CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **276/2011** (ECLI:IT:COST:2011:276)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **17/10/2011**
Deposito del **21/10/2011**; Pubblicazione in G. U. **26/10/2011**
Norme impugnate: Art. 2 bis del decreto legge 03/11/2008, n. 171, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 30/12/2008, n. 205.
Massime: **35876**
Atti decisi: **ord. 66/2011**

ORDINANZA N. 276

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 2-bis del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Asti, con ordinanza del 13

gennaio 2011, iscritta al n. 66 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ordinanza deliberata il 13 gennaio 2011, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Asti ha sollevato, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205, nella parte in cui prevede che le «vinacce esauste ed i loro componenti […] sono da considerare sottoprodotti soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»;

che il giudice a quo deve deliberare sulla richiesta di archiviazione, presentata dal pubblico ministero in data 14 aprile 2010, avente ad oggetto il procedimento instaurato nei confronti del titolare di una distilleria, indagato, tra l'altro, per il reato previsto dall'art. 256, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in relazione all'art. 214 del medesimo decreto, perché «effettuava attività di recupero energetico dei rifiuti prodotti dalla propria attività di distillazione, costituiti da vinacce esauste, senza essere iscritto nel registro provinciale di recupero dei rifiuti non pericolosi»;

che il rimettente, dopo aver riferito che nella richiesta di archiviazione il pubblico ministero ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 2-bis del d.l. n. 171 del 2008, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., afferma di «condividere integralmente le motivazioni espresse dal P.M., che di seguito si riportano»;

che, secondo quanto si legge nell'atto di promovimento, l'indagine in oggetto era iniziata a seguito di accertamenti compiuti dall'Agenzia regionale di prevenzione e ambiente, dai quali era emerso che la distilleria indicata aveva effettuato «fino al dicembre 2008, ed effettua tutt'ora» il recupero energetico dei residui prodotti dall'attività di distillazione, costituiti nella specie dalle vinacce esauste;

che il predetto materiale era considerato rifiuto dell'industria agroalimentare, ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti a procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), con la conseguenza che l'utilizzazione dello stesso come combustibile doveva essere ritenuta operazione di «recupero» di un rifiuto;

che, sempre secondo la prospettazione trascritta nell'ordinanza di rimessione, il quadro normativo di riferimento è mutato con l'entrata in vigore della norma censurata, che ha classificato alcuni residui di produzione della vinificazione e della distillazione, tra cui le vinacce esauste, come «sottoprodotti soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»;

che tale mutamento ha imposto al pubblico ministero di chiedere l'archiviazione del procedimento, quanto meno con riferimento alla imputazione riguardante l'attività di combustione delle vinacce esauste, e che, tuttavia, lo stesso inquirente ha ritenuto di «dover prospettare […], preliminarmente rispetto al vaglio della richiesta di archiviazione, una questione di legittimità costituzionale della norma per contrarietà al diritto comunitario»;

che, infatti, la norma censurata avrebbe introdotto una «presunzione assoluta» di

appartenenza delle vinacce esauste alla categoria del sottoprodotto, con l'effetto di precludere l'accertamento in concreto circa la ricorrenza dei requisiti richiesti dalla norma generale – art. 183, comma 1, lettera p), del d.lgs. n. 152 del 2006 – per poter qualificare come tale il residuo di produzione;

che il legislatore nazionale avrebbe in tal modo ingiustificatamente ridotto l'area di operatività della direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), che abroga e sostituisce la precedente direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti);

che è richiamata diffusamente la sentenza n. 28 del 2010 della Corte costituzionale, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 152 del 2006 – nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 20, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) – nella parte in cui prevedeva che «rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite […], depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale»;

che nella citata pronuncia, dopo aver precisato che il giudice nazionale non poteva disapplicare la norma interna in contrasto con le direttive comunitarie, dovendo piuttosto sollevare l'incidente di costituzionalità, la Corte costituzionale ha affermato che la disciplina comunitaria non consente al legislatore nazionale di impedire, introducendo presunzioni assolute, l'accertamento dell'esistenza di sottoprodotto;

che è richiamata anche la sentenza della Corte di giustizia 18 dicembre 2007, in causa C-263/05, nella quale è stato esaminato l'art. 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 2002, n. 178;

che la disposizione indicata escludeva dall'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti le sostanze o i materiali residui di produzione, dei quali il detentore avesse deciso o avesse l'obbligo di disfarsi, qualora gli stessi potessero essere e fossero riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, a condizione che non fosse effettuato alcun trattamento preventivo e che gli stessi non pregiudicassero l'ambiente, ovvero che l'eventuale trattamento preventivo non configurasse un'operazione di recupero;

che la Corte di giustizia, accogliendo il ricorso proposto dalla Commissione contro la Repubblica italiana, ha evidenziato tra l'altro come «[…] il fatto che una sostanza sia un materiale residuale di produzione o di consumo costituisce un indizio che si tratti di un rifiuto e la sola circostanza che una sostanza sia destinata ad essere riutilizzata, o possa esserlo, non può essere determinante per la sua qualifica o meno come rifiuto» (punto 49);

che l'ordinanza di rimessione richiama ulteriormente la sentenza n. 28 del 2010 nella quale la Corte costituzionale, con riferimento al tema del sindacato di norme penali di favore, ha affermato che «[…] la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di costituzionalità: "Altro […] è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto impreviste dalla Costituzione, all'interno della quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile" (sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006)»;

che il rimettente conclude affermando che la questione risulta «non manifestamente infondata e rilevante perché incide direttamente sull'applicabilità della norma incriminatrice contestata all'indagato»;

che, con atto depositato il 10 maggio 2011, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la declaratoria di inammissibilità, o, comunque, di non fondatezza della questione;

che, preliminarmente, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente si sarebbe limitato a segnalare che la norma censurata impedisce di verificare in concreto se le vinacce esauste – residui di produzione della distillazione – presentino i requisiti necessari per essere qualificate come sottoprodotto, anziché rifiuto, ma non avrebbe fornito alcun elemento per stabilire l'esito di tale verifica;

che, pertanto, la questione potrebbe risultare del tutto priva di rilevanza qualora si accertasse che, nella specie, ricorrono i requisiti del sottoprodotto come indicati nell'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive);

che il rilevato limite motivazionale emergerebbe, secondo l'Avvocatura dello Stato, proprio dall'esame della sentenza n. 28 del 2010 della Corte costituzionale, ripetutamente richiamata dal rimettente per l'asserita analogia delle questioni prospettate;

che, nella indicata pronuncia, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 152 del 2006, ha trovato fondamento non sul semplice presupposto che la norma censurata sottraeva le ceneri di pirite dal novero dei rifiuti, qualificandole come sottoprodotto, ma sul rilievo che, nella circostanza specifica, il materiale in oggetto non possedeva i requisiti del sottoprodotto, per essere in stato di abbandono da circa trenta anni;

che diversamente, nell'odierna questione, il rimettente non avrebbe fornito gli elementi necessari per stabilire se le vinacce esauste presentino o non i necessari requisiti;

che la questione sarebbe comunque non fondata;

che la difesa statale osserva come la prospettazione del rimettente sia incentrata su una «indebita estensione» delle ragioni poste a fondamento delle richiamate sentenze della Corte di giustizia e della Corte costituzionale, risultando del tutto assente l'esame della disciplina contenuta nella norma censurata, alla luce della normativa comunitaria vigente;

che, infatti, la circostanza che alcune norme emanate in tema di sottoprodotto siano risultate in contrasto con le direttive comunitarie non implicherebbe l'illegittimità di ogni norma che regoli la stessa materia, né, in particolare, esimerebbe il giudice a quo dall'onere di esaminarne il contenuto, per verificare se sussista effettivo contrasto con i principi comunitari;

che l'Avvocatura dello Stato evidenzia l'omissione, da parte del rimettente, di qualsiasi riferimento alla direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), entrata in vigore il 12 dicembre 2008, che ha abrogato, tra le altre, la direttiva 2006/12/CE, richiamata come parametro interposto;

che la direttiva 2008/98/CE reca la definizione di sottoprodotto all'art. 5, il quale trova corrispondenza nell'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dal d.lgs. n. 205 del 2010, di recepimento della direttiva stessa;

che dal raffronto tra la norma censurata e le disposizioni richiamate emergerebbe l'insussistenza di qualsiasi contrasto, in quanto le vinacce esauste costituiscono sottoprodotto se ed in quanto ricorrano le condizioni dettate dal d.lgs. n. 152 del 2006;

che pertanto è necessario che le predette vinacce scaturiscano direttamente da un processo di produzione (la vinificazione e la distillazione) il cui scopo primario non è la loro produzione, che siano riutilizzate senza subire trattamenti anomali, ma solo trattamenti di tipo meccanico-fisico, compreso il lavaggio con acqua o l'essiccazione, che, infine, siano destinate alla combustione nel medesimo ciclo produttivo;

che, in definitiva, la difesa statale contesta l'assunto del rimettente secondo cui la norma censurata avrebbe introdotto una presunzione assoluta di appartenenza delle vinacce esauste alla categoria del sottoprodotto, essendo, al contrario, tale appartenenza condizionata alla verifica della effettiva ricorrenza dei requisiti fissati dall'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, di attuazione della nozione comunitaria;

che, pertanto, la norma censurata dovrebbe essere interpretata ed applicata in modo costituzionalmente orientato, conformemente alle nozioni di sottoprodotto comunitaria e interna, sopra richiamate;

che l'Avvocatura dello Stato conclude ribadendo la differenza sostanziale tra la norma censurata e quella dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 28 del 2010: in quel caso la norma oggetto di scrutinio conteneva effettivamente una presunzione di appartenenza di un residuo di produzione alla categoria dei sottoprodotti, anche nei casi in cui mancassero i requisiti per qualificare quel residuo in detta categoria; ove invece riferita alla norma oggetto dell'odierna questione, la motivazione della sentenza n. 28 del 2010 fornirebbe elementi a sostegno della non fondatezza delle censure.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Asti dubita, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2-bis del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205, nella parte in cui prevede che le «vinacce esauste ed i loro componenti […] sono da considerare sottoprodotto soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»;

che, secondo la prospettazione del rimettente, la norma censurata ha escluso, con presunzione assoluta, il residuo di produzione dell'attività di distillazione costituito dalle vinacce esauste dal novero dei rifiuti, qualificandole sottoprodotto;

che, di conseguenza, sarebbe impedita la verifica della sussistenza delle condizioni enucleate dalla giurisprudenza comunitaria e richiamate dal legislatore nazionale, all'art. 183, comma 1, lettera p), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), per escludere un residuo di produzione dal novero dei rifiuti;

che pertanto la norma censurata si porrebbe in contrasto con la nozione di rifiuto prevista dalla direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), richiamata a parametro interposto;

che il rimettente assume a riferimento del suo argomentare la sentenza n. 28 del 2010 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art, 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), nella parte

in cui prevedeva che «rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite […], depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale»;

che, secondo il giudice a quo, la norma oggi censurata presenterebbe identico limite, e dunque violerebbe i medesimi parametri;

che la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo;

che il rimettente ha omesso qualsiasi riferimento alle pur rilevanti modifiche normative, intervenute nella materia prima del 13 gennaio 2011, data in cui ha deliberato l'atto di promovimento;

che, in particolare, la direttiva 2006/12/CE è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), a far tempo dal 12 dicembre 2010;

che la direttiva 2008/98/CE, all'art. 5, introduce la definizione comunitaria di sottoprodotto;

che, in attuazione della predetta direttiva, è stato emanato il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), che ha modificato la definizione interna di sottoprodotto, sia intervenendo sull'art. 183 del d.lgs. n. 152 del 2006, sia introducendo, nel medesimo decreto legislativo, l'art. 184-bis;

che inoltre, e con riferimento specifico alla disciplina dettata per le cosiddette biomasse combustibili, l'art. 3, comma 30, lettera d), del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69) ha introdotto, nella disciplina dettata nella sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, il paragrafo 1-bis, il quale prevede che «salvo il caso in cui i materiali elencati nel paragrafo 1 derivino da processi direttamente destinati alla loro produzione o ricadano nelle esclusioni dal campo di applicazione della parte quarta del presente decreto, la possibilità di utilizzare tali biomasse secondo le disposizioni della presente parte quinta è subordinata alla sussistenza dei requisiti previsti per i sottoprodotti dalla precedente parte quarta»;

che, per giurisprudenza costante di questa Corte, la questione sollevata in riferimento ad un quadro normativo non più attuale deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, quando le modifiche normative siano intervenute, come è nella specie, dopo l'instaurazione del giudizio principale e anteriormente all'ordinanza di rimessione;

che nel dedurre l'illegittimità costituzionale della norma censurata in ragione della sua non conformità alla legislazione comunitaria e nazionale, il giudice a quo aveva l'onere di tenere conto delle sopravvenienze normative, sia ai fini della individuazione corretta del parametro interposto, sia ai fini della valutazione della incidenza delle sopravvenienze sulla norma censurata (ex plurimis, ordinanze n. 315 del 2008 e n. 268 del 2006).

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 205, sollevata, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Asti, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.