



GIUNTA REGIONALE

CCR-VIA -- COMITATO DI COORDINAMENTO REGIONALE PER LA VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE

Giudizio n° 3017 del 14/03/2019

Prot n° 2017262806 del 13/10/2017

Ditta proponente Wash Italia Spa

Oggetto Realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi - Esame a seguito di integrazioni giudizio 2987 del 18.12.2018 (preavviso di rigetto)

Comune dell'intervento NERETO **Località** Zona industriale Nereto

Tipo procedimento VALUTAZIONE IMPATTO AMBIENTALE ai sensi dell'art. 27 bis del D.Lgs. N° 152/2006 e ss.mm.ii.

Tipologia progettuale

Presenti (in seconda convocazione)

Direttore Generale

Dirigente Servizio Valutazione Ambientale

ing. D. Longhi (Presidente delegato)

Dirigente Servizio Governo del Territorio

ing. P. De Iulis (delegato)

Dirigente Politica energetica, Qualità dell'aria

dott. D. Ciamponi (delegato)

Dirigente Servizio Risorse del Territorio

Dirigente Servizio Gestione e Qualità delle Acque

dott.ssa S. Di Giuseppe

Dirigente Servizio OO.MM a Acque Marine

Segretario Gen. Autorità Bacino

Direttore ARTA

dott.ssa Di Croce (delegata)

Dirigente Servizio Rifiuti:

dott. F. Gerardini

Dirigente Servizio Sanità Vet. Ingiene e Sicurezza Alimenti

Dirigente Genio Civile AQ-TE

geol. A. Vernieri (delegato)

Dirigente Genio Civile CH-PE

Esperti esterni in materia ambientale



Relazione istruttoria

Istruttore

Preso atto della documentazione tecnica trasmessa dalla ditta Wash Italia Spa per l'intervento avente per oggetto:



GIUNTA REGIONALE

Realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi - Esame a seguito di integrazioni giudizio 2987 del 18.12.2018 (preavviso di rigetto)

da realizzarsi nel Comune di NERETO

IL COMITATO CCR-VIA

Vista la sentenza della Corte Costituzionale n. 28/2019 resa in data 23 gennaio 2019 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 06 Marzo 2019

Considerata la vigenza di un nuovo quadro normativo di cui alla deliberazione n. 110/08 avente ad oggetto "D.Lgs. 03.04.2006 n. 152 e s.m.i. - Art. 199 co. 8 - LR 19.12.2007, n. 45 e s.m.i. - art. 9 e 11, co. 1 - DGR n. 226 del 12/04/2016 - DGR n. 440 dell'11.08.2017. Piano Regionale di Gestione integrata dei rifiuti (PRGR). Aggiornamento " adottata dall'Organo consiliare in data 02.07.2018 e con la quale è stato approvato il Piano di Gestione dei Rifiuti nel testo risultante dalla procedura di formazione ai sensi del combinato disposto dell'art. 13 e dell'art. 199 del D.Lgs. n. 152/2006.

ESPRIME IL SEGUENTE PARERE

In considerazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 28/2019, richiamata in premessa, si ritengono decadute le motivazioni che hanno condotto all'avvio del procedimento di archiviazione, di cui all'art. 10 bis della L. 241/90 e s.m.i., disposto con Giudizio n. 2987 del 18/12/2018 e pertanto, il procedimento in capo alla ditta WASH si intende riavviato.

Si rappresenta, inoltre, che la Ditta proponente dovrà verificare il rispetto dei criteri localizzativi di cui alla richiamata Deliberazione n. 110/08 del 02.07.2018.

I presenti si esprimono all'unanimità

ing. D. Longhi (Presidente delegato)

ing. P. De Iulis (delegato)

dott. D. Ciamponi (delegato)

dott.ssa S. Di Giuseppe

dott. F. Gerardini

geol. A. Vernieri (delegato)

dott.ssa Di Croce (delegata)

dott.ssa M. Taranta

(segretario verbalizzante)





**Dipartimento Governo del Territorio e Politiche Ambientali
Servizio Valutazione Ambientale**

Istruttoria Tecnica

Valutazione di Impatto Ambientale - VIA

Progetto: Wash Italia S.p.A.–Realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi-Nereto (TE)

| | |
|---|---|
| Oggetto dell'intervento: | Realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi presso la sede Wash Italia Spa nella zona industriale di Nereto (TE). |
| Descrizione del progetto: | <p>La Società Wash Italia SpA localizzata nella zona Industriale del comune di Nereto, dista 34 km da Teramo (situato nella parte settentrionale del territorio provinciale) ed è costituita da un insediamento produttivo per il trattamento dei capi di abbigliamento in jeans al fine di ottenere effetti particolari sui tessuti.</p> <p>I reflui di scarico prodotti dalla filiera di trattamento vengono trattati nell'impianto di depurazione ad uso esclusivo della Wash Italia Spa, adiacente allo stabilimento e all'interno della proprietà della Società. L'effluente depurato viene poi scaricato in corpo idrico superficiale.</p> <p>Il progetto definitivo <i>"Realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi presso la sede Wash Italia SpA zona industriale Nereto"</i> prevede all'interno della proprietà della Società Wash Italia SpA, la realizzazione di una filiera di trattamento di rifiuti speciali non pericolosi per l'esercizio delle seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Attività di deposito preliminare D15; ➤ Attività di trattamento biologico D8; ➤ Attività di trattamento chimico – fisico D9; ➤ Attività di trattamento D8 di affinamento. <p>Il reflu pretrattato effluente dalla piattaforma trattamento rifiuti liquidi verrà inviato in testa all'impianto di depurazione della Wash per subire l'ultima fase di affinamento prima dello scarico in corpo idrico superficiale il quale rimane invariato rispetto allo stato di fatto sia come punto di scarico sia come limiti allo scarico. Ad ogni modo, verrà previsto e richiesto in autorizzazione un nuovo punto di scarico, dedicato per il reflu effluente dalla piattaforma trattamento rifiuti liquidi, il quale dovrà configurarsi come emergenza qualora l'impianto Wash subisca imprevisti. Il secondo scarico definito di "emergenza" convergerà verso la fognatura comunale localizzata adiacente allo stabilimento.</p> |
| Azienda Proponente: | Wash Italia Spa |
| Procedimento: | Valutazione di Impatto Ambientale – VIA (art. 27 bis) – Integrazione a seguito dei giudizio CCR-VIA 2919 del 12.06.2018. |
| Tipologia progettuale dichiarata | Pt.7 lett. S) e t) All. IV del D.Lgs n.152/2006 |

Localizzazione del progetto

| | |
|---------------------------|----------------------------|
| Comune: | NERETO |
| Provincia: | TERAMO |
| Altri Comuni Interessati: | - |
| Località: | Zona Industriale di Nereto |
| Riferimenti catastali: | Fg. 7 – P.lle 626 e 1323 |

Contenuti dell'istruttoria.

La presente istruttoria riporta l'iter amministrativo successivo al giudizio VIA n. 2987 del 18 Dicembre 2018 ed in particolare:

- Anagrafica del progetto. Sezione recante l'iter amministrativo;
- Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza;
- Documentazione fornita dalla ditta in riscontro alla richiesta formulata con giudizio n. 2987.

Il referente: Ing. Enzo DI PLACIDO





Dipartimento Governo del Territorio e Politiche Ambientali
Servizio Valutazione Ambientale

Istruttoria Tecnica

Valutazione di Impatto Ambientale - VIA

Progetto: Wash Italia S.p.A.–Realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi-Nereto (TE)

ANAGRAFICA DEL PROGETTO

1. Responsabile Azienda Proponente

| | |
|----------------|--|
| Cognome e Nome | D'Acchioli Alfredo |
| e-mail / PEC | info@washitalia.it / washitalia@pec.it |

2. Estensore dello studio

| | |
|------------------------------------|------------------------------------|
| Studio professionista | Società INGEGNERIA AMBIENTE S.r.l. |
| Cognome e Nome | Battistoni Enrico Maria |
| Albo Professionale e N. iscrizione | Albo Ingegneri di Ancona, n. 2666 |
| e-mail | info@ingegneriaambiente.it |

3. Avvio della procedura

| | |
|---|---|
| Richiesta adeguamento documentazione | Con pec del 10.10.2017 il Servizio Valutazioni Ambientali richiede l'adeguamento della documentazione da presentare ai sensi dell'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006. |
| Acquisizione in atti domanda | Prot. 262806/17 del 13.10.2017 |
| Comunicazione avvenuta pubblicazione della documentazione sul sito web ai sensi dell'art. 27 bis co.2 del D.Lgs. 152/2006 | La comunicazione ai sensi dell'art. 27-bis, comma 2 del D.Lgs. 152/2006 è stata disposta con nota prot. 265877/17 del 17.10.2017 |
| Richieste Integrazioni ARTA | Con nota n. 289107 del 14.11.17 l'ARTA ha chiesto integrazioni documentali |
| Invio Integrazioni dalla WASH | In esito a quanto richiesto da ARTA con la sopra citata comunicazione la ditta con pec del 24.11.2017, acquisita in atti con prot. n. 0301254 del 27.11.2017 chiede lo sblocco dell'account per poter inserire la documentazione richiesta. Con pec del 29.11.2017, acquisita in atti con prot. n. 0305435 del 30.11.2017, la ditta ha comunicato l'avvenuto inserimento delle integrazioni e chiede contestualmente il blocco dell'account. |
| Comunicazione di AVVISO al PUBBLICO | In data 01.12.2017 è stato dato avvio alla fase di Avviso al Pubblico e quindi alla fase di cui all'art. 27 bis comma 4 del D.Lgs. 152/2006 |
| Genio Civile Teramo - Riscontro | Con pec del 4.12.2017 acquisita in atti con prot. n. 308987 dello stesso giorno, il Servizio Genio Civile Teramo rileva la necessità di non esprimersi in merito a tale progetto. |

4. Osservazioni pervenute

Nei termini di pubblicazione (60 giorni dall'avvio della procedura) non è pervenuta alcuna osservazione:

5. Documentazione amministrativa

| | |
|-------------------------------------|---|
| Convocazione Conferenza dei servizi | Con nota n. 40728 del 12.02.18 è stata convocata la prima Conferenza dei servizi per il giorno 01.03.18 alla ore 10.00 presso la sede Regionale di Via Salaria Antica EST, 27 – L'Aquila. |
| Conferenza dei Servizi (CdS) | In data 01.03.2018 si è tenuta la Conferenza dei Servizi prevista all'art. 27 bis del Dls 152/2006. Nel corso di tale incontro sono stati richieste integrazioni. |
| Integrazioni a seguito CdS | Con pec del 30.03.2018, acquisita in atti con prot. n. 0094518 del 3.04.2018, la Ditta chiede lo sblocco dell'account al fine di poter caricare sul sito web la documentazione integrativa richiesta in fase di Conferenza dei Servizi. Con successiva pec del 12.04.2018 acquisita in atti con prot. n. 0105071 dello stesso giorno, la Ditta ha comunicato l'avvenuto inserimento richiesto (blocco dell'account) |





Dipartimento Governo del Territorio e Politiche Ambientali
Servizio Valutazione Ambientale

Istruttoria Tecnica

Valutazione di Impatto Ambientale - VIA

Progetto: Wash Italia S.p.A.–Realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi-Nereto (TE)

| | |
|---|--|
| Integrazioni a seguito CdS | Con pec del 29.05.2018, acquisita in atti con prot. n. 0153591 dello stesso giorno, la Ditta chiede lo sblocco dell'account. Con successiva pec del 01.06.2018 acquisita in atti con prot. n. 0157388 dello stesso giorno, la Ditta ha chiesto il blocco dell'account. |
| Precedenti giudizi CCR-VIA | Giudizio CCR-VIA n. 2919 del 12.06.2018 con il quale, su richiesta del proponente, si sospende il procedimento per un periodo di 90 gg. |
| Riunione tecnica con ARTA | Con pec del 16.07.2018 acquisita in atti con prot. n. 0201338 dello stesso giorno, il Distretto ARTA di Teramo, a seguito della riunione tecnica tenutasi con la Ditta, invia l'elenco dei parametri da monitorare sui terreni e sulle acque sotterranee. |
| Integrazioni a seguito CCR-VIA | Con pec del 05.09.2018 acquisita in atti con prot. n. 0244202 dello stesso giorno, la Ditta chiede lo sblocco dell'account. Con successiva pec del 07.09.2018 acquisita in atti con prot. n. 0247718 del 10.09.2018, la Ditta ha chiesto il blocco dell'account. |
| Dichiarazione Ditta | Con pec del 07.09.2018 acquisita in atti con prot. n. 0247761 del 10.09.2018, la Ditta deposita le proprie dichiarazioni in merito al procedimento in atto. |
| Precedenti giudizi CCR-VIA | Giudizio CCR-VIA n. 2987 del 18.12.2018 con il quale si avvia la procedura di cui all'art. 10 bis della L.241/90. |
| Comunicazioni dalla Ditta | La ditta WASH in data 02.01.19 invia una richiesta, in atti con prot. n. 34, relativa alla sospensione del procedimento per atteso giudizio da parte della Corte Costituzionale in merito alla legittimità della LR 5/2018. |
| Comunicazioni dalla Ditta | In data 23.01.19 la ditta invia il parere, in atti con prot. n. 20654, a firma del Prof. Avv. Alfonso Celotto relativo al parere sulla questione di costituzionalità della LR n. 5/2018 e sui tempi della sentenza della Corte Costituzionale. |
| Comunicazioni dall'Avvocatura Regionale | In data 12 Marzo 2019 l'Avvocatura Regionale, con comunicazione in atti con prot. n. 76843, ha trasmesso la Sentenza n. 28/2019 della Corte Costituzionale relativa al Ricorso n. 28/2018 avverso LR n. 5 del 23.01.2018 "Norme a sostegno dell'economia circolare – Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR). |

COMUNICAZIONE DEI MOTIVI OSTATIVI ALL'ACCOGLIMENTO DELL'ISTANZA

In data 18 Dicembre 2018 il CCR-VIA sentita la relazione istruttoria, sentite le dichiarazioni in audizione e visto il parere dell'Avvocatura Regionale dell'11 Ottobre 2018 (in atti con prot. n. 280310) secondo il quale non ricorrono le condizioni per una disapplicazione delle disposizioni della LR n. 5/2018, ha espresso parere di preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10 bis della L.241/90 poiché, in via preliminare, ha ritenuto non superato il criterio localizzativo ostativo (escludente) di cui alla TAB. 18.6.1 – Gruppo C (distanza dal centro abitato) della LR n.5/2018. Ai sensi dell'art. 10 bis della L. 241/90, con il parere si rende noto che la Ditta richiedente ha il diritto di presentare per iscritto le proprie osservazioni, eventualmente corredate da documenti ritenuti utili e pertinenti al superamento dei motivi sopra indicati entro il termine perentorio di 10 giorni dalla notifica del presente giudizio.

Si riporta di seguito lo stralcio della relazione istruttoria posta all'attenzione del Comitato VIA nel corso della riunione del 18 Dicembre 2018 relativa al Piano Regionale Gestione Rifiuti.





1. Piano Regionale Gestione Rifiuti

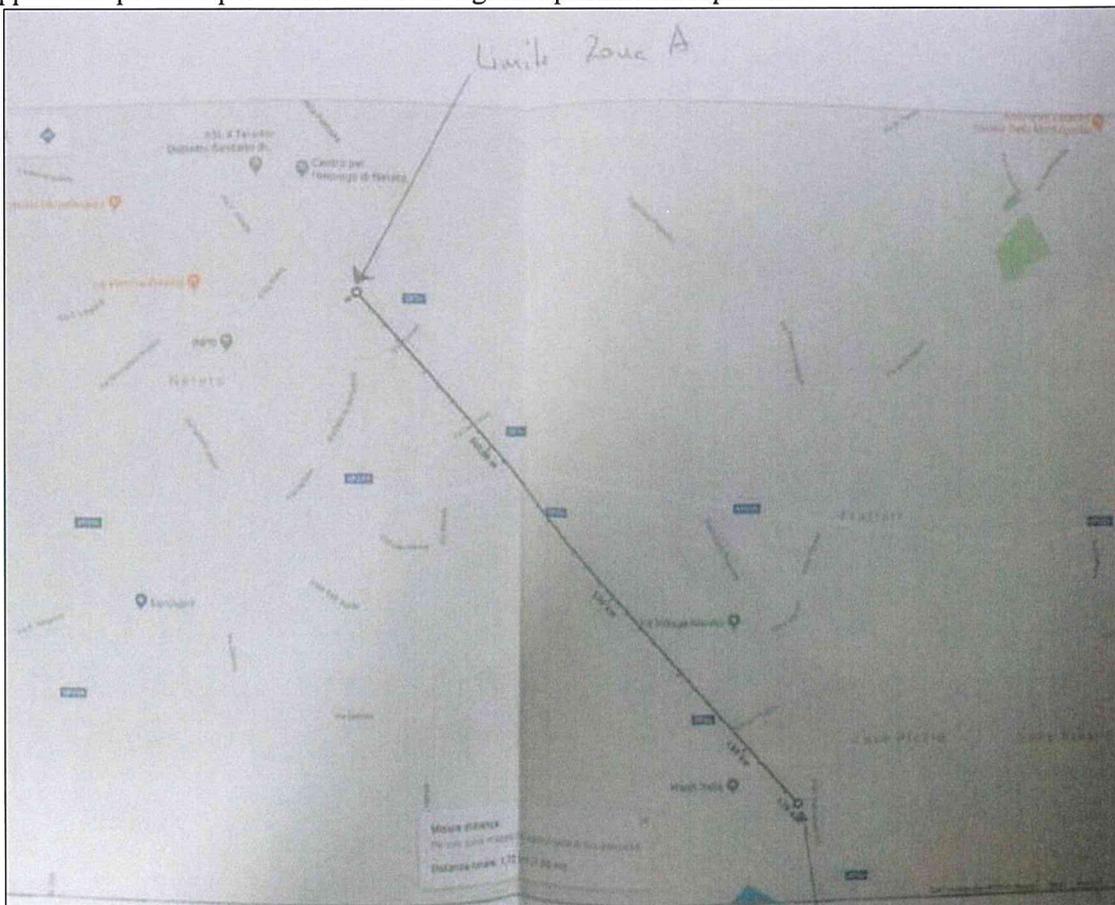
Nello SPA si dichiara che è stata effettuata la verifica con i criteri localizzativi (senza fornire la tabella di dettaglio) della L.R. 45/2007 affermando che la localizzazione dell'impianto risulta essere in linea con tali criteri.

Richiamando quanto richiesto nel corso della CdS del 01.03.2018 circa la necessità di una verifica con i criteri localizzativi del nuovo PRGR di cui alla LR 5/2018, nel documento integrativo presentato, al punto 3) si dichiara che:

“Essa manifesta l'esigenza che la Legge non sia ordinariamente retroattiva; ovvero che lo sia solo se, derogando al principio generale d'irretroattività, si qualifichi espressamente come tale. Nel caso che qui ci occupa, la richiesta e l'inizio del procedimento amministrativo, avvenuta in data 03/10/2017, è chiaramente di epoca antecedente la pubblicazione della LR n. 5 del 2018 e quindi, il rapporto giuridico è sorto prima dell'emanazione della Legge Regionale de quo. Per tali ragioni, la procedura di che trattasi deve trovare il proprio regime giuridico di riferimento nella disciplina originaria mai abrogata e non nella norma sopravvenuta che per di più ad oggi risulta essere stata osservata dagli organi preposti.”

Con le integrazioni presentate in data 01.06.2018 si riferisce che l'intervento in oggetto interessa il **gruppo C (sottogruppo C9)** ed il **gruppo D (sottogruppo D11)**, mentre il deposito preliminare **D15** essendo di rifiuti non pericolosi risulta escluso dalla verifica. In merito alla “Tutela della popolazione dalle molestie” si comunica che sono rispettate le fasce di rispetto di 1500 m dai centri abitati e dalle funzioni sensibili riportando che l'impianto di depurazione è già esistente ed è situato in una zona D1 di antica formazione che dista 1700 m dalla zona A del comune di Nereto (come riporta la Fig. 5.1) e circa 1600 m con la prima funzione sensibile (Liceo scientifico).

A supporto di quanto sopra è stata fornita la seguente planimetria esplicativa:



- Fig. 5.1 – Distanza impianto-limite zona A Comune di Nereto (da Integrazione trasmesse)

- Tale affermazione risulta corretta solo se la distanza prevista dal suddetto piano (1500 m per gli impianti di gruppo C-sottogruppo C 9 – come l'impianto in oggetto) viene misurata rispetto al centro storico del Comune di Nereto come si evince dall'immagine che segue:



- Fig. 5.2 – Distanza impianto-limite zona A Comune di Nereto (da Google Map)

DOCUMENTAZIONE FORNITA DALLA DITTA IN RISCONTRO ALLA RICHIESTA FORMULATA CON GIUDIZIO n. 2987

Si riporta, di seguito uno stralcio della nota n. 34/19 del 02 Gennaio 2019, che si allega alla presente, con la quale la Ditta proponente, in esito al giudizio n. 2987, comunica il proprio dissenso alla procedura di archiviazione dell'istanza considerato anche che l'unico motivo di possibile rigetto è rappresentato dal mancato rispetto delle distanze minime di cui alla LR 5/18. La ditta, infatti, fa presente che sussistono ragioni per sostenere l'infondatezza della motivazione addotta dal Comitato VIA poiché relativo ad una previsione normativa non applicabile al caso in questione e comunque affetta da vizio di incostituzionalità. Nella nota viene citato il principio del *tempus regit actum*, in virtù del fatto che il procedimento avviato dalla Wash S.p.A. è iniziato in data 13 Ottobre 2017 cioè prima dell'entrata in vigore della LR 5/18, nonché l'incostituzionalità della stessa Legge Regionale per la quale la Regione Abruzzo ha posto in essere la DGR n. 248 del 27 Aprile 2018 e la Delibera del Consiglio Regionale n. 110/18 del 02 Luglio 2018 secondo le quali, a parere del proponente, l'amministrazione regionale ha ritenuto di dover tornare in sede amministrativa sulla materia



trattata dalla LR 5/18 reintroducendo, tra le altre cose, le distanze previste dalla previgente normativa. Nel ribadire le conseguenze di carattere economico che la ditta verrebbe a subire in ordine ad un diniego, il proponente chiede che il comitato VIA, prima di emanare un provvedimento di diniego, attenda la decisione della Corte Costituzionale prevista all'esito dell'udienza pubblica del 22 Gennaio 2019 anche al fine di applicare correttamente il regime normativo alla procedura autorizzatoria richiesta. Si chiede, infine, la sospensione del procedimento amministrativo fino al pronunciamento della Corte Costituzionale anche ai sensi dell'art. 295 c.p.c.

Successivamente la Ditta Proponente invia ulteriore relazione a firma del Prof. Avv. Alfonso CELOTTO, Ordinario di Diritto Costituzionale, in atti con prot. n. 20654 del 23 Gennaio 2019 (**Allegato 01**), alla quale si rimanda per ulteriori approfondimenti. Si riporta di seguito uno stralcio della relazione con la quale viene rilasciato un parere:

- ✓ sulla questione di legittimità costituzionale della LR 5/2018;
- ✓ sulla fondatezza della questione di costituzionalità;
- ✓ sui tempi e modalità di pubblicazione della sentenza;
- ✓ sulle conseguenze della dichiarazione di incostituzionalità sui procedimenti amministrativi in corso.

1. Valutazioni sulla questione di legittimità costituzionale della LR. 5/2018

Con ricorso del 20 Marzo 2018 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto alla Corte Costituzionale di dichiarare costituzionalmente illegittimi l'Art. 2 della LR Abruzzo n. 5 del 23 gennaio 2018 e il Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR). A tal fine l'avv. Celotto chiarisce che secondo l'art. 199 del D.Lgs. 152/06 lo strumento predisposto dal legislatore nazionale per l'approvazione del piano è costituito dal provvedimento amministrativo e non dalla legge. Il legislatore statale ha conformato il procedimento di adozione del Piano regionale quale procedimento amministrativo, al fine di consentire un'esplicita valutazione degli interessi ambientali ad esso sottesi. La Regione, invece, ha provveduto a "legificare" il piano. Questo è il principale vizio di costituzionalità prospettato dallo Stato per violazione dell'art. 117 Cost.

Da un secondo punto di vista, la legge regionale n. 5 confligge con il piano amministrativo delle competenze di cui all'art. 118 Cost. Sostiene il ricorso statale che la legge regionale, approvando un piano di gestione integrata dei rifiuti, che risulta in contrasto con le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, svilisce la funzione di programmazione attribuita allo Stato del citato art. 35 del decreto legislativo n. 152/2006.

2. Valutazioni sulla fondatezza della questione di costituzionalità.

La questione è in discussione nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019.

In linea di principio non appare mai possibile ritenere con certezza se una legge sia o meno conforme a Costituzione, in quanto la incostituzionalità è sempre una valutazione concreta della fattispecie da parte della apposita Corte costituzionale, sulla base di argomentati percorsi interpretativi, relativi al caso concreto.

In altri termini, **non si può mai dire a priori e in assoluto se una legge sia o meno incostituzionale**. Per converso soltanto la sentenza della Corte costituzionale è abilitata a dire se una norma, in concreto, è non è incostituzionale.

Nel caso di specie, tuttavia, **possono essere spesi una serie di elementi che fanno propendere per una possibile se non addirittura probabile incostituzionalità** della legge regionale Abruzzo n. 5 del 2018.

Dal **punto di vista di merito**, nella giurisprudenza costituzionale sussistono precedenti che fanno emergere significativi elementi circa la plausibile fondatezza della questione.

Va infatti osservato che la sostituzione del procedimento amministrativo con il procedimento legislativo, effettuata dalla legge regionale in esame, realizza una evidente lesione del principio di «primarietà» dell'ambiente.

Il Prof. Celotto procede con approfondimenti sull'argomento concludendo che appare plausibile ritenere che la questione di costituzionalità della legge regionale Abruzzo, in assenza dell'auspicata abrogazione, **possa essere plausibilmente accolta** dalla Corte costituzionale.





3. Valutazione sui tempi e modalità di pubblicazione della sentenza

Un apposito riferimento legislativo è fissato nell'art. 26, 3° comma, della legge n. 87 del 1953, secondo cui "Le sentenze devono essere depositate in Cancelleria nel termine di venti giorni dalla decisione".

In genere accade che la decisione sia assunta dalla Corte costituzionale in camera di consiglio nel giro di un paio di giorni dalla udienza di discussione e che la redazione della sentenza avvenga nel giro dei 20 giorni successivi.

Nel nostro caso, **non si ritiene plausibile che la Corte costituzionale depositi un comunicato stampa a ridosso dell'assunzione della decisione, per cui dobbiamo aspettarci che la sentenza venga depositata e pubblicata in via ordinaria, presumibilmente entro la metà del mese di febbraio 2019.**

Quanto alla pubblicazione della sentenza, va rammentato che "Tutte le decisioni della Corte sono pubblicate integralmente nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica (come dispone l'art. 31 delle Norme integrative) e che **gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità decorrono dal giorno successivo alla pubblicazione stessa** (art. 136, 1° comma Cost.).

Ad essere rigorosi, quindi, la sentenza di nostro interesse nel giudizio rispetto alla legge regionale Abruzzo n. 5 del 2018, produrrà i propri effetti rispetto agli uffici regionali dal momento della comunicazione della sentenza alla Regione medesima, prima ancora della pubblicazione in Gazzetta ufficiale e nel Bollettino regionale.

Per concludere sul punto, i pieni effetti giuridici della sentenza costituzionale qui in esame si produrranno, presumibilmente, nella seconda metà del mese di febbraio prossimo, dal momento della comunicazione della decisione alla Regione.

4. Valutazione sulle conseguenze della dichiarazione di incostituzionalità sui procedimenti amministrativi in corso.

In forza dell'art. 136 Cost, per come reso applicativo dall'art. 30, 3° comma, della l. n. 87 del 1953 ("Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione") la decisione di illegittimità costituzionale si configura come una sentenza di annullamento retroattivo (*ex tunc*) e con efficacia *erga omnes*, che elimina una volta per tutte la norma dichiarata incostituzionale dall'ordinamento, nel futuro e nel passato.

Occorre distinguere due ipotesi:

- a) se il **procedimento amministrativo è già concluso**, occorrerà impugnare il relativo provvedimento nei termini ordinari. Ovviamente il vizio di incostituzionalità avrà un effetto dirompente rispetto all'atto adottato sulla sua base, in quanto l'atto diverrà adottato in carenza di potere e come tale annullabile.
- b) se il **procedimento amministrativo è ancora in corso**, invece occorrerà procedere senza più considerare la legge annullata dalla Corte per cui il procedimento procederà e si concluderà senza applicare più la legge dichiarata incostituzionale. Ovviamente andrà considerata la motivazione della decisione della Corte costituzionale per intendere con esattezza i profili di incidenza sui procedimenti in corso. Per quanto occorra, comunque, la parte interessata potrà informare l'Amministrazione procedente degli esiti del giudizio di costituzionalità.

Alla luce di quanto sopra, il Prof. Celotto conclude: appare plausibile ritenere che la legge regionale Abruzzo n. 5/2018 sarà dichiarata incostituzionale e che la relativa sentenza sarà depositata e pubblicata verso la metà del prossimo mese di febbraio.

Tutti i procedimenti amministrativi conclusi da meno di 60/120 giorni (cioè i termini ordinari di impugnazione) saranno comunque "pendenti" e come tali suscettibili di "beneficiare" degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità. Stessa sorte, ovviamente, avranno i procedimenti amministrativi in corso alla data di pubblicazione della sentenza costituzionale: in essi la legge dichiarata incostituzionale non potrà più trovare in alcun modo applicazione.

In attesa della decisione della Corte costituzionale, data la prospettata situazione, **appare prudentiale che la Amministrazione non porti a termine i procedimenti in corso ed anzi li tenga sospesi**, in nome dei principi





Dipartimento Governo del Territorio e Politiche Ambientali
Servizio Valutazione Ambientale

Istruttoria Tecnica

Valutazione di Impatto Ambientale - VIA

Progetto: Wash Italia S.p.A.–Realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi-Nereto (TE)

di precauzione e di economia dei mezzi giuridici. Sappiamo bene che a livello processuale, l'art. 295 cod. proc. civ. prevede, in via generale, l'istituto della sospensione del processo, recitando: *“Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa”*.

Si ribadisce che quanto riportato nella presente Istruttoria Tecnica rappresenta un estratto delle note pervenute in risposta al giudizio n. 2987 rilasciato dal CCR-VIA il 18 Dicembre 2018 e alle quali si rimanda per eventuali ulteriori approfondimenti, ulteriormente relativamente al parere dell'avv. Celotto, vedi **Allegato 1** alla Presente Istruttoria Tecnica, ne verrà data integrale lettura in sede di CCR-VIA.

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE n. 28/2019

(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 10 del 06/03/2019)

In data 12 Marzo 2019, l'Avvocatura Regionale ha trasmesso la sentenza n. 28/2019 della Corte Costituzionale in merito al ricorso n. 28/2018 avverso LR n. 5 del 23.01.2018 *“Norme a sostegno dell'economia circolare – Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)”*. La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della Legge della Regione Abruzzo del 23 gennaio 2018, n. 5, nonché, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della Legge 87/1953, dell'art. 11 comma 4-bis della LR del 19 dicembre 2007 n. 45. La sentenza, resa in data 23 gennaio 2019, è stata depositata in data 28 febbraio 2019 e, da ultimo, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale in data 06.03.2019. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla Sentenza della Corte Costituzionale che si allega alla presente Istruttoria Tecnica, vedi **Allegato 2**, che verrà integralmente letta in sede di CCR-VIA.

Il relatore: Ing. Enzo DI PLACIDO

Si Allegano:

1. Allegato 01 - Parere Avv. Celotto – nota n. 20654 del 23.01.19;
2. Allegato 02 - Sentenza della Corte Costituzionale n. 28/2019.



PROF. AVV. ALFONSO CELOTTO
ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE"

*Spettabile
Washitalia SpA
Via Zona Industriale –
64015 Nereto – TE
(Alla c.a. dott. Alfredo D'Acchioli
Amministratore Unico)*

**Parere sulla questione di costituzionalità
relativa alla Legge Regione Abruzzo n. 5/18
e su tempi ed effetti della relativa sentenza della Corte costituzionale**

Sommario:

| | |
|---|----|
| 1. Il quesito..... | 1 |
| 2. La questione di legittimità costituzionale. | 2 |
| 3. Valutazioni circa la fondatezza della questione di costituzionalità..... | 4 |
| 4. Tempi e modalità di pubblicazione della sentenza..... | 8 |
| 5. Le conseguenze della (eventuale) dichiarazione di incostituzionalità sui procedimenti amministrativi in corso. | 11 |

* * *

1. Il quesito.

Mi è stato chiesto di rendere un parere circa la questione di legittimità costituzionale della Legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso depositato alla Cancelleria della Corte costituzionale il 28 marzo 2018, iscritta al RG n. 28 del 2018 e ora in discussione nella udienza pubblica del prossimo 22 gennaio.

In particolare mi viene chiesto di rendere parere su tre punti:

- a. Valutazione della possibile fondatezza della richiesta di incostituzionalità proposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- b. Tempi e modalità di pubblicazione della decisione;
- c. Effetti di una possibile declaratoria di incostituzionalità e conseguenze sui procedimenti amministrativi in corso, riguardo il rilascio di autorizzazioni ambientali.

Per affrontare i quesiti occorre partire da una sintesi della questione pendente.

2. La questione di legittimità costituzionale.

Con ricorso del 20 marzo 2018 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare costituzionalmente illegittimi l'art. 2, della legge Regione Abruzzo del 23 gennaio 2018, n. 5, pubblicata nel BUR n. 12 del 31 gennaio 2018, recante "Norme a sostegno dell'economia circolare – Adeguamento Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR)" ed il Piano regionale di gestione integrata di rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli elaborati tecnici indicati nel suddetto art. 2 ed allegato alla legge di cui è parte integrante e sostanziale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) Cost. e dell'art. 118, comma 1, Cost.

Da un primo punto di vista, si ritiene che la legge regionale contrasti con l'impianto di riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost. Nel proprio ricorso lo Stato rammenta che la disciplina statale e unitaria sui rifiuti è recata dal c.d. Codice ambientale e in particolare l'art. 199 del citato decreto legislativo n. 152/2006 prevede che «le regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le autorità d'ambito di cui all'art. 201, nel rispetto dei principi e delle finalità di cui agli articoli 177, 178, 179, 180, 181 e 182 ed in conformità ai criteri generali stabiliti dall'art. 195, comma 1, lettera m) ed a quelli previsti dal presente articolo, predispongono piani regionali di gestione dei rifiuti. Per l'approvazione dei piani regionali si applica la procedura di cui alla parte II del presente decreto in materia di VAS. Presso i medesimi uffici sono inoltre rese disponibili 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».

Da tale disposizione si evince chiaramente che lo strumento predisposto dal legislatore nazionale per l'approvazione del piano è costituito dal provvedimento amministrativo e non dalla legge. Il legislatore statale ha conformato il procedimento di adozione del Piano regionale quale procedimento amministrativo, al fine di consentire una esplicita valutazione degli interessi ambientali ad esso sottesi. Invece la Regione ha provveduto a “legificare” il piano.

Ecco che il principale vizio di costituzionalità prospettato dallo Stato, per violazione dell'art. 117 Cost.

Da un secondo punto di vista, la legge regionale n. 5 confligge con il piano amministrativo delle competenze di cui all'art. 118 Cost. Sostiene il ricorso statale che la legge regionale, approvando un piano di gestione integrata dei rifiuti che risulta in contrasto con le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri svincola la funzione di programmazione attribuita allo Stato del citato art. 35 del decreto legislativo n. 152/2006.

In particolare, osserva che lo scenario di Piano relativo all'orizzonte temporale 2014-2022 prevede in Regione Abruzzo una sensibile riduzione della produzione dei rifiuti urbani pari al 14% circa; la produzione di rifiuti passerebbe secondo le stime regionali da 593.080,29 tonnellate prodotte nell'anno 2014 a circa 520.902 tonnellate nel 2022, con un contemporaneo incremento della raccolta differenziata verso il raggiungimento degli obiettivi di legge.

Le previsioni di stima indicate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 con riferimento al fabbisogno di incenerimento per la Regione Abruzzo, partono dal dato di produzione dei rifiuti regionale indicato nel Rapporto rifiuti ISPRA 2015, relativo all'anno 2014. Da tale valore, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prevede la decurtazione della quantità di rifiuti come risultante dal Piano di prevenzione approvato da ciascuna regione.

La norma regionale impugnata si pone, quindi, ad avviso del ricorrente, in contrasto con tale disciplina perché, approvando un piano di gestione integrata dei rifiuti che risulta in contrasto con le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sviscila la funzione di programmazione attribuita allo Stato del citato art. 35 del decreto legislativo n. 152/2006.

3. Valutazioni circa la fondatezza della questione di costituzionalità.

La questione è in discussione nella udienza pubblica del prossimo 22 gennaio.

In linea di principio non appare mai possibile ritenere con certezza se una legge sia o meno conforme a Costituzione, in quanto la incostituzionalità è sempre una valutazione concreta della fattispecie da parte della apposita Corte costituzionale, sulla base di argomentati percorsi interpretativi, relativi al caso concreto.

La incostituzionalità a rigore consiste in una applicazione del *criterio gerarchico* (*lex superior derogat inferiori*), secondo cui, tra due norme poste da fonti tra le quali l'ordinamento ha stabilito un rapporto di sopra e sotto-ordinazione, sia da ritenere applicabile (*rectius: valida*) la norma posta dalla fonte superiore, con la conseguenza che la norma posta dalla fonte inferiore viene considerata invalida e quindi espunta dall'ordinamento.

Ci troviamo di fronte ad un'applicazione del principio per cui le fonti di ogni ordinamento sono poste su piani differenti, con fonti superiori e fonti inferiori, disposte tra loro in rapporto di gerarchia, e prevalenza delle prime per ragioni di ordine e di certezza. Questa impostazione affonda le proprie radici nella costruzione gradualistica dell'ordinamento proposta da Kelsen e dalla Scuola di Vienna, secondo cui le norme costitutive dell'ordinamento sono collocate su più piani, di modo che ciascuna norma derivi la propria validità dalla conformità ad una norma superiore.

L'ordinamento, anche per la gravità delle conseguenze che l'applicazione di tale criterio comporta, non autorizza chiunque a rifiutare l'osservanza e l'applicazione delle norme invalide per contrasto con la Costituzione, ma tollera provvisoriamente l'antinomia, rinviandone l'eliminazione al momento dell'applicazione e, più spesso, dell'applicazione giurisdizionale: in tale occasione, l'organo a cui è attribuita tale specifica competenza (ad es., nei rapporti tra Costituzione e leggi ordinarie, la Corte costituzionale ex art. 134 Cost.) rileverà la sussistenza di un contrasto tra la norma posta dalla fonte superiore e quella posta dalla fonte inferiore e disporrà l'eliminazione di quest'ultima, in genere una volta per tutte, con effetti *erga omnes* ed *ex tunc* (cioè dal momento dell'entrata in vigore della norma invalida).

In buona sostanza soltanto la Corte costituzionale potrà indicare se una legge sia o meno incostituzionale. Per il resto si possono soltanto indicare sintomi su una possibile o probabile incostituzionalità. Del resto, già in sede logica, le norme giuridiche non si prestano mai a una valutazione apofantica, nel senso che non possono essere valutate con i criteri assoluti di verità/falsità, secondo i tradizionali criteri aristotelici. In altri termini, **non si può mai dire a priori e in assoluto se una legge sia o meno incostituzionale**. Per converso soltanto la sentenza della Corte costituzionale è abilitata a dire se una norma, in concreto, è non è incostituzionale.

Nel caso di specie, tuttavia, **possono essere spesi una serie di elementi che fanno propendere per una possibile se non addirittura probabile incostituzionalità** della legge regionale Abruzzo n. 5 del 2018.

Dal **punto di vista di merito**, nella giurisprudenza costituzionale sussistono precedenti che fanno emergere significativi elementi circa la plausibile fondatezza della questione.

Va infatti osservato che la sostituzione del procedimento amministrativo con il procedimento legislativo, effettuata dalla legge regionale in esame, realizza una evidente lesione del principio di «primarietà» dell'ambiente. Come è noto, il principio di «primarietà» dell'ambiente richiamato dalla Corte

costituzionale, tra le altre, con la sent. n. 196 del 2004, esige che l'interesse ambientale riceva «una compiuta ed esplicita rappresentazione (...) nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative» (par. 23 del Considerato in diritto). Il che, evidentemente, può essere garantito, nel caso che qui ci occupa, soltanto ove tale scelta sia affidata ad una autorità amministrativa, gravata dall'obbligo di motivarla, e non cristallizzata in una disposizione legislativa. E' in tale ottica, del resto, che codesta Corte costituzionale ha di recente affermato che, per ragioni analoghe, la legge regionale non può evocare a se stessa la scelta, che il legislatore statale ha configurato come amministrativa, e dunque necessitante una adeguata motivazione (anche) in punto di considerazione degli interessi ambientali, della delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del SII (sent. n. 173 del 2017).

Peraltro la necessità di adottare, con atto amministrativo e non con legge, deliberazioni ad alto contenuto tecnico nel cui ambito assume un ruolo particolarmente rilevante la acquisizione dei prescritti pareri, è stata del resto affermata dalla giurisprudenza costituzionale anche con riferimento al calendario venatorio, con argomentazioni senza dubbio applicabili anche alla fattispecie in esame (cfr., ad es., sent. nn. 310 del 2012 e 90 del 2013). Inoltre, sempre dalla giurisprudenza in tema di calendario venatorio emerge chiaramente come «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» (sent. n. 20 del 2012): il che è precisamente quanto accade nel caso in questione, anche in ragione del regime di tutela giurisdizionale proprio degli atti amministrativi, che viene irrimediabilmente vanificato nel caso in cui si proceda con legge (cfr., ancora, sentenza n. 20 del 2012).

La legge regionale in esame, che approva per via legislativa il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti, si può – quindi - ritenere costituzionalmente illegittima perché contrasta con la «riserva di amministrazione» affermata dall'art. 199 del decreto legislativo n. 152/2006, nonché con il principio di primarietà dell'ambiente.

Plausibilmente fondato appare anche il secondo vizio di costituzionalità prospettato dalla Presidenza del Consiglio per aver disatteso l'impianto programmatico del DPCM 10 agosto 2016. Infatti, come riconosciuto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 244 del 2016, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 è stato adottato in attuazione di una norma legislativa che assegna allo Stato l'esercizio di una funzione amministrativa a carattere programmatico generale sorretta da una esigenza unitaria, perseguendo ex art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. l'obiettivo di raggiungere «un livello uniforme di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale» (par. 6.1.1. del Considerato in diritto). Si tratta dunque dell'esercizio di una funzione amministrativa di tipo programmatico, costituzionalmente tutelata ex art. 118, primo e secondo comma, Cost., dotata di potere conformativo rispetto alla successiva pianificazione regionale. La legge regionale disattende invece quest'impianto, distaccandosene irragionevolmente.

La gravità di tali censure trova conferma anche, **sul piano procedimentale**, dagli orientamenti amministrativi assunti dagli uffici regionali. In particolare l'Avvocatura Regionale nella nota 11 ottobre 2018 ha chiaramente auspicato la abrogazione della legge n. 5, rappresentando “la necessità, per le intuibili ragioni di certezza dell'ordinamento giuridico, nonché in vista di un superamento del conflitto di costituzionalità in essere, che la Regione proceda alla abrogazione delle disposizioni oggetto nella vertenza dinanzi alla Corte costituzionale, anche al fine di assicurare la auspicabile coerenza nella gestione delle procedure amministrative alle stesse correlate”.

E' molto significativo che la stessa Avvocatura della Regione Abruzzo, istituzionalmente titolare della funzione di difesa della legislazione regionale

avverso i ricorsi statali, propenda ufficialmente per una modifica della legge in questione, al fine di eliminare i vizi in questione.

Concludendo circa il primo quesito a me posto, appare plausibile ritenere che la questione di costituzionalità della legge regionale Abruzzo, in assenza della auspicata abrogazione, **possa essere plausibilmente accolta** dalla Corte costituzionale.

4. Tempi e modalità di pubblicazione della sentenza.

Il prossimo 22 gennaio si terrà l'udienza di discussione pubblica della questione di costituzionalità qui all'esame.

Mi viene chiesto di chiarire tempi e modalità di pubblicazione della decisione.

Un apposito riferimento legislativo è fissato nell'art. 26, 3° comma, della legge n. 87 del 1953, secondo cui "Le sentenze devono essere depositate in Cancelleria nel termine di venti giorni dalla decisione".

Si tratta di un termine, in evidenza ordinatorio, che tuttavia viene di regola rispettato.

A livello procedimentale, subito dopo l'udienza pubblica, la Corte decide in camera di consiglio.

In proposito le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (da ultimo modificate il 7 ottobre 2008), all'art. 17 stabiliscono al comma 1 che "Le ordinanze e le sentenze sono deliberate in camera di consiglio con voti espressi in forma palese. Alla deliberazione devono partecipare i giudici che siano stati presenti a tutte le udienze fino alla chiusura della discussione della causa".

E al comma 4, che: "Dopo la votazione, la redazione delle sentenze e delle ordinanze è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal Presidente ad altro o a più giudici"

In genere accade che la decisione sia assunta dalla Corte costituzionale in camera di consiglio nel giro di un paio di giorni dalla udienza di discussione e che la redazione della sentenza avvenga nel giro dei 20 giorni successivi.

Non esistono forme di comunicazione ufficiale in via immediata della decisione assunta dalla Corte costituzionale, salvo la eventuale pubblicazione di un comunicato stampa. Tale prassi viene tuttavia adottata soltanto nei casi di decisioni istituzionalmente molto rilevanti (ad es. la sentenza sul lodo Macanico nel 2004; la sentenza sull'applicabilità della prescrizione – cd. legge ex Cirielli nell'ottobre 2006. La decisione sul Lodo Alfano nel 2009 o, da ultimo, la decisione sul conflitto fra poteri rispetto alla legge di bilancio).

Nel nostro caso, **non si ritiene plausibile che la Corte costituzionale depositi un comunicato stampa a ridosso dell'assunzione della decisione, per cui dobbiamo aspettarci che la sentenza venga depositata e pubblicata in via ordinaria, presumibilmente entro la metà del mese di febbraio 2019.**

Quanto alla pubblicazione della sentenza, va rammentato che “Tutte le decisioni della Corte sono pubblicate integralmente nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica (come dispone l'art. 31 delle Norme integrative) e che gli **effetti della dichiarazione di incostituzionalità decorrono dal giorno successivo alla pubblicazione** stessa. E' l'art. 136, 1° comma Cost., a disporre che la norma di legge o di atto avente forza di legge dichiarata incostituzionale cessa infatti di avere efficacia «dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

Va tuttavia precisato che esiste una doppia forma di pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale.

A norma dell'art. 30, 1° co., l. 87/1953, «la sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, entro due giorni dal suo deposito in Cancelleria, è trasmessa, di ufficio, al Ministro di grazia e giustizia od al Presidente della

Giunta regionale affinché si proceda immediatamente e, comunque, non oltre il decimo giorno, alla pubblicazione del dispositivo della decisione nelle medesime forme stabilite per la pubblicazione dell'atto dichiarato costituzionalmente illegittimo».

La richiamata disposizione fa riferimento a **due forme di pubblicazione della sentenza di accoglimento**: quella in Gazzetta Ufficiale, o nel Bollettino Ufficiale della Regione (a norma degli artt. 3, l. 11.12.1984, n. 839, e 21, d.p.r. 28.12.1985, n. 1092); e il deposito in cancelleria, previsto anche dal precedente art. 29 della l. 87/1953.

In buona sostanza le sentenze della Corte vengono sia depositate in cancelleria (e contestualmente rese note sul sito internet della Corte), sia pubblicate in Gazzetta ufficiale.

Ci si chiede se **il termine di decorrenza degli effetti della sentenza di accoglimento di cui all'art. 136 coincida con il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ovvero con quello successivo al deposito della sentenza nella Cancelleria della Corte costituzionale.**

Secondo la tesi prevalente, il *dies a quo* per la decorrenza degli effetti della pronuncia di incostituzionalità è quello successivo alla pubblicazione in Gazzetta, anche in considerazione della portata generale di tali effetti (Pizzorosso, Crisafulli). Per contro, il deposito in cancelleria costituisce il momento dal quale decorrono i due giorni per la trasmissione del provvedimento e degli atti al giudice a quo, a norma del citato art. 29, l. 87/1953. Trasmissione che avviene alle Regioni ai sensi del citato art. 30 della legge 87/1953.

Questa trasmissione assume maggior valore nel giudizio in via principale – come nel caso di specie – in quanto la Regione resistente riceve una formale comunicazione della sentenza dal deposito in cancelleria.

Ad essere rigorosi, quindi, la sentenza di nostro interesse nel giudizio rispetto alla legge regionale Abruzzo n. 5 del 2018, produrrà i propri effetti rispetto agli uffici regionali dal momento della comunicazione della sentenza

alla Regione medesima, prima ancora della pubblicazione in Gazzetta ufficiale e nel Bollettino regionale.

Per concludere sul punto, i pieni effetti giuridici della sentenza costituzionale qui in esame si produrranno, presumibilmente, nella seconda metà del mese di febbraio prossimo, dal momento della comunicazione della decisione alla Regione.

5. Le conseguenze della (eventuale) dichiarazione di incostituzionalità sui procedimenti amministrativi in corso.

Per comprendere gli effetti che ne possono discendere, va innanzitutto chiarita la portata della sentenza di incostituzionalità.

In forza dell'art. 136 Cost, per come reso applicativo dall'art. 30, 3° comma, della l. n. 87 del 1953 ("Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione") la decisione di illegittimità costituzionale si configura come una sentenza di annullamento retroattivo (*ex tunc*) e con efficacia *erga omnes*, che elimina una volta per tutte la norma dichiarata incostituzionale dall'ordinamento, nel futuro e nel passato.

Gli effetti nel futuro sono facilmente comprensibili: in fondo è come se la norma venisse abrogata, per cui non è più applicabile.

Più complesso comprendere gli effetti nel passato. Innanzitutto c'è da considerare che la retroattività costituisce una finzione giuridica, in quanto non può rimuovere gli effetti materialmente verificatisi, ma può solo rivalutarli dal punto di vista giuridico. Se qualcuno è finito in carcere sulla base di una legge poi dichiarata incostituzionale, la retroattività potrà cancellare la pena dal casellario giudiziario, ma non potrà certo far rivivere da libero i giorni vissuti da recluso. Tuttavia, per ragioni di certezza del diritto, non tutti i rapporti verificatisi nel passato vengono travolti, in quanto si ritiene che un limite naturale alla retroattività sia rappresentato dai rapporti esauriti, cioè dai

rapporti definiti in maniera irretrattabile dal punto di vista giuridico. La causa generale di esaurimento del rapporto è costituita dal decorso del tempo: sarà poi da verificare rispetto ai principi dei singoli rami del diritto (civile, penale, amministrativo) come operano il passaggio in giudicato della sentenza, la decadenza, la prescrizione, la preclusione, l'usucapione e così via.

Gli effetti della sentenza di accoglimento valgono, invece, per tutti i rapporti nei quali la norma censurata sarebbe ancora applicabile (c.d. rapporti pendenti), cioè per tutti i rapporti ancora suscettibili di applicazione giudiziale.

E' in quest'ottica che vanno delineati gli effetti di una dichiarazione di incostituzionalità sui procedimenti amministrativi in corso, cioè sui procedimenti amministrativi nei quali è applicabile la legge dichiarata incostituzionale.

Occorre distinguere due ipotesi:

a) se il **procedimento amministrativo è già concluso**, occorrerà impugnare il relativo provvedimento nei termini ordinari. Ovviamente il vizio di incostituzionalità avrà un effetto dirompente rispetto all'atto adottato sulla sua base, in quanto l'atto diverrà adottato in carenza di potere e come tale annullabile. La giurisprudenza amministrativa sul punto è molto chiara a partire dai primi anni di funzionalità del sistema di giustizia costituzionale. Come rilevato dal Consiglio di Stato in Adunanza plenaria già nell'aprile 1963 (in Giur. Cost., 1963, p.1214): "Essendo la incostituzionalità della legge e la legittimità dell'atto amministrativo emanato in base alla legge medesima situazioni reciprocamente autonome, anche se la seconda è influenzata dalla prima, i ricorsi impostati sulla intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale vanno decisi dal giudice amministrativo tenendo presente che l'atto amministrativo continua ad avere vita autonoma finché non sia rimosso con uno degli strumenti a ciò idonei e che persiste l'interesse di chi ne ha chiesto l'annullamento ad ottenerlo".

Nel corso del giudizio amministrativo i provvedimenti adottati sulla base della legge poi dichiarata incostituzionale saranno annullati, con tutti i successivi effetti ripristinatori.

b) se il **procedimento amministrativo è ancora in corso**, invece occorrerà procedere senza più considerare la legge annullata dalla Corte per cui il procedimento procederà e si concluderà senza applicare più la legge dichiarata incostituzionale. Ovviamente andrà considerata la motivazione della decisione della Corte costituzionale per intendere con esattezza i profili di incidenza sui procedimenti in corso.

Per quanto occorra, comunque, la parte interessata potrà informare l'Amministrazione procedente degli esiti del giudizio di costituzionalità.

* * *

Alla luce di tutto quanto sopra, appare plausibile ritenere che la legge regionale Abruzzo n. 5/2018 sarà dichiarata incostituzionale e che la relativa sentenza sarà depositata e pubblicata verso la metà del prossimo mese di febbraio. Tutti i procedimenti amministrativi conclusi da meno di 60/120 giorni (cioè i termini ordinari di impugnazione) saranno comunque "pendenti" e come tali suscettibili di "beneficiare" degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità. Stessa sorte, ovviamente, avranno i procedimenti amministrativi in corso alla data di pubblicazione della sentenza costituzionale: in essi la legge dichiarata incostituzionale non potrà più trovare in alcun modo applicazione.

In attesa della decisione della Corte costituzionale, data la prospettata situazione, **appare prudentiale che la Amministrazione non porti a termine i procedimenti in corso ed anzi li tenga sospesi**, in nome dei principi di precauzione e di economia dei mezzi giuridici. Sappiamo bene che a livello processuale, l'art. 295 cod. proc. civ. (espressamente richiamato dall'art. 79 cod. proc. amm.) prevede, in via generale, l'istituto della sospensione del processo, recitando: *"Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui*

definizione dipende la decisione della causa". Si tratta di una norma evidentemente prudenziale per garantire coerenza e nomofilachia dell'ordinamento e che come tale si attegga a principio dell'ordinamento.

Occorre sospendere i processi in corso quando sussista una causa di pregiudizialità tecnica, cioè "quando una controversia (pregiudiziale) costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata, in ragione del fatto che il rapporto giuridico della prima rappresenta un elemento costitutivo della situazione sostanziale dedotta nella seconda, per cui il relativo accertamento si imponga nei confronti di quest'ultima con efficacia di giudicato, al fine di assicurare l'uniformità di decisioni" (così, tra le molte Cass., Sez. un., ord. 27 luglio 2004, n. 14060, Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5662, 8 gennaio 2013, n. 39; Sez. V, 16 febbraio 2015, n. 806).

Il principio della sospensione per pregiudizialità appare di natura così generale che non può non trovare applicazione – in via prudenziale – anche nei procedimenti amministrativi in corso, ancor più quando la pregiudizialità sia di rango costituzionale e ci si trovi nell'imminenza della decisione della Corte costituzionale. Ecco le ragioni per cui appare auspicabile che gli uffici regionali attendano gli esiti della decisione della Corte costituzionale prima di portare a compimento l'applicazione della legge reg. n. 5/2018 di dubbia costituzionalità

Nei termini esposti è il richiesto parere.

Si resta a disposizione per ogni chiarimento.

Roma, 19 gennaio 2019

Prof. Avv. Alfonso Celotto



Allegato 2



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
liana
Costituzione della Repubblica Italiana
Art. 110, comma 1
Il Presidente della Repubblica

Sentenza **28/2019**

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.

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:

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 programmatico; 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 programmatico 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 procedurali 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.