CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **149/2015** (ECLI:IT:COST:2015:149)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **CARTABIA**
Udienza Pubblica del **23/06/2015**; Decisione del **24/06/2015**
Deposito del **14/07/2015**; Pubblicazione in G. U. **22/07/2015**
Norme impugnate: Art. 5 della legge della Regione Liguria 05/08/2014, n. 21.
Massime: **38483**
Atti decisi: **ric. 76/2014**

SENTENZA N. 149

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Liguria 5 agosto 2014, n. 21 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 – Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-9 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2014 ed iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Giovanni Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 6-9 ottobre 2014 e depositato il successivo 14 ottobre (reg. ric. n. 76 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Liguria 5 agosto 2014, n. 21 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 – Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

In particolare, il ricorrente ha ritenuto che la norma censurata detti disposizioni difformi dalla disciplina statale in tema di rifiuti, violando così l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. che prevede la potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Inoltre, poiché la normativa regionale impugnata contrasterebbe una disciplina statale attuativa di quella comunitaria, sarebbe violato altresì l'art. 117, primo comma, Cost. che stabilisce il rispetto dei vincoli imposti dall'ordinamento comunitario.

1.1.– Più precisamente, l'art. 5 della legge reg. n. 21 del 2014 ha introdotto l'art. 24-bis della legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti). Il citato art. 24-bis stabilisce che «i gestori di impianti di discarica per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani che non siano in grado di assicurare, tramite idonei sistemi di pretrattamento dei rifiuti prima della collocazione in discarica, la separazione fra la frazione secca e la frazione umida e la successiva stabilizzazione di quest'ultima, devono presentare alla Regione e alla Provincia competente per territorio, entro la data del 30 settembre 2014, programmi di adeguamento», secondo un «crono-programma di realizzazione degli interventi di adeguamento, la cui conclusione deve avvenire entro e non oltre il 31 dicembre 2015» (comma 1, alinea e lettera c). Si prevede inoltre che i «comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti residenti, che conferiscono i propri rifiuti indifferenziati agli impianti di discarica, devono presentare alla Regione e alla Provincia competente per territorio, entro la data del 31 ottobre 2014, programmi organizzativi» (comma 2). Per l'approvazione e l'integrazione dei programmi organizzativi e di adeguamento è poi previsto che la «Provincia competente per territorio provvede, entro dieci giorni dal ricevimento dei programmi di adeguamento e dei programmi organizzativi, ad indire, previa verifica della completezza della documentazione, una conferenza di servizi a cui partecipa anche la Regione» e che la «conferenza di servizi deve concludersi entro il 31 dicembre 2014» (comma 3). Si stabilisce, infine, che gli «impianti di discarica continuano ad operare con le modalità operative previste dai provvedimenti autorizzativi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, fino alla adozione dei provvedimenti di cui al comma 3 e comunque non oltre il 31 dicembre 2014» (comma 5). Resta stabilito che la mancata presentazione o la mancata approvazione dei programmi di adeguamento comporti la decadenza ope legis dell'autorizzazione all'esercizio della discarica (comma 7), così come la mancata presentazione o approvazione dei programmi organizzativi comporta il divieto di conferimento dei rifiuti indifferenziati in discarica (comma 9), mentre la mancata realizzazione degli interventi per il trattamento dei rifiuti nei termini previsti comporta la sospensione ope legis dell'autorizzazione all'esercizio della discarica (comma 8).

1.2.– Secondo il ricorrente la disciplina descritta, procrastinando al 31 dicembre 2014 – e, con il crono-programma, sino al 31 dicembre 2015 – l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati, consente il conferimento, fino a tale data, di rifiuti indifferenziati. La legislazione statale, invece, con l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti) prevede tale possibilità solo fino al 31 dicembre 2006, termine poi prorogato al 31 dicembre 2008, dall'art. 1, comma 184, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), stabilendo altresì che le «Regioni adeguano la loro normativa alla presente disciplina» (art. 17, comma 7, del d.lgs. n. 36 del 2003).

Viene quindi ricordato che la gestione dei rifiuti è stata ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 285 del 2013) alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, in riferimento alla quale alle Regioni è solo consentito di stabilire, per il raggiungimento di fini propri delle loro competenze, livelli di tutela più elevati purché nel rispetto della normativa statale ambientale.

La normativa regionale impugnata, superando la tempistica prevista dal d.lgs. n. 36 del 2003 e dalle successive proroghe, si risolverebbe perciò in una indebita sanatoria per gli impianti di discarica ancora inidonei a separare la frazione secca e umida dei rifiuti, con palese violazione della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Inoltre, poiché la disciplina statale ricordata risulta attuativa della direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999 relativa alle discariche di rifiuti, violando la stessa il legislatore regionale ha contestualmente contravvenuto al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario imposto dall'art. 117, primo comma, Cost.

1.3.– Sotto altro profilo, il ricorrente lamenta la medesima violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost. nella parte in cui l'art. 24-bis citato prevede il divieto di conferimento di rifiuti indifferenziati solo per i Comuni che non abbiano presentato programmi autorizzativi idonei. Infatti, l'art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2003 prevede un divieto ben più ampio, eccettuandone solo i rifiuti inerti il cui trattamento non sia tecnicamente fattibile (lettera a) o quelli il cui trattamento non contribuisce alla riduzione della quantità di rifiuti o dei rischi per la salute umana e per l'ambiente (lettera b). Conseguentemente la disposizione regionale autorizza una deroga parziale al divieto stabilito dalla legge statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anche su questo punto attuativa della disciplina comunitaria.

1.4.– Analogamente i commi 7 e 8 del citato art. 24-bis, limiterebbero a specifiche situazioni – oltre tutto con misure non previste dall'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – l'inibitoria di discariche che, per il fatto di non aver rispettato i tempi e le modalità previsti dalla normativa statale sopra ricordata, attuativa della disciplina comunitaria, non avrebbero dovuto operare, con conseguente violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.

1.5.– A conferma della illegittimità della disciplina regionale censurata, il ricorrente ha richiamato la sentenza n. 187 del 2011 della Corte costituzionale che, in un caso simile, riguardante una legge della Regione Marche, ha ritenuto che la fissazione di un termine per la realizzazione di interventi di adeguamento, autorizzando implicitamente lo scarico sino a quel termine in difformità rispetto alla disciplina statale in materia ambientale, violasse la competenza legislativa statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– Con l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Liguria 19 novembre 2014, n. 35, recante «Abrogazione dell'articolo 5 della legge regionale 5 agosto 2014, n. 21 -Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 – Norme in materia di individuazione degli ambiti

ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti) e dell'articolo 6 della legge regionale 13 marzo 2014, n. 5 – Modifiche di normative in materia di turismo, urbanistica ed edilizia», l'art. 5 della legge reg. n. 21 del 2014 è stato abrogato a decorrere dal giorno successivo a quello di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria, intervenuta il 20 novembre 2014.

3.– Con memoria depositata in data 1° giugno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per l'accoglimento del ricorso. Pur essendo stata abrogata la disposizione impugnata, infatti, non potrebbe ritenersi che la stessa non abbia avuto applicazione medio tempore, incidendo quanto meno sull'applicabilità delle sanzioni previste in materia di gestione di rifiuti.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 6-9 ottobre 2014 e depositato il successivo 14 ottobre (reg. ric. n. 76 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Liguria 5 agosto 2014, n. 21 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 – Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'impugnato art. 5 della legge reg. n. 21 del 2014 ha introdotto l'art. 24-bis della legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti). Secondo il ricorrente, la disciplina contenuta nel citato art. 24-bis avrebbe procrastinato al 31 dicembre 2014 – e, con il crono-programma, sino al 31 dicembre 2015 – l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati, contestualmente limitando l'operatività dei divieti statali in punto di conferimento in discarica di rifiuti indifferenziati e permettendo l'esercizio provvisorio di discariche, che non consentono il trattamento differenziato, ben oltre il termine, già da tempo scaduto, fissato dalla legge dello Stato.

Il ricorrente ha ritenuto, pertanto, che la norma censurata, dettando disposizioni difformi dalla disciplina statale in tema di rifiuti, violasse così l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che prevede la potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Inoltre, poiché la normativa regionale impugnata contrasterebbe con una disciplina statale attuativa di quella comunitaria – segnatamente di quella contenuta nella direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999 relativa alle discariche di rifiuti – sarebbe violato, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., che impone il rispetto dei vincoli imposti dall'ordinamento comunitario.

2.– In via preliminare deve osservarsi che la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Liguria 19 novembre 2014, n. 35, recante «Abrogazione dell'articolo 5 della legge regionale 5 agosto 2014, n. 21 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 – Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti) e dell'articolo 6 della legge regionale 13 marzo 2014, n. 5 (Modifiche di normative in materia di turismo, urbanistica ed edilizia)», a decorrere dal giorno successivo a quello di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria (intervenuta il 20 novembre 2014) e, quindi, dal 21 novembre 2014.

La Regione Liguria non si è costituita in giudizio e il Presidente del Consiglio dei ministri

non ha rinunciato al ricorso, per il cui accoglimento ha invece insistito con memoria depositata in data 1° giugno 2015.

Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015, n. 87 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011).

Integrato il requisito sub a), v'è da chiedersi se sia verificato anche quello della mancata applicazione medio tempore della normativa abrogata.

In proposito deve osservarsi che la disposizione è restata in vigore dal 21 agosto al 21 novembre 2014. Pur trattandosi di un ristretto lasso temporale (tre mesi), il contenuto delle norme impugnate – che dispongono la proroga di un termine già da tempo scaduto secondo la legislazione statale, con conseguente prosecuzione di attività in essere, che avrebbero dovuto essere inibite – comporta la loro immediata e automatica applicazione. La seconda condizione, dunque, non si è nel caso di specie verificata, con la conseguenza che non può considerarsi cessata la materia del contendere.

3.– Nel merito la questione è fondata.

3.1.– La disposizione regionale impugnata contiene norme che riguardano il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, occupandosi in particolare del loro pretrattamento prima della collocazione in discarica per la separazione fra la frazione secca e la frazione umida.

Secondo la giurisprudenza costituzionale (ex plurimis sentenze n. 285 del 2013, n. 244 del 2011, n. 249 del 2009, n. 62 del 2008), la disciplina dei rifiuti «si colloca […] nell'àmbito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (così, in particolare, la sentenza n. 249 del 2009)» (sentenza n. 259 del 2014). Quindi, «"non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente", anche se le Regioni possono stabilire "per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati", pur sempre nel rispetto "della normativa statale di tutela dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009)» (sentenza n. 285 del 2013).

Le Regioni sono dunque legittimate ad intervenire in tale ambito solo a condizione che perseguano finalità proprie attinenti a competenze regionali e, comunque, garantendo livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale.

3.2.– Nella specie deve osservarsi che l'effetto dell'introduzione dell'art. 24-bis, ad opera dell'impugnato art. 5, è quello di procrastinare al 31 dicembre 2014 – e, con il crono-programma, sino al 31 dicembre 2015 – l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati. Pertanto, la disposizione impugnata finisce per consentire il conferimento, fino a tale data, di rifiuti indifferenziati, in attesa del perfezionamento dei programmi di adeguamento e organizzazione delle discariche, che nel frattempo possono continuare ad operare con le modalità operative in corso.

La legislazione statale, invece, con l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), prevedeva tale possibilità solo fino al 31 dicembre 2006, termine poi prorogato al 31 dicembre 2008,

dall’art. 1, comma 184, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), e ulteriormente prorogato fino al 30 giugno 2009, dall’art. 5, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell’ambiente), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 13.

La Regione Liguria, con la disposizione impugnata, ha dunque finito per legittimare la prosecuzione del trattamento indifferenziato dei rifiuti ben oltre il termine previsto dalla legge statale.

Risulta, pertanto, evidente che la citata disciplina regionale, consentendo per un maggiore periodo di tempo una modalità di smaltimento dei rifiuti deteriore per l’ambiente e l’ecosistema, compromette i livelli di tutela previsti dalla legge statale, così da palesare la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.– Devono ritenersi assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge della Regione Liguria 5 agosto 2014, n. 21 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 – Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l’esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola 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.