

Sentenza: n. 249 del 24 luglio 2009

Materia: ambiente- rifiuti

Limiti violati: articoli 3, 11, 42, 43, 76, 97, 114, 117, primo comma, 118, 119, 120 della Costituzione, nonché dell'articolo 2 lettera b) dello Statuto speciale della Valle d'Aosta e dei principi di ragionevolezza, leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche, Basilicata.

Oggetto: articolo 181, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; articolo 183, comma 1; articolo 186, articolo 189, commi 1 e 3, articolo 194; articolo 195, commi 1 lettere f), g), l), m), n), o), p), q), t), comma 2, lettere b), e), l), m), n), q), s) e comma 4; articolo 196, comma 1, lettere d) e m), articolo 197; articolo 199, commi 5, 8, 9, 10; articolo 200; articolo 201; articolo 202; articolo 203; articolo 204; articolo 205; articolo 206, commi 2 e 3, articolo 207, comma 1; articolo 208, commi 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, da 15 a 20; articolo 209 commi da 2 a 5 e 7; articolo 210; articolo 211 commi da 2 a 5, articolo 212; articolo 214, commi 2, 3, 5 e 9; articolo 215; articolo 216, commi 1, da 3 a 7 e da 10 a 15 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)

Esito: parziale accoglimento: illegittimità costituzionale dell'articolo 199, comma 9; illegittimità costituzionale dell'articolo 204, comma 3; illegittimità costituzionale dell'art. 205, comma 6; non fondata la questione di illegittimità costituzionale in relazione agli articoli 189, comma 1, 195, commi 1 lettere f), g), l), m), n), o), p), q), t), comma 2, lettere b), e), l), m), n), q), s) e comma 4; 196, comma 1, lettere d) e m), 199, comma 8, 204, comma 3, 206, commi 2 e 3, 298, comma 10, 211, comma 3, 212, comma 2; cessata materia del contendere o inammissibilità per le altre disposizioni impugnate.

Estensore nota: Caterina Orione

Le svariate disposizioni del c.d. Codice dell'ambiente impugnate sono tutte relative alla disciplina dei rifiuti e la Corte, secondo la propria giurisprudenza, riafferma come questa rientri nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s). Pertanto tale ambito che comprende più settori di materie, interessi ed attribuzioni regionali, è comunque strettamente connesso alla potestà dello Stato di fissare livelli uniformi di tutela, non derogabili in pejus dalle Regioni. La potestà legislativa regionale nei molteplici settori di intervento deve quindi essere rispettosa di quanto sancito nella normativa nazionale afferente alla tutela ambientale, che appunto è ontologicamente compenetrante ed incidente nelle competenze regionali, per cui per la valutazione dell'illegittimità di una normativa statale assai complessa, come quella dei rifiuti, perché si possa verificarne la lesività di attribuzioni

regionali nelle materie ad essa “*contigue*”, occorre in concreto procedere tenendo presente sia appunto la fissazione di livelli di tutela uniformi, sia il limite dell’adeguatezza.

Preliminarmente all’esame delle questioni, la Corte dichiara inammissibile l’intervento in giudizio di tre soggetti “privati” in quanto, per principio consolidato, il giudizio di illegittimità costituzionale in via principale può e deve svolgersi solo tra soggetti titolari di potestà legislativa, mentre gli altri soggetti, appunto privi di tale potestà, devono ricorrere per la tutela delle proprie situazioni soggettive ad altra autorità giudiziaria.

La Corte poi circoscrive e precisa l’ambito dell’esame delle disposizioni, sulla base di principi generali in tema di cessazione di materia del contendere e di ammissibilità di censure proposte rispetto a diversi parametri costituzionali e delle norme che delineano il riparto di competenze in Costituzione. Per ciò che concerne la cessazione del contendere, la necessità di fissare un principio,

si pone in ragione del fatto che molte delle disposizioni censurate sono state oggetto di successive modifiche sostanziali, ivi compresa l’abrogazione. Alcune Regioni hanno provveduto a rinunciare alle proprie censure, altre hanno insistito. La Corte, richiamata la propria giurisprudenza, afferma che per norme sottoposte nel tempo a successive modifiche, non può considerarsi sufficiente la transitorietà della loro vigenza, ma che si debba verificare in concreto se le disposizioni impugnate abbiano prodotto effetti medio tempore. Gli articoli del decreto legislativo 152/2006 per i quali viene dichiarata cessata la materia del contendere sulla scorta del principio sopra enunciato sono l’articolo 181, comma 3, l’articolo 207, comma 1, l’articolo 212, commi 2 e 3. La prima disposizione, nella versione originaria, stabiliva agevolazioni finanziarie per imprese che modificassero impianti al fine di ridurre la pericolosità dei rifiuti prodotti, da erogarsi secondo criteri stabiliti con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con i ministri dell’ambiente, finanze e salute. La mancata previsione di un’intesa nella Conferenza Stato-Regioni palesava una violazione del principio di leale collaborazione e l’esercizio del potere regolamentare statale in materie di competenza regionale si poneva in contrasto con gli articoli 117 sesto comma e 119 della Costituzione, secondo la ricorrente Regione Calabria.. La disposizione è stata abrogata nel 2008 e, nel lasso di tempo tra la sua entrata in vigore e la sua abrogazione, non sono stati emanati i previsti atti di competenza statale, per cui la Corte perviene alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere, Per l’articolo 207, comma 1, la Regione Emilia Romagna lamentava l’illegittimità costituzionale per violazione dell’articolo 117, quarto comma, in quanto riteneva lesiva delle proprie competenze in materia di servizi pubblici locali il compito di vigilanza sulla trasparenza del servizio rifiuti attribuito all’ Autorità di vigilanza delle risorse idriche e sui rifiuti, nonché la violazione degli articoli 76 e 118 della Costituzione, in quanto tale competenza non era prevista dalla legge delega e la funzione accentrata delle competenze amministrative era priva di qualsivoglia motivazione e violava quindi il principio di sussidiarietà. Anche per questa disposizione, verificata la sussistenza dei presupposti di cui sopra, la Corte dichiara cessata la materia del contendere. Alla stessa pronuncia, arriva la Corte per l’articolo 212, commi 2 e 3, di veniva lamentata, dalle Regioni Toscana, Calabria e Marche, la lesività delle prerogative regionali di cui agli articoli 114,

117 e 118 della Costituzione, in quanto la previsione originaria contenuta in esso relativa all'albo nazionale dei gestori ambientali è stata successivamente modificata in senso soddisfacente per le ricorrenti, con la previsione di un maggior numero di rappresentanti regionali ed in ogni caso nel periodo di vigenza della norma questa, conteneva una disciplina transitoria che, in assenza di intervenuti atti statali, ha consentito che non si producessero effetti lesivi delle attribuzioni regionali di cui si lamentava la lesione

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza ed il principio affermato preliminarmente, dichiara inammissibili una serie di questioni sollevate avverso numerose disposizioni, in quanto le censure proposte sono riferibili a parametri costituzionali diversi da quelli che definiscono il riparto di competenze tra Stato e Regioni e non si concretizzano in lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione.

Per alcuni articoli (181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 214, commi 2,3,5, 185, 186, 189, 194, 212), le ricorrenti avevano dedotto la violazione di varie direttive comunitarie relative ai settori interessati, e la violazione dell'articolo 76 della Costituzione, in quanto le disposizioni sarebbero state poste in contrasto con la legge delega che prevedeva un'osservante attuazione della normativa comunitaria. La Corte ritiene che le motivazioni addotte a sostegno dell'impugnativa non siano sufficientemente esplicitate circa l'incidenza di tale violazione sul riparto costituzionale delle competenze e pertanto siano da dichiararsi inammissibili, fermo restando il diritto delle regioni di disapplicare le eventuali disposizioni statali in contrasto con le direttive comunitarie provviste di effetto diretto.

Sempre inammissibili per difetto di motivazione circa l'affermata violazione delle potestà regionali, sono le censure relative agli articoli 181, commi da 7 a 11, 214, comma 3 e 5, per i quali viene invocata la violazione degli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione, richiamando genericamente i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, uguaglianza e certezza del diritto. Quanto agli articoli da 196 a 200, le censure sollevate sono anch'esse dichiarate inammissibili per eccessiva genericità e carenza di individuazione delle norme costituzionali attributive di potestà regionali violate.

Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 199, comma 9 e 204, comma 3; entrambi afferenti all'esercizio del potere sostitutivo.

La prima disposizione prevede l'attribuzione del potere sostitutivo al Ministro dell'ambiente, qualora gli enti preposti a realizzare il piano regionale di gestione dei rifiuti, non vi ottemperino con grave nocumento per l'attuazione di esso. La Corte, richiamata la propria giurisprudenza, accoglie le prospettazioni di parte ricorrente che lamenta la violazione degli articoli 117, 118, 120 della Costituzione, in quanto tale potere sostitutivo verrebbe ad essere esercitato in ambiti di competenza regionale, con conseguente lesione delle attribuzioni in tema di potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali in caso di loro inerzia, in materie di propria competenza disciplinate con legge regionale.

La seconda disposizione disciplina puntualmente e nel dettaglio modalità e tempi per l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente della Giunta regionale nei confronti di gestioni esistenti del servizio di gestione dei rifiuti, da attivarsi in caso di inerzia dell'Autorità di ambito, con la nomina di un commissario ad

acta. La Corte, accogliendo la tesi della Regione Calabria, sancisce l'illegittimità della norma perché lesiva delle attribuzioni regionali in tema di servizi pubblici locali, quale si configura la gestione dei rifiuti, di cui alla competenza residuale di cui all'articolo 117, quarto comma della Costituzione.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 205, comma 6 che dispone che le Regioni tramite apposita legge, e previa intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, possono indicare maggiori obiettivi di riciclo e recupero, nell'ambito della raccolta differenziata. Tale disposizione è posta in violazione degli articoli 114 e 117 della Costituzione, poiché impone un vincolo procedimentale all'esercizio della competenza legislativa regionale, peraltro attribuita dalla disposizione statale oggetto di impugnazione.