe dunque illegittimo per contrasto con la «riserva di amministrazione» stabilita dal legislatore statale a presidio degli interessi ambientali coinvolti nelle politiche di gestione dei rifiuti nel territorio.

1.2.– Con una seconda censura il ricorrente ha poi dedotto la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nonché al 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), attuativo del primo.

Tali norme statali fissano precisi criteri di riparto delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti.

In particolare, l'art. 35 dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri determini, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-Regioni, la capacità complessiva di trattamento dei rifiuti degli impianti di incenerimento autorizzati nel territorio nazionale, onde consentire la realizzazione di un sistema integrato di gestione dei rifiuti su scala nazionale, anche nell'ottica del conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata e riciclaggio.

Il d.P.C.m. 10 agosto 2016, poi, attua tale previsione nell'adempimento di una funzione amministrativa di tipo programmatorio; esso provvede, fra l'altro, a stimare il fabbisogno di incenerimento per ogni Regione, necessario a chiudere il ciclo dei rifiuti con la minimizzazione del ricorso alla discarica, in misura che può essere, se del caso, modificata soltanto in occasione di adeguamento del piano regionale, ovvero in presenza di motivate e documentate necessità.

Ad avviso del ricorrente, il piano approvato con la disposizione regionale impugnata si porrebbe in contrasto con le previsioni del citato d.P.C.m., modificando il fabbisogno in assenza dei presupposti per la relativa richiesta e contenendo previsioni di smaltimento non plausibili e motivate in termini inadeguati.

1.3.– Con un terzo profilo di censura, infine, il ricorrente ha sostenuto che il piano regionale, prevedendo un ingente ricorso allo smaltimento in discarica in sostituzione dell'incenerimento con recupero energetico, pure previsto dal menzionato d.P.C.m., si porrebbe in contrasto con la «gerarchia dei rifiuti» stabilita dall'art. 179, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente ulteriore violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo deducendo l'infondatezza del ricorso.

2.1.– In relazione alla prima censura, la resistente ha rilevato che già il precedente piano era parte integrante di una legge regionale (la legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti») che lo conteneva come allegato.

Era poi intervenuta la legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)», – che, aggiungendo il comma 4-bis all'art. 11 della citata legge regionale n. 45 del 2007, stabiliva una riserva di legge per l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti; e nessuna di tali disposizioni era mai stata fatta oggetto di dubbi di costituzionalità.

Posti tali rilievi, la Regione ha comunque contestato l'assunto in base al quale l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 conterrebbe una «riserva di amministrazione» per l'adozione del piano; alle Regioni verrebbe infatti consentita la massima discrezionalità nell'individuazione dello strumento previsto per la relativa approvazione, ferma restando la necessità di rispettare le prescrizioni indicate, che nella specie erano state tutte adempiute.

Secondo la Regione, pertanto, l'approvazione del piano con atto legislativo andrebbe intesa in senso puramente formale, attesa la sostanziale conformità dell'iter di approvazione al modello procedimentale tracciato dal legislatore statale.

2.2.– Sulle restanti censure la Regione – dopo aver adombrato una possibile difformità dei parametri interposti evocati dal ricorrente rispetto alla disciplina europea di settore – ha analizzato le previsioni di piano inerenti alla quantità ed alla tipologia dei rifiuti da trattare, dettagliando proprie osservazioni tecniche a confutazione del ricorso, e ciò sia con riferimento alla lamentata contrarietà delle previsioni del piano ai livelli di fabbisogno indicati dalla normativa statale, sia con riferimento alla dedotta violazione della «gerarchia dei rifiuti».

3.– In prossimità dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria illustrativa, chiedendo l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione.

1.1.– Il ricorrente ritiene che la Regione, nel provvedere all'adeguamento del piano mediante legge anziché mediante atto amministrativo, abbia leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché il principio generale di «primarietà dell'ambiente».

Al riguardo, osserva che l'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), prevede che le Regioni predispongano e adottino i piani di gestione dei rifiuti applicando la procedura in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), e rendano disponibili le informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione, anche in relazione alle osservazioni scritte presentate.

Tale previsione, ad avviso del ricorrente, imporrebbe alle Regioni di adottare il piano con atto amministrativo, all'esito di un procedimento che consenta una piena valutazione degli interessi ad esso sottesi, inerenti alla materia dell'ambiente. Di qui la violazione, consistita nel mancato rispetto di tale previsione della legge statale, che costituisce un livello minimo di tutela cui le Regioni sono tenute ad uniformarsi.

1.2.– La disposizione regionale violerebbe inoltre gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, Cost., perché si porrebbe in ulteriore contrasto con i livelli minimi di tutela uniforme sul territorio nazionale e con il contenuto della funzione amministrativa statale di carattere programmatorio stabiliti dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nonché dal 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).

Il piano adeguato, infatti, conterrebbe previsioni contrastanti con le stime relative al fabbisogno ed alla capacità di smaltimento della Regione Abruzzo di cui alle richiamate norme statali.

1.3.– Il ricorrente evidenzia, infine, che il piano regionale prevede un ingente ricorso allo smaltimento in discarica in sostituzione dell'incenerimento con recupero energetico, ponendosi così in contrasto con la «gerarchia dei rifiuti» stabilita dall'art. 179, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente ulteriore violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– La prima questione è fondata.

2.1.– Attraverso tale censura il ricorrente contesta la fonte con cui il piano è stato adeguato, assumendo che non sarebbe consentito al legislatore regionale sostituirsi all'amministrazione della Regione nel compimento di un'attività che la legge statale riserverebbe alla sfera amministrativa.

Con la disposizione in questione, in effetti, la Regione Abruzzo ha provveduto con legge, anziché con atto amministrativo, all'adeguamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, di cui all'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006; e ciò in conformità alla previsione dell'art. 11, comma 4-bis, della legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti), che prescrive la forma dell'atto legislativo per ogni adeguamento del piano.

2.2.– Va anzitutto rilevato che – stante la pacifica riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 150 del 2018 e n. 244 del 2016) – il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge.

Dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha infatti osservato che la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n. 44 del 2010, n. 271 e n. 250 del 2008); e tanto perché «[i]n tale area riservata di competenza, per quanto la funzione amministrativa debba essere allocata al livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost., il compito sia di individuare questo livello, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione, non può che spettare al legislatore statale» (sentenza n. 20 del 2012).

Poiché, tuttavia, l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 non pone un vincolo esplicito in tal senso, limitandosi a prevedere che per l'approvazione (e l'adeguamento) dei piani di gestione integrata dei rifiuti si applichi la procedura in materia di VAS, si tratta di valutare se detta disposizione vada interpretata nel senso proposto dal ricorrente, ossia come prescrittiva di un atto amministrativo di pianificazione.

2.3.– A tale quesito va data risposta affermativa.

Sul punto, questa Corte ha osservato, in via generale, che «il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari "a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti […]; viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità" (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso sentenze n. 90 del 2013 e n. 143 del 1989).

Rientra in tali casi l'ipotesi in cui la materia dell'intervento riguardi la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Al riguardo, questa Corte, più recentemente, ha precisato che le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione devono

intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo; solo così, infatti, è possibile assicurare «le "garanzie procedimentali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici", con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento» (sentenza n. 174 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 139 del 2017).

La tutela dell'ambiente, peraltro, implica che l'intervento regionale previsto dalla legislazione statale avvenga «nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali» (sentenza n. 173 del 2017 nonché, più in generale, sentenza n. 85 del 2013).

Del resto, l'atto amministrativo costituisce il punto di approdo di un'adeguata attività istruttoria svolta nella sede procedimentale, aperta al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati, e quindi preordinata all'apprezzamento e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (siano esse statali, locali o private); è in tale sede che dette istanze possono adeguatamente emergere ed essere valutate in modo trasparente, e ciò non solo a garanzia dell'imparzialità della scelta – nel rispetto del principio di cui all'art. 97 Cost. – ma anche e soprattutto per il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario coinvolto, che consiste nell'inveramento della tutela ambientale (sentenze n. 69 e 66 del 2018).

2.4.– Si può dunque ritenere che quando il legislatore statale prescrive l'adozione di una "procedura", comprendendovi la partecipazione degli interessati e l'acquisizione di pareri tecnici, «abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue» (sentenza n. 310 del 2012).

E ciò è quanto accade nel caso di specie, atteso che l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che il piano sia approvato previa acquisizione ed elaborazione di dati tecnici concernenti tipo, quantità e fonte dei rifiuti, con l'espressa indicazione dei criteri per l'individuazione dei siti di smaltimento o di recupero, e che si applichi la procedura in materia di VAS, con il rilascio dei pareri di Province, Comuni ed Autorità d'ambito, la partecipazione del pubblico e degli interessati, l'indicazione delle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione.

3.– Poiché, invece, il legislatore abruzzese ha adeguato in forma di legge il piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, omettendo di dar corso all'adeguata valutazione dei diversi interessi coinvolti nella materia così come previsto dal legislatore statale, e perciò derogando ad una previsione finalizzata alla tutela dell'ambiente, sussiste il denunziato vizio di legittimità costituzionale.

3.1.– Tale vizio, peraltro, colpisce non solo l'impugnato art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2018 ed il piano allegato, ma, in via consequenziale, anche l'art. 11, comma 4-bis, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2007, aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge reg. Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)», che stabilisce una riserva di legge per l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti.

Quest'ultima previsione, infatti, quantunque estranea alle censure del ricorrente, è manifestamente correlata con la norma regionale impugnata, perché è all'origine del vizio della stessa, evidenziando così la necessità di estendere ad essa la dichiarazione di illegittimità costituzionale (in senso conforme, fra le altre, sentenze n. 49 del 2018 e n. 274 del 2017).

La fondatezza della prima questione, di carattere dirimente perché concerne la forma dell'intervento regionale, comporta l'assorbimento delle restanti ragioni di censura, che ineriscono ai contenuti del piano regionale dei rifiuti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati a tale legge;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), dell'art. 11, comma 4-bis, della legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti», aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.