

SENTENZA N. 151

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, nel procedimento vertente tra Alphabio srl e la Regione Basilicata, con ordinanza dell'8 marzo 2017, iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione della Regione Basilicata e l'atto di intervento della Barilla G. e R. Fratelli spa;
udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
uditi gli avvocati Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata e Antonio D'Aloia per la Barilla G. e R. Fratelli spa.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza dell'11 gennaio 2017, il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che, modificando l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016), ha disposto 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 [...]».

1.1.– Il giudizio principale era stato promosso dalla Alphabio srl nei confronti della Regione Basilicata, avverso il silenzio-inadempimento serbato dalla Regione in ordine all'istanza presentata dalla società per il rilascio della valutazione di impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), relative ad un impianto di trattamento di rifiuti da realizzare presso l'insediamento produttivo di San Nicola di Melfi, con conseguente richiesta di ordinare alla Regione di concludere il procedimento con un provvedimento espresso e motivato.

1.2.– Il rimettente dubita anzitutto della legittimità costituzionale della norma in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., osservando che la disciplina dei rifiuti, ancorché interferente con altri interessi e competenze, è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato, e che pertanto su tale specifica materia non sono ammesse iniziative delle Regioni volte a regolamentare i rispettivi ambiti territoriali.

A suo avviso, la norma apporterebbe comunque una deroga peggiorativa degli standard minimi di tutela fissati dalla normativa statale, in particolare dilatando i termini massimi di durata dei procedimenti stabiliti dagli artt. 26, 29-bis e 29-quater del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), senza indicare alcuna esigenza di garantire livelli di tutela ambientale più elevati.

1.3.– Il rimettente dubita, poi, della legittimità della norma in riferimento all'art. 41 Cost..

Ritiene, in proposito, che dalla sospensione del termine per l'apertura e l'esercizio dell'impianto di trattamento dei rifiuti deriverebbe una compressione dell'iniziativa economica privata non determinata da ragioni di utilità sociale, ovvero di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana; tali esigenze, infatti, non vengono esplicitate nel provvedimento legislativo, né possono desumersi dalla mera circostanza del programmato aggiornamento del piano regionale di gestione dei rifiuti.

1.4.– In ordine alla rilevanza della questione, il rimettente evidenzia che quest'ultima è idonea ad incidere sulla decisione del giudizio principale, in quanto dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale deriverebbe direttamente l'accoglimento del ricorso avverso il silenzio dell'ente intimato; silenzio che non è sostenuto da ragioni diverse dalla presa d'atto della sospensione dei sub-procedimenti di VIA ed AIA disposta sulla base della norma censurata, del resto vincolante per l'amministrazione una volta accertata la sussumibilità della fattispecie concreta in quella astratta delineata dal legislatore regionale.

2.– La Regione Basilicata si è costituita nel giudizio con atto depositato il 26 giugno 2017 ed ha eccepito l'infondatezza della questione.

2.1.– In relazione alla censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ha sostenuto che la norma regionale risponderebbe ad esigenze diverse da quelle prospettate dal rimettente, essendo volta ad impedire il cumulo di impianti di trattamento dei rifiuti in un insediamento produttivo interessato dalla presenza di numerose aziende del comparto alimentare; l'intervento normativo andrebbe pertanto meglio ricondotto alle materie «governo del territorio» e «tutela della salute», oggetto di competenza legislativa concorrente.

2.2.– Quanto, poi, al profilo di contrasto con l'art. 41 Cost., la Regione ha posto in luce la rispondenza della sospensione temporanea dei procedimenti ad un criterio di ragionevolezza e solidarietà sociale, e perciò ad esigenze di tutela degli interessi della collettività.

3.– Con atto depositato il 26 giugno 2017 è intervenuta nel giudizio la società Barilla G. e R. Fratelli spa.

Detta società, qualificandosi come contro-interessata pretermessa nel giudizio dinanzi al TAR Basilicata, ha esposto in fatto di aver proposto ricorso giurisdizionale avverso l'atto di assegnazione del suolo alla Alphabio srl da parte del Consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza, lamentando un grave pregiudizio alla propria attività economica – consistente nella produzione di pani e dolci a lievitazione naturale – a causa della vicinanza di un impianto per il trattamento di rifiuti organici; ha inoltre specificato di aver presentato osservazioni critiche, per le medesime ragioni, nell'ambito della procedura di AIA relativa all'impianto medesimo.

Esposte tali considerazioni quanto all'ammissibilità del proprio intervento, la società ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, osservando che la sospensione era stata adottata a garanzia del rispetto dei limiti uniformi di tutela dell'ambiente già fissati con legge dello Stato, e che, protraendosi per pochi mesi, essa arrecava all'iniziativa economica una limitazione modesta e conforme alle esigenze di tutela della collettività.

In vista dell'udienza pubblica, l'interveniente ha depositato memoria in data 30 aprile 2018, ribadendo le ragioni già prospettate nell'atto di intervento.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione, questioni 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 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016).

Ad avviso del rimettente, tale disposizione, nel prevedere la sospensione dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale 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 decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) già adottato dalla Giunta regionale, e comunque per un tempo delimitato entro il 31 dicembre 2016 – invaderebbe un campo di esclusiva competenza statale, poiché la disciplina dei rifiuti rientra nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

In particolare, l'intervento normativo regionale avrebbe concretamente comportato una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi. Si porrebbe, dunque, in diretta violazione del d.lgs. n. 152 del 2006, dando corpo ad una deroga in pejus ai livelli di tutela uniforme dell'ambiente fissati sull'intero territorio nazionale con legge dello Stato.

La stessa disposizione violerebbe, inoltre, l'art. 41 Cost., comportando una compressione dell'iniziativa economica privata non determinata da ragioni di utilità sociale e neppure giustificata da esigenze di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana.

2.– Va qui preliminarmente confermata l'ordinanza letta nella pubblica udienza del 22 maggio 2018, con la quale è stato dichiarato ammissibile l'intervento spiegato nel giudizio da Barilla G. e R. Fratelli spa, in quanto – benché non sia parte nel giudizio principale – la stessa è portatrice di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Detta società, infatti, ha proposto ricorso giurisdizionale contro uno degli atti-presupposto della condotta oggetto di sindacato nel giudizio principale, vale a dire l'assegnazione alla Alphabio srl del terreno destinato alla realizzazione della discarica, ed all'esito di tale giudizio è dunque vincolata ogni ulteriore determinazione della Regione circa la possibilità di imporre al terreno detta destinazione.

La decisione adottata nel presente giudizio di legittimità costituzionale, pertanto, è destinata a ripercuotersi sulla posizione soggettiva della società interveniente, che ha già assunto i contorni di un interesse qualificato nel giudizio amministrativo dalla stessa instaurato e deve pertanto ritenersi legittimata ad intervenire (in fattispecie analoga, ancorché nel contesto di un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sentenza n. 230 del 2017 e ordinanza ad essa allegata).

3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.– È ben vero che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, □la disciplina dei rifiuti – e dunque le scelte inerenti alle politiche da perseguire e gli strumenti da utilizzare in concreto – 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 (in tal senso, fra le altre, le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011).

E tuttavia, la stessa giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare «una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze□» (sentenza n. 407 del 2002).

Pertanto la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002). Tali determinazioni fungono da limite invalicabile per quegli 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 (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009).

3.2.– Ciò premesso, va rilevato che il legislatore statale ha disciplinato il settore dei rifiuti nella Parte quarta (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti), Titolo I (Gestione dei rifiuti), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Tale decreto, all'art. 196 e seguenti, ha attribuito alle Regioni una serie di poteri, da esercitare nei limiti di quanto stabilito dalla legge statale; rientra fra questi poteri la 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.

Rientrano nel novero di tali funzioni, fra le altre, l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, l'indicazione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee a tale localizzazione e, soprattutto, l'adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale è ricompresa la delimitazione nel territorio regionale, su richiesta dei comuni, di «ambiti ottimali» per la gestione integrata dei rifiuti; attribuzione, quest'ultima, che si collega strettamente alle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

4.– La disposizione censurata è intervenuta proprio nelle more dell'approvazione, da parte del Consiglio regionale della Basilicata, dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti già adottato con delibera della Giunta regionale.

4.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha già ritenuto che, nel disciplinare la localizzazione degli impianti di smaltimento, pur nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, le Regioni esercitano una competenza legislativa loro propria, nella materia «governo del territorio» (sentenza n. 314 del 2009).

L'intervento normativo in questione, finalizzato alla cura del territorio per i profili che concernono la gestione dei rifiuti, risponde ad interessi funzionalmente collegati con la tutela ambientale; non a caso – a conferma del fatto che si tratta di aree di intervento necessariamente destinate ad intersecarsi – la stessa normativa statale riconosce che «Il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Si tratta, pertanto, di un intervento che persegue finalità attinenti a competenze regionali, destinate ad intersecarsi con profili di tutela ambientale.

5.– Quanto, poi, all'incidenza di tale intervento sui livelli di tutela uniforme stabiliti con legge statale, il rimettente ravvisa la sussistenza di una deroga in pejus nell'effetto dilatorio dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi.

5.1.– Questa tesi non è fondata.

5.1.1.– Al riguardo, va anzitutto osservato che 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 –

quantunque formalmente rispettosi delle regole sul procedimento autorizzativo – possano arrecare un pregiudizio all'integrità ambientale, rivista all'esito di tale adeguamento.

5.1.2.– L'intervento di sospensione dei termini procedurali, in sé considerato, non incide sul grado di protezione dell'ambiente.

A tale riguardo va osservato che 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.

6.– La questione non è fondata neppure con riferimento alla prospettata contrarietà all'art. 41 Cost.

6.1.– Secondo il costante orientamento di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 47 del 2018 e n. 16 del 2017), 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.

Nella specie, i requisiti di non arbitrarietà e congruità della misura sussistono pienamente.

6.2.– Per un verso, infatti, quanto all'individuazione dell'utilità sociale, è pacifico che nel relativo ambito vada ricompresa la tutela dell'ambiente (sentenza n. 190 del 2001); 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.

In tal senso, del resto, non è priva di rilievo la circostanza che il trattamento dei rifiuti costituisce attività economica di tipo regolamentato, come confermato dall'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che ha attribuito alla preesistente Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) anche compiti di regolazione nel settore dei rifiuti, mutandone la denominazione in Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), e ciò al fine di «garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea».

6.3.– 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 (per fattispecie non dissimile, sentenza n. 176 del 2004).

7.– In conclusione, la questione di legittimità costituzionale non è fondata, perché la disposizione adottata dalla Regione Basilicata persegue finalità attinenti a competenze regionali funzionalmente collegate alla tutela ambientale e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale. La stessa, inoltre, arreca all'iniziativa economica privata una limitazione – temporanea e congrua – che si fonda su ragioni di utilità sociale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata 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, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 22 MAGGIO 2018

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata (reg. ord. n. 79 del 2017) è intervenuta la società Barilla G. e R. Fratelli spa, la quale, qualificandosi come controinteressata pretermessa nel giudizio principale, ha assunto che la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma in oggetto le arrecherebbe una lesione di rilevante gravità;

premesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio in via incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente riflesso, ovvero regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis, si vedano la sentenza n. 85 del 2017 e l'ordinanza allegata alla sentenza n. 243 del 2016).

Considerato che la società interveniente appare titolare di un interesse qualificato, nel senso sopra specificato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale.

F.to: Giorgio Lattanzi, Presidente