Ct. LM-GP 36129/18

AVVOCATURA GENERALE dello STATO

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO

***ex* art. 127 Cost.**

del **PRESIDENTE del CONSIGLIO dei MINISTRI** *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge

CONTRO

la **REGIONE CAMPANIA**, in persona del Presidente in carica, con sede a Napoli (80132), Via S. Lucia, 81

per la declaratoria della illegittimità costituzionale

dell'art. 1, comma1, lett. d), f) ed u) della legge della Regione Campania n. 29 dell'8 agosto 2018, pubblicata sul BUR n. 57 dell'8 agosto 2018

****

La legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29 reca "*Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)*".

fonte: http://burc.regione.campania.it

Le disposizioni di cui alle lett. d), f) ed u) del comma 1 dell'art. 1 - dal contenuto tra loro eterogeneo - sono costituzionalmente illegittime, rispettivamente:

a) l'art. 1, comma 1, lett. d) per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in riferimento all'art. 196, comma 1, lett. n) e p) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152;

b) l'art. 1, comma 1, lett. f) per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in riferimento all'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, in riferimento all'art. 1, comma 85, lett. a) della l. 7 aprile 2014, n. 56;

c) l'art. 1, comma 1, lett. u) per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

In relazione a tali norme regionali si invoca perciò il sindacato di codesta Ecc.ma Corte affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia conseguentemente disposto l'annullamento per i seguenti

MOTIVI di DIRITTO

A

L'art. 1, comma 1, lett. d) della legge regionale n. 29/2018 e la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in riferimento all'art. 196, comma 1, lett. n) e o) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152

L'art. 1, comma 1, lett. d) della legge regionale n. 29/2018 ha sostituito l'art. 12, comma 4, della legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 - recante "*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare*" - con una disposizione del seguente tenore: "*4. Nelle more della definizione e/o aggiornamento dei criteri per l'individuazione da parte delle Province, sentiti gli Enti d'Ambito ed i Comuni dell'Ambito Territoriale Ottimale, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 196, comma*

fonte: http://burc.regione.campania.it

1, lettera n), 197, comma 1, lettera d) e 199, comma 3, lettera l), del decreto legislativo 152/2006 e dell'adeguamento ed aggiornamento del PRGRU, *in coerenza con le norme sulla pianificazione paesaggistica di cui alla legge regionale 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018) e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nelle aree individuate come: A- sistemi a dominante naturalistica- tra i sistemi territoriali di sviluppo del Piano territoriale regionale (PTR), non è consentita la realizzazione di nuovi impianti che prevedano il trattamento anaerobico, nonché in tutto o in parte, il trattamento di rifiuti speciali, ove il Comune interessato, previa delibera del Consiglio comunale, comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti. Nelle medesime aree l'autorizzazione regionale è comunque rilasciata per impianti previsti in conformità alle norme vigenti e riguardanti:*

a) il trattamento dei rifiuti da attività agricole e agro - industriali, codici CER con primi numeri 02 01, esclusi quelli contenenti sostanze pericolose;

b) il trattamento dei rifiuti da demolizione e costruzione, nonché da attività di scavo, codici CER con primi numeri 17, esclusi quelli provenienti da siti contaminati o contenenti sostanze pericolose;

c) lo smantellamento dei veicoli fuori uso codici CER con primi numeri 16 01."

Il testo originario della disposizione novellata disponeva invece quanto segue: "*4. Gli impianti per la gestione dei rifiuti non possono essere localizzati nelle aree individuate nel Piano Territoriale Regionale della Campania (PTR) come "Sistemi territoriali di Sviluppo: Dominanti" a matrice Naturalistica (Aree A); fatti salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei Consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità*".

Tanto premesso, per comprendere il senso e la portata delle censure di illegittimità costituzionale che si verranno esponendo, è d'uopo richiamare sinteticamente l'assetto delle competenze vigenti in tema di localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti quale delineato dallo Stato nell'esercizio della competenza **esclusiva** in materia di tutela dell'ambiente e

fonte: http://burc.regione.campania.it

dell'ecosistema di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. (C. Cost., sent. n. 285 del 2013).

- L'art. 195, comma 1, lett. f) e p), del decreto legislativo3 aprile 2006, n. 152 - c.d. Codice dell'ambiente - rimette allo Stato l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale (lett. f) nonché l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (lett. p).

Il successivo art. 196, comma 1, lett. n) e o) demanda invece alla competenza delle regioni - nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte IV del Codice, ivi compresi quelli previsti dall'art. 195 citato -, la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dallo Stato nell'esercizio del potere di cui all'art. 195, comma 1, lett. p) dello stesso decreto (lett. n), nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento (lett. o).

L'art. 197, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 152/2006 affida infine alle province il compito di provvedere all'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

- Tanto premesso, l'art. 12, comma 4, della legge regionale campana n. 14 del 2016, mentre nella versione originaria dettava un criterio certo e definito per la localizzazione degli impianti destinato ad incidere sull'esercizio della competenza provinciale prevista dall'art. 197, comma 1, lett. d) del Codice - escludendo che gli impianti per la gestione dei rifiuti potessero essere localizzati nelle aree individuate nel Piano territoriale regionale come "Sistemi territoriali di Sviluppo: Dominanti" a matrice Naturalistica (Aree A), salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei Consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità -: di talché esso poteva considerarsi conforme al riparto di competenze previsto dal Codice dell'ambiente; nell'attuale formulazione esso

fonte: http://burc.regione.campania.it

consente, sia pure in via transitoria e salva motivata opposizione dei comuni interessati, la localizzazione nella regione di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti.

In tal modo, però, la Regione Campania non si limita a prevedere criteri generali per l'individuazione, **da parte delle Province**, delle aree non idonee alla localizzazione dei suddetti impianti - secondo quanto previsto dalla lett. n) del comma 1 dell'art. 196 del Codice dell'ambiente -, ma individua **essa stessa** le aree - quelle individuate nel Piano territoriale regionale come A- sistemi a dominante naturalistica- nelle quali non è consentita la realizzazione di nuovi impianti.

Sotto questo profilo la novella recata dalla norma che si impugna altera il riparto di competenze delineato dalle norme del Codice dell'ambiente in precedenza citate le quali sono chiare ed inequivoche nel riservare alle province l'individuazione, **in concreto**, delle zone rispettivamente idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti e nel limitare l'intervento delle regioni alla **sola** definizione, rispettivamente, di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (art. 196, comma 1, lett. n) e di quelli per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei invece allo smaltimento (art. 196, comma 1, lett. o).

Per questo riguardo l'art. 1, comma 1, lett. d) della legge regionale n. 29/2018 è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in riferimento all'art. 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

B

L'art. 1, comma 1, lett. f) della legge regionale n. 29/2018 e la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in riferimento all'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152

fonte: http://burc.regione.campania.it

- A) L'art. 1, comma 1, lett. f) della legge regionale n. 29/2018 ha invece aggiunto alla l.r. n. 14/2016 un nuovo articolo - l'art. 12-*bis* - il quale contiene disposizioni specifiche finalizzate all'attuazione del Piano annuale dei controlli per gli impianti di gestione dei rifiuti.

In particolare, il comma 1 dell'art. 12-*bis*, in relazione agli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) prevede che "*La Giunta regionale, in collaborazione con l'ARPAC, approva entro il 30 novembre 2018 ed entro la medesima data per le annualità successive, il Piano annuale dei controlli per gli insediamenti soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).*"

Il successivo comma 2 della stessa disposizione prevede poi "*Nel determinare la frequenza dei controlli per gli impianti di gestione rifiuti, si tiene conto: a) del contesto ambientale del territorio e del prevedibile impatto sulle matrici ambientali nel caso di incidenti; b) delle tipologie dei rifiuti che ogni singolo impianto è autorizzato a gestire.*"

La riportata disposizione regionale contrasta con quanto previsto dall'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, del decreto legislativo n. 152 del 2006 il quale, per quanto attiene ai controlli sugli impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale dispone quanto segue:

"*Il periodo tra due visite in loco non supera un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, tre anni per le installazioni che presentano i rischi meno elevati, sei mesi per installazioni per le quali la precedente ispezione ha evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione. Tale periodo è determinato, tenendo conto delle procedure di cui al comma 11-bis, lettera d), sulla base di una valutazione sistematica effettuata dalla Regione o dalla Provincia autonoma sui rischi ambientali delle installazioni interessate, che considera almeno:*

a) gli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente, tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti;

b) il livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione;

c) la partecipazione del gestore al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) (a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009."

fonte: http://burc.regione.campania.it

La norma statale prevede intervalli temporali massimi tra le due visite *in loco* puntualmente definiti e correlati alla pericolosità dell'impianto ovvero all'eventuale inosservanza delle condizioni di autorizzazione; la disposizione regionale che qui si censura svincola invece la frequenza dei controlli da qualsiasi limite consentendo quindi che gli intervalli tra le ispezioni possano anche eccedere la scansione temporale dettata dal legislatore statale, con evidente possibile pregiudizio degli standard di tutela ambientale posti dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) della Carta fondamentale.

Sotto questo profilo, l'art. 1, comma 1, lett. f) della legge regionale n. 29/2018 viola dunque l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, in riferimento all'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

- B) Per altro verso, la disposizione regionale, nello stabilire i criteri per la determinazione della frequenza dei controlli per gli impianti di gestione rifiuti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, assume a riferimento **solamente** a) il contesto ambientale del territorio, b) il prevedibile impatto sulle matrici ambientali nel caso di incidenti e c) la tipologia dei rifiuti che ogni singolo impianto è autorizzato a gestire, escludendo così la rilevanza degli ulteriori parametri indicati dall'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, del decreto legislativo n. 152 del 2006: e, segnatamente, da un lato, quelli relativi all'impatto, potenziale e reale, delle installazioni sulla salute umana e sull'ambiente, tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti, e, dall'altro, quelli relativi al livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione.

Anche sotto questo profilo, la norma regionale in rassegna deroga *in pejus* agli standard di tutela ambientali stabiliti dallo Stato, con conseguente ulteriore violazione, per altro riguardo, dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost..

E, a questo proposito, è appena il caso di ricordare che, com'è noto, sia la disciplina relativa alla gestione dei rifiuti sia il regime della autorizzazione integrata ambientale ricadono a pieno titolo nell'ambito della competenza legislativa

fonte: http://burc.regione.campania.it

esclusiva dello Stato siccome afferenti alla materia - trasversale e prevalente - della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui al canone costituzionale in precedenza indicato: con la conseguenza che le regioni sono legittimate a legiferare in materia **solo** nei limiti e nell'osservanza di quanto stabilito dalle leggi statali.

Per questo verso, dunque, l'art. 1, comma 1, lett. f) della legge regionale n. 29/2018 è costituzionalmente illegittimo perché viola l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in riferimento all'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

C

L'art. 1, comma 1, lett. f) della legge regionale n. 29/2018 e la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, in riferimento all'art. 1, comma 85, lett. a) della l. 7 aprile 2014, n. 56

L'art. 12-*bis* della l.r. n. 14/2016 - aggiunto, come s'è detto, dall'art. 1, comma 1, lett. f) della l.r. n. 29/2018 - prevede poi, al comma 5, che la Giunta regionale adotti con cadenza annuale "*uno specifico programma di controlli per gli impianti di gestione dei rifiuti, autorizzati in via ordinaria ovvero semplificata*" e, quindi, al di fuori dell'ambito di applicazione dell'autorizzazione integrata ambientale.

Senonché, sulla scorta del quadro normativo statale di riferimento delineato dal Codice dell'ambiente i controlli sugli impianti di gestione dei rifiuti competono alle province e non alle regioni.

In particolare, l'art. 197, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che alle province competono le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, ivi compreso, tra l'altro, "*il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti*" (art. 197, comma 1, lett. b) d.lgs. cit.)..

fonte: http://burc.regione.campania.it

Tali compiti rientrano senz'altro tra le "*funzioni fondamentali*" che il legislatore statale è competente **in via esclusiva** ad attribuire alle province a mente dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione e dell'art. 1, comma 85, lett. a) della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Tale ultima disposizione, in particolare, elenca, tra le **funzioni fondamentali** delle province quali enti con funzioni di area vasta. anche la "*tutela e valorizzazione dell'ambiente*": da tanto consegue che anche il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti rientrano a pieno titolo tra le competenze fondamentali delle province.

Prevedendo l'adozione, da parte della Giunta regionale, di uno specifico programma di controlli per gli impianti di gestione dei rifiuti, autorizzati in via ordinaria ovvero semplificata, l'art. 1, comma 1, lett. f) della l.r. n. 29/2018 - che ha aggiunto l'art. 12-*bis* alla l.r. n. 14/2016 - ha dunque illegittimamente **surrogato** la Regione alle Province campane nell'esercizio di una funzione - qualificata dalla legge come "*fondamentale*" - tipicamente provinciale, alterando così il riparto di competenze risultante dal combinato disposto degli artt. 197, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 152/2006 e dall'art. 1, comma 85, lett. a) della legge n. 56/2014.

Per questa parte - specificamente riferita al comma 5 del nuovo art. 12-*bis* della l.r. n. 14/2016 -, l'art. 1, comma 1, lett. f) della legge regionale n. 29/2018 è costituzionalmente illegittimo perché viola l'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, in riferimento all'art. 1, comma 85, lett. a) della l. 7 aprile 2014, n. 56.

D

L'art. 1, comma 1, lett. u) della legge regionale n. 29/2018 e la violazione dell'art. 97 della Costituzione

L'art. 1, comma 1, lett. u) della legge regionale n. 29/2018 ha invece aggiunto all'art. 49 della l.r. n. 14/2016 un ulteriore comma - il comma 5-*bis* - il quale prevede

fonte: http://burc.regione.campania.it

che i soggetti attuatori del programma straordinario di cui all'art. 45 della stessa l.r. n. 14/2016, che utilizzano il personale dei Consorzi di bacino della Regione Campania, costituiti ai sensi della l.r. 10 febbraio 1993, n. 10, e delle società da essi partecipate, possono beneficiare di ulteriori sostegni finanziari da parte della Regione se dichiarano in convenzione, all'atto dell'avvio delle attività progettuali, di impegnarsi alla stabilizzazione di detto personale al termine del programma e del periodo di assegnazione temporanea.

La norma consente dunque ai soggetti attuatori del programma straordinario di cui all'art. 45 della l.r. n. 14/2016 - vale a dire ai Comuni, alle Unioni ed Associazioni di Comuni, alla Città metropolitana di Napoli e alle Province della Campania (v. art. 45, comma 2, l.r. cit. - di procedere all'assunzione nei propri ruoli, oltreché del personale dei Consorzi di bacino, anche di quello delle società da essi partecipate, e, cioè, di personale legato al proprio datore di lavoro da un rapporto di natura squisitamente privatistica.

L'assunzione - *rectius*: la stabilizzazione - potrà peraltro avvenire **senza concorso** e, quindi, in violazione del precetto di cui all'art. 97, comma 4, della Costituzione il quale, com'è noto, stabilisce che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni - comprese quelle, come nella specie, locali - si accede di regola mediante concorso.

Sotto questo profilo, riferito al comma 5-*bis* dell'art. 49 della l.r. n. 14/2016, l'art. 1, comma 1, lett. u) della legge regionale n. 29/2018 - che tale comma ha aggiunto - è perciò costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 97 e dei principi - buon andamento, imparzialità e accesso ai pubblici impieghi mediante concorso - ivi affermati.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente

fonte: http://burc.regione.campania.it

annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 1, comma1, lett. d), f) ed u) della legge della Regione Campania n. 29 dell'8 agosto 2018.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 4.10.2018, della determinazione di impugnare la legge della Regione Campania n. 29 dell'8 agosto 2018, pubblicata sul BUR n. 57 dell'8 agosto 2018, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 57 dell'8 agosto 2018.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, li 8 ottobre 2018

Leonello MARIANI
VICE AVVOCATO GENERALE dello STATO

Gabriella PALMIERI
VICE AVVOCATO GENERALE dello STATO

CORTE COSTITUZIONALE
CANCELLERIA
DEPOSITO
il 10 OTT. 2018
Il Cancelliere

fonte: http://burc.regione.campania.it