

Sentenza: 16 luglio 2009, n. 247

Materia: Ambiente

Limiti violati: principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Marche

Oggetto: decreto legislativo n. 152 del 2006 artt. da 217 a 226, da 233 a 236, 238, da 239 a 253, 257 e 265, allegato 4 alla parte quarta.

Esito: Illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 241, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

Illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 265, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

Inammissibilità o infondatezza delle altre questioni

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Le questioni concernenti le norme impugnate possono essere suddivise in quattro gruppi: il primo relativo agli artt. 217 a 226 che attiene alla normativa in materia di gestione degli imballaggi; il secondo relativo agli artt. da 233 a 236 che ha ad oggetto la disciplina relativa ai consorzi nazionali per la gestione di particolari tipi di rifiuti; il terzo relativo all'art. 238, che disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani; il quarto concernente gli artt. da 239 a 253 che trattano la materia della bonifica dei siti contaminati. Inoltre l'art. 265 comma 3 in tema di promozione della ricerca in materia di bonifica ambientale.

La Corte premette che con sentenza 225 del 2009 ha ritenuto in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità sollevate dalle medesime regioni nei riguardi dell'intero testo del d.lgs.n.152 del 2006.

Le censure formulate al primo gruppo di norme, artt. 217 a 226 aventi ad oggetto la disciplina in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio, lamentano il contrasto di tali norme con il principio di leale collaborazione, in quanto disciplinando complessivamente il tema degli imballaggi e dettando le regole applicabili ai consorzi per la gestione di questi e dei loro rifiuti, intersecano le varie competenze di Regioni e Stato e sono state adottate con un procedimento non rispettoso di tale principio.

La censura su alcune norme del primo gruppo era relativa contrasto con il principio di sussidiarietà di cui all'art.118 comma 1 Cost., per la struttura nazionale dei consorzi, per il fatto che il loro statuto debba essere approvato dal Ministro per l'ambiente, e per la gestione delle funzioni.

La Corte ritiene non fondate tali censure in quanto lo stesso articolo 118 Cost. prevede che al fine di assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni amministrative possono essere conferite allo Stato e quindi quest'ultimo, in una materia di sua

competenza esclusiva quale la “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” può rinvenire quelle esigenze che, in puntuale attuazione delle regole della sussidiarietà, giustificano il conferimento delle funzioni amministrative a livello statale per assicurarne l’esercizio coordinato ed unitario.

Il secondo gruppo di norme censurate, artt. 233, 234 e 236 ha ad oggetto la costituzione di Consorzi nazionali per la raccolta ed il trattamento di alcune categorie particolari di rifiuti.

La censura principale è in ordine alla dimensione nazionale dei Consorzi ed all’aver concentrato in essi la totalità delle funzioni amministrative: questo sembra compromettere il principio di sussidiarietà, essendo il livello di governo regionale quello rispondente al miglior esercizio delle attività disciplinate da tali norme.

La Corte ritiene infondato il ricorso in quanto la previsione della costituzione di un solo consorzio nazionale per ciascuna delle categorie di rifiuti, come accorpate dalle norme censurate, è puntuale attuazione della regola di sussidiarietà, in quanto la disciplina in esame, di competenza esclusiva statale, intende assicurare l’esercizio coordinato ed unitario delle funzioni previste.

Il terzo gruppo di norme disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani.

Le norme censurate attribuiscono al Ministro per l’ambiente il compito di predisporre, con apposito regolamento, i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani. Inoltre, nello stabilire modalità e criteri per la gestione dei rifiuti urbani, nel disciplinare le competenze attuative e nel riconoscere poteri normativi al Ministro per l’ambiente e a quello per le attività produttive, questi Ministri si andrebbero illegittimamente ad ingerire nella competenza legislativa propria delle Regioni in materia di servizi pubblici locali, nonché nell’autonomia finanziaria regionale perché incidenti su un’entrata la cui disciplina ricadrebbe nella competenza regionale; inoltre manca l’intesa con la Regione, necessaria ogni volta che il legislatore nazionale interviene in una materia in cui gli interessi della tutela ambientale si sovrappongono a quelli della tutela del territorio e della tutela della salute.

La Corte dichiara infondate anche queste censure.

Richiamandosi a precedente sentenza la Corte ricorda come sia stato già precisato che il comma 1 dell’art. 1 della legge n. 308 del 2004 attribuiva al legislatore delegato, tramite gli emanandi decreti legislativi, non solo il compito di procedere al «coordinamento» delle previgenti disposizioni, ma anche quello di provvedere al «riordino» e all’«integrazione» della normativa relativa ai settori elencati nello stesso comma 1. L’uso dei termini «riordino» e «integrazione» è sufficiente a consentire l’attuazione di interventi innovativi e non di sola ricognizione. La volontà del legislatore delegante di innovare la disciplina preesistente è, peraltro, confermata anche dalla lettura dei principi e criteri direttivi indicati nei successivi commi 8 e 9 dello stesso art. 1 della legge n. 308 del 2004, molti dei quali, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale all’epoca vigente. La questione relativa alla rivendicazione della competenza legislativa delle Regioni a regolamentare la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani non è fondata: la natura della tariffa in esame non è ancora definita, ma a prescindere dalla qualificazione da riconoscersi alla nuova tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, la relativa disciplina è

comunque ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato. Infatti, tanto se la si qualifichi come corrispettivo per il servizio reso, quanto se la si ritenga un'imposizione di tipo tributario, non è possibile ricondurla ad alcun titolo competenziale regionale. Qualora si volesse attribuire alla tariffa natura di corrispettivo del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani, l'art. 238 sarebbe inquadrabile nelle materie ordinamento civile, tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, tutte rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Qualora, invece, si volesse qualificare la tariffa in esame come tributo, anche in questo caso si dovrebbe riconoscere la competenza esclusiva dello Stato, e, conseguentemente, l'impossibilità delle regioni di interferire con la legge statale che tale tariffa ha istituito.

Il sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Peraltro, la Corte ha già affermato che, fino all'attuazione da parte del legislatore statale del nuovo disegno costituzionale, si deve ritenere preclusa alle Regioni «la potestà di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative anche nel dettaglio della disciplina dei tributi locali esistenti» (sentenza n. 37 del 2004). Queste conclusioni non vengono ad essere modificate dalla recente approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), posto che la citata normativa fissa principi e criteri direttivi che per mutare l'attuale impalcatura del sistema tributario hanno necessità di essere attuati attraverso un articolato percorso normativo che nella legge delega trova il suo fondamento.

La Corte osserva, infine, che la disciplina in esame rientra anche nella materia tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Stante l'individuazione delle sopraindicate materie di competenza esclusiva statale spetta comunque allo Stato anche il potere regolamentare. Pertanto la forma di collaborazione individuata dal comma 6 dell'art. 238, che prevede che sia sentita la Conferenza Stato-Regioni, deve ritenersi sufficiente per il rispetto del principio di leale collaborazione.

Il quarto gruppo di norme censurate riguarda il titolo V della Parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006 che disciplina la bonifica dei siti contaminati.

La censura formulata dalla Regione Calabria, relativamente all'art. 241 del d.lgs. n. 152 del 2006 è dichiarata **fondata** dalla Corte, limitatamente al profilo relativo alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione. Osserva, infatti la Corte che, sebbene la materia della bonifica dei siti contaminati sia da collocarsi nella tematica relativa alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia questa di esclusiva competenza statale, non può disconoscersi che, con riferimento alla bonifica delle aree adibite alla produzione agricola o all'allevamento del bestiame, lo stesso legislatore nazionale abbia riconosciuto la peculiarità dei siti in questione, dando rilevanza, proprio con la previsione di una normativa differenziata, alla specifica destinazione delle suddette aree. In tal senso si giustifica anche il coinvolgimento, nella emanazione del regolamento relativo agli interventi nelle indicate aree, sia del Ministro delle attività produttive che di quello delle politiche agricole e forestali, chiamati ad esprimere il “concerto”.

Dato che, nel delineare il procedimento volto alla adozione del regolamento de quo, si è ritenuto opportuno valorizzare le implicazioni che la bonifica di tali siti ha con la materia dell'agricoltura, appare certamente in contrasto col principio di leale collaborazione avere escluso nelle fasi del citato procedimento l'apporto partecipativo delle Regioni, cioè di quei soggetti che, rientrando la relativa materia nella loro competenza legislativa residuale, sono dotati di specifiche attribuzioni, costituzionalmente tutelate, in tema di agricoltura e zootecnia.

La Corte ritiene che adeguato strumento di coinvolgimento di tali istituzioni sia quello di prevedere che il regolamento in questione sia emanato dal Ministro dell'ambiente non soltanto di concerto con quelli delle attività produttive e delle politiche agricole e forestali, ma anche sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, essendo questo il luogo giuridico istituzionalmente preposto ai momenti di concertazione fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. È evidente che la acquisizione di tale parere dovrà precedere il concerto degli altri organi statali.

La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione del regolamento da esso disciplinato, sia sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Le altre censure sono dichiarate dalla Corte parte inammissibili e parte infondate.

Infine l'art. 265, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 è censurato dalla Regione Calabria che lo ritiene in contrasto sia con l'art. 117, sesto comma, Cost., sia con l'art. 119 Cost., sia, ancora, col principio di leale collaborazione.

Tale disposizione, prevede che il Ministro dell'ambiente, di concerto con quelli dell'istruzione, università e ricerca e delle attività produttive, individui con proprio decreto le forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le università e presso le imprese e i loro consorzi; tale disposizione lederebbe il principio di leale collaborazione, non essendo contemplato, nel procedimento di individuazione delle predette forme di promozione e incentivazione, alcun coinvolgimento delle Regioni.

La Corte ritiene **fondata** la censura in quanto è lo stesso legislatore nazionale che, attraverso il coinvolgimento del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha inteso valorizzare il profilo normativo connesso con la tematica della ricerca scientifica e tecnologica, materia questa effettivamente assegnata, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., alla competenza concorrente delle Regioni.

La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 265, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione del decreto ministeriale da esso disciplinato, sia sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.