

Sentenza: n. 101 del 19 aprile 2016

Materia: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza.

Parametri invocati: artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), e terzo, 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, comma 1, lettera a), e 6, comma 1, lettere a), c) ed f) della l.r. Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35 “Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015”.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell’art. 14, commi 3-bis e 3-ter, ultimo periodo, della l.r. 26/2003, aggiunti dall’art. 6, comma 1, lettera a), della l.r. 35/2014;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lettera c), della l.r. 35/2014 – nel testo modificato dall’art. 8, comma 13, lettera s), della l.r. 22/2015;
- 3) estinzione del giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera a), della l.r. 35/2014;
- 4) cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lettera f), della l.r. 35/2014.

Sintesi:

La pronuncia della Corte costituzionale ha avuto ad oggetto le sole questioni relative alle disposizioni di cui alle lett. a) e c) del comma 1 dell’art. 6 della l.r. 35/2014, in quanto il ricorrente ha rinunciato alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera a), della l.r. 35/2014, a seguito della sopravvenuta modifica, ritenuta soddisfacente, di questa norma ad opera dell’art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. 20/2015 (Legge di semplificazione 2015 – Ambiti istituzionale ed economico) e la Regione Lombardia ha accettato la rinuncia. Inoltre, la disposizione di cui alla lettera f) del comma 1 dell’art. 6 della legge in esame, nelle more del giudizio, è stata a sua volta “soppressa” ad opera dell’art. 8, comma 5, lettera b), della l.r. 22/2015 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), determinando la cessazione della materia del contendere.

L’art. 6, comma 1, lettera a), della legge impugnata modifica, integrandolo, l’art. 14 della l.r. 26/2003 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche) inserendo il comma 3-bis che prevede: “Ai fini dell’applicazione di quanto previsto dall’articolo 35, comma 6, 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, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nel rispetto della programmazione regionale dei flussi dei rifiuti urbani,

nonché dell'obiettivo di autosufficienza per il recupero e smaltimento degli stessi sul territorio regionale, con il termine "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale" si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani". Il successivo comma 3-ter prevede che "Il contributo previsto dall'articolo 35, comma 7, del d.l. 133/2014, convertito dalla L. 164 del 2014, è determinato nella misura di 20,00 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato (codice CER 200301) di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico. Il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le regioni interessate».

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità sollevata in relazione alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 6 della l.r. 35/2014, ribadendo che la disciplina dei rifiuti rientra, come da essa affermato in altri casi, nella materia della "tutela dell'ambiente" (ex plurimis, sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 70 del 2014, n. 69 del 2011, n. 373 e n. 127 del 2010). In particolare, l'ampliamento (anche se solo ai fini dell'applicazione di quanto disposto dall'art. 35 del d.l. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. 164/2014) della nozione di "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale", mediante la riconduzione ad essi di tutti i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani, ha comportato il contrasto della disposizione in esame con la disciplina nazionale di riferimento, prevista dal dlgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale) la quale stabilisce che "i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti" debbano venir ricompresi nella categoria dei "rifiuti speciali" (art. 184, comma 3, lettera g).

A giudizio della Corte, anche il "previo accordo tra le regioni interessate" in tema di trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico, di cui al menzionato comma 3-ter dell'art. 14 della l.r. 26/2003, viola sia l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (introducendo un elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore statale) sia l'art. 120 Cost., per l'ostacolo, che ne deriva, alla libera circolazione di cose tra le Regioni. Ciò comporta la illegittimità costituzionale, anche per tal profilo, della disposizione regionale scrutinata.

Per quanto concerne invece la lettera c) del comma 1 dell'art. 6 della l.r. 35/2014, essa dispone che "La Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara, può consentire, per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione a uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, come previsto dall'articolo 12, comma 1, del D.lgs. 79/1999 [Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica]". Secondo la difesa dello Stato, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. che attribuisce allo Stato la potestà di determinare i principi fondamentali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia", "nella parte in cui attribuisce ad un organo regionale la potestà discrezionale di far proseguire l'esercizio di una concessione oltre la sua originaria scadenza". A suo giudizio, inoltre, essa violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., "atteso che la prosecuzione di concessioni in essere è suscettibile di alterare i principi del libero mercato e si pone in contrasto con il d.lgs. n. 79 del 1999 [...], il quale costituisce a sua volta attuazione di norme comunitarie e, in particolare, della direttiva 96/92/CE, ciò che implica che le previsioni contenute nella legge impugnata finiscano per integrare anche una violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.», che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.

La disposizione in esame è stata, nelle more, modificata dall'art.8, comma 13, lettera s), della l.r. 22/2015 che ha sostituito l'art. 53-bis, comma 4, della l.r. 26/2003, che l'art. 6, comma 1, lettera c), qui impugnato, aveva già sostituito. La differenza tra le due disposizioni risiede nel fatto che, nel testo riformulato, la data del 31 dicembre 2017 non rileva più come termine di scadenza delle concessioni, delle quali può essere consentita la prosecuzione temporanea "per un periodo non

superiore a cinque anni”, bensì come termine “non oltre” il quale può essere consentita una siffatta prosecuzione “per le sole concessioni in scadenza”.

La Corte, in linea con la sua giurisprudenza (sentenze n. 167 del 2013 e n. 198 del 2012) e in considerazione del fatto che la resistente ha attestato che la norma precedente non ha avuto applicazione, ha disposto il trasferimento della questione sulla nuova norma, quale appunto risultante dalla sostituzione di cui sopra. Essa ha rilevato che la nuova disciplina risulta “sostanzialmente omogenea” rispetto alla disciplina sostituita e quindi non satisfattiva.

Nel merito ha giudicato la questione non fondata. Innanzitutto, ha escluso la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, dei principi fondamentali della materia di cui al d.lgs. 79/1999 in quanto tale atto, al comma 1 dell’art. 12, prevede che, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione possa essere differita ed indetta “entro due anni dalla data di entrata in vigore del [l’emanando] decreto [del Ministero dell’ambiente] di cui al comma 2”. Inoltre, il successivo comma 8-bis del medesimo art. 12, prevede che “Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l’individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell’aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti”. A suo giudizio, pertanto, la Regione non ha deviato dal binario fissato dal legislatore statale, al quale si è invece sostanzialmente attenuta. La Corte, inoltre, ha escluso la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Infatti, se è vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi nonché all’onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della “tutela della concorrenza”, di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull’intero territorio statale (per tutte, sentenza n. 28 del 2014), è anche vero che la perseguibilità (temporalmente circoscritta) della gestione di derivazione d’acqua oggetto di concessione scaduta (consentita dalla norma regionale ora censurata in linea, per altro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale) in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione, non viola il principio di “concorrenza”, che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.