CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **28/2018** (ECLI:IT:COST:2018:28)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **09/01/2018**; Decisione del **09/01/2018**
Deposito del **14/02/2018**; Pubblicazione in G. U. **21/02/2018**
Norme impugnate: Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26/11/2015; nota della Direzione Generale per i rifiuti e l'inquinamento presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 01/02/2016, prot. n° 0001528; nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l'Unione Europea dell'1/04/2016, n. R.G. 31511.
Massime: **39827 39828 39829 39830**
Atti decisi: **confl. enti 1, 3 e 4/2016**

SENTENZA N. 28

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015, della nota della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 1° febbraio 2016, prot. n. 0001528, e della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l'Unione europea del 1° aprile 2016, n. R. G. 31511, promossi dalla Regione Emilia-Romagna con ricorsi notificati il 28 gennaio - 2 febbraio, il 22 - 30 marzo, e il 27 maggio - 7 giugno 2016, depositati in cancelleria il 15 febbraio, il 6 aprile e il 14 giugno 2016 e iscritti rispettivamente ai nn. 1, 3 e 4 del registro conflitti tra enti 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giuseppe Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notificazione il 28 gennaio 2016, ricevuto il 2 febbraio 2016 e depositato il 15 febbraio 2016 (reg. confl. enti n. 1 del 2016), la Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015.

1.1.– Il decreto impugnato reca un atto di diffida, per inadempimento di obblighi comunitari, alla Regione Emilia-Romagna, imponendole di rilasciare, entro trenta giorni dal ricevimento dell'atto, il provvedimento di conclusione del procedimento di bonifica ai sensi dell'art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), con l'avvertimento che «in caso di mancato adempimento, da parte di codesti Enti, entro il termine assegnato, il Consiglio dei Ministri adotta i provvedimenti necessari di cui all'art. 8 della citata legge 5 giugno 2003 n. 131».

Unitamente al decreto la Regione impugna anche il mancato riscontro, quale implicito rigetto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, all'istanza del Presidente della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 24 dicembre 2015, PG. 2015/0888444, che invita il Presidente del Consiglio dei ministri a rettificare o revocare la diffida.

2.– La difesa della Regione Emilia-Romagna premette una ricostruzione della vicenda che ha portato al conflitto.

2.1.– Nel settembre 2001 il Corpo Forestale dello Stato, nel corso di un sopralluogo presso un'area ubicata nel Comune di San Giovanni in Persiceto, di proprietà della società "L. Razzaboni srl", ha rinvenuto dei rifiuti speciali pericolosi, gestiti in assenza di specifica autorizzazione, provvedendo al sequestro dell'area. A seguito di tale rinvenimento, si sono susseguite numerose azioni da parte del Comune, affinché la società responsabile dei fatti e proprietaria dell'area effettuasse la messa in sicurezza del sito. A fronte del permanere dell'inadempienza da parte del proprietario responsabile, nel 2004 il Comune avviava le procedure per intervenire in via sostitutiva ed effettuare gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza del sito, avviando altresì, in accordo con l'Agenzia regionale di protezione ambientale (ARPA), la Provincia e l'Azienda sanitaria locale (ASL), un programma di monitoraggi ambientali. Nel 2005 sono state attivate le procedure amministrative volte all'approvazione e al finanziamento del progetto di messa in sicurezza d'emergenza del sito, in collaborazione con la Regione, che avrebbe garantito un apposito finanziamento. I lavori di messa in sicurezza d'emergenza si sarebbero poi conclusi nel novembre 2007, con relativo

sopralluogo di collaudo del 20 febbraio 2008.

Va precisato che il sito "Razzaboni" era stato inserito nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2003/2077, avviata dalla Commissione europea a carico dello Stato italiano, al cui esito la Repubblica italiana veniva condannata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza del 26 aprile 2007, causa C-135/05, per non aver provveduto ad adottare i provvedimenti necessari, relativi a numerose discariche site nelle Regioni ordinarie, tra cui quella in esame.

Nel corso del 2010, il Comune di San Giovanni in Persiceto ha poi attivato – di concerto con le altre amministrazioni territoriali interessate – un percorso finalizzato alla riqualificazione dell'area a parco fotovoltaico, per la sua successiva fruibilità da parte del pubblico. Durante le indagini preliminari alla realizzazione di tale progetto sono stati rinvenuti, nel 2010 e nel 2012, in area limitrofa e diversa da quella interessata dal primo rinvenimento del 2001, ulteriori rifiuti, riguardo a cui la Regione Emilia-Romagna avrebbe concesso un ulteriore finanziamento per la messa in sicurezza dell'area.

Con la sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014, causa C-196/13, resa ai sensi dell'art. 260, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, la Repubblica italiana è stata condannata al pagamento di una pena pecuniaria, a causa delle numerose discariche non ancora bonificate, tra cui il sito "Razzaboni". Successivamente, la Commissione europea precisava che, fino a quando le autorità italiane non avessero fornito la prova che tutti i lavori di messa in sicurezza e decontaminazione fossero stati terminati, il sito non avrebbe potuto ritenersi regolarizzato. In sintesi, per ritenere il sito regolarizzato s'indicava la necessità di: assicurare che non fossero più depositati rifiuti; catalogare e identificare i rifiuti pericolosi; adottare le misure necessarie a rendere i rifiuti presenti non più pericolosi per la salute umana e per l'ambiente. In particolare, ciò che veniva contestato era il terzo profilo, riguardo a cui si erano avuti tre "stralci" di lavori. Un primo stralcio relativo alla messa in sicurezza dei rifiuti rinvenuti nel 2001; un secondo stralcio relativo alla messa in sicurezza dei rifiuti rinvenuti nel 2010; un terzo stralcio riferito alle ulteriori attività di decontaminazione del sito interessato dai rifiuti rinvenuti nel 2001. Proprio per tali ulteriori attività, secondo la Commissione europea la documentazione non consentiva di ritenere il sito regolarizzato.

2.2.– Premette la Regione ricorrente che l'analisi degli interventi previsti per l'adempimento della sentenza della Corte di giustizia dovrebbe essere circoscritta al sito ove sono stati rinvenuti i rifiuti nell'anno 2001, ossia quello interessato dalla procedura d'infrazione, il cui oggetto non potrebbe essere esteso ad obblighi non previsti nel parere motivato (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 10 settembre 2009, causa C-457/07).

Contrariamente a quanto affermato dalla Commissione europea (nelle varie note recanti le penalità semestrali), il sito sarebbe stato regolarizzato. Non vi sarebbe stata, inoltre, alcuna lacuna nell'invio dei documenti provanti la messa in sicurezza del sito e, in ogni caso, in base alle regole del contraddittorio, in ipotesi di mancato recapito di un documento fondamentale, prima di procedere alla decisione in ordine a quel determinato fatto, occorrerebbe chiedere un'integrazione documentale.

2.3.– Gli atti impugnati, pertanto, violerebbero, in primo luogo: l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, come attuato dall'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e l'art. 117, quinto comma, Cost., come attuato dall'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), per carenza dei

presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo; l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 41 della legge n. 234 del 2012, in virtù del falso ed erroneo presupposto di fatto e di diritto nell'individuazione della Regione quale amministrazione responsabile della bonifica e, di conseguenza, dell'inadempimento eccepito a livello comunitario.

La disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati rientrerebbe sicuramente a pieno titolo nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sono richiamate le sentenze n. 161 e n. 62 del 2005, n. 312 e n. 96 del 2003).

La decisione della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014, in tal senso, anche su esplicito riconoscimento delle stesse autorità italiane, avrebbe evidenziato la presenza di lacune nel sistema normativo; lacune di cui sarebbe lo Stato a doversi far carico, senza pretendere di scaricarne la responsabilità sulle Regioni.

Anche sotto il profilo del riparto delle funzioni amministrative, la legislazione dello Stato sarebbe del tutto carente. Il d.lgs. n. 152 del 2006 affida alla Regione competenze precise nella procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito (art. 242), obbligando la stessa, quando i privati non adempiano ai loro obblighi, a provvedere in sostituzione del Comune territorialmente competente, qualora questo sia inadempiente, fermo restando che l'onere finanziario resterebbe a carico del soggetto responsabile (art. 250).

Il procedimento di bonifica, pertanto, sarebbe in capo al Comune di San Giovanni in Persiceto, a cui unicamente la diffida avrebbe dovuto essere rivolta, ammesso che ne ricorressero i presupposti. La Regione, invece, avrebbe espletato, in assoluta carenza di un intervento finanziario dello Stato, un mero ruolo di ente finanziatore, oltretutto erogando risorse proprie e non attribuite dallo Stato per gli specifici adempimenti collegati all'esercizio di funzioni delegate. Risorse più volte richieste al Ministero dell'ambiente, nell'ambito dei fondi previsti dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», sempre con esito infausto (anche in virtù della classe di priorità bassa attribuita all'area "Razzaboni").

2.4.– In secondo luogo, ricorrerebbe la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. e dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

La Regione Emilia-Romagna, infatti, avrebbe sistematicamente informato il Ministero dell'ambiente delle fasi di avanzamento della messa in sicurezza del sito in questione, sollecitando più volte il contributo finanziario dello Stato. Né la Regione sarebbe stata coinvolta nella linea di difesa tenuta dalla Repubblica italiana nei confronti della Commissione europea e in sede di giudizio davanti alla Corte di giustizia, pur avendo inviato, secondo quanto concordato durante la riunione tenuta presso il Ministero dell'ambiente il 2 settembre 2015, una relazione con la ricostruzione storica delle vicende concernenti il sito "Razzaboni".

La diffida, pertanto, risulterebbe del tutto infondata e inopportuna, tenuto conto che lo Stato, a seguito della stessa, pretenderebbe anche di agire per rivalsa, ai sensi dell'art. 43 della legge n. 234 del 2012.

3.– Con atto depositato in data 8 marzo 2016, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto promosso dalla Regione Emilia-Romagna sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato.

3.1.– Premessa una ricostruzione della vicenda, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che, nel febbraio 2015, la Repubblica italiana ha versato all'Unione europea la penalità

forfettaria, oltre interessi di mora, prevista dalla sentenza del 2 dicembre 2014. Con la nota d'ingiunzione SG-Greffe (2015)D/7992 del 13 luglio 2015, la Commissione europea ha determinato in euro 39.800.000,00 la prima penalità semestrale dovuta dalla Repubblica-italiana anche per la discarica di San Giovanni in Persiceto. La successiva nota SG-Greffe (2016)D/1687 del 9 febbraio 2016 ha individuato in € 33.400.000,00 la seconda penalità semestrale dovuta dalla Repubblica italiana.

Precisa la difesa statale che, in ogni caso, non risulterebbe adottato alcun provvedimento sostitutivo da parte del Governo in relazione alla predetta discarica di San Giovarmi in Persiceto.

3.2.– In via pregiudiziale, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità del conflitto per difetto di giurisdizione di questa Corte in favore dei giudici comuni.

Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni solo qualora lamentino una lesione di una propria competenza costituzionale. Quando, invece, la Regione si dolga dell'illegittimo uso di un potere statale, non tale però da alterare la ripartizione delle competenze costituzionali, non sussiste materia per un conflitto di attribuzione ed i rimedi andranno trovati in sede di giurisdizione comune (ex multis, si richiamano le sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 90 del 2011, n. 235 del 2008 e n. 380 del 2007).

Nella fattispecie, la Regione Emilia-Romagna non lamenterebbe l'invasione, da parte dello Stato, della sua sfera di competenza costituzionale, ma si dorrebbe soltanto della presunta illegittimità dell'atto di diffida sotto il profilo dell'assenza, nei suoi confronti, del presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo statale, la cui sussistenza in capo al Governo, viceversa, non verrebbe minimante contestata.

Di conseguenza, l'azione promossa dalla Regione Emilia-Romagna non presenterebbe i requisiti del conflitto, configurando, semmai, una mera domanda di annullamento di un atto amministrativo per violazione di legge ordinaria (l'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006), che rientrerebbe, come tale, nella giurisdizione dei giudici comuni, poiché del tutto sprovvista del necessario "tono costituzionale".

3.3.– Sempre in via pregiudiziale, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità del conflitto anche per carenza di interesse ad agire ex art. 100 del codice di procedura civile, non arrecando l'atto impugnato una lesione attuale e concreta alle attribuzioni della Regione ricorrente. Siffatte lesioni, semmai, sarebbero riconducibili agli eventuali e futuri provvedimenti sostitutivi, nella specie non intervenuti.

3.4.– Nel merito il ricorso sarebbe comunque manifestamente infondato.

L'atto di diffida impugnato rientrerebbe certamente in ambiti materiali riservati alla competenza esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente ed esecuzione di obblighi derivanti dal diritto comunitario). Con specifico riferimento all'esecuzione delle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, spetta esclusivamente allo Stato membro adottare le misure necessarie ad assicurare il corretto e completo adempimento degli obblighi comunitari, salva l'azione di rivalsa ex art. 43 della legge n. 234 del 2012. Tra tali misure rientrerebbe anche l'attivazione, ove necessario, dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti.

Ne consegue che, nella fattispecie, non sarebbe ravvisabile da parte dello Stato alcuna invasione della sfera di competenza costituzionale della Regione ricorrente.

3.4.1.– Venendo all'esame delle specifiche censure, innanzi tutto non sarebbe condivisibile

l'assunto della Regione Emilia-Romagna secondo cui l'amministrazione responsabile dell'eventuale inadempimento degli obblighi comunitari, a cui avrebbe dovuto essere indirizzata la diffida, sarebbe da individuare esclusivamente nel Comune di San Giovanni in Persiceto.

L'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, prevedrebbe chiaramente la sussistenza di un potere sostitutivo in capo alla Regione, ove il Comune non provveda. Dunque, sussisterebbe una responsabilità delle Regioni, solidale con quella dei Comuni interessati, discendente dal mancato o inefficace esercizio di competenze amministrative proprie, come chiarito anche dalla giurisprudenza amministrativa (ex multis, si richiama la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Roma, sezione prima, del 7 aprile 2014, n. 3779).

Nel caso di specie, si sarebbero già da anni realizzate le condizioni di fatto e di diritto che avrebbero imposto alla Regione Emilia-Romagna l'esercizio del proprio potere sostitutivo rispetto al Comune di San Giovanni in Persiceto. La Regione, quindi, non poteva limitarsi ad assumere il ruolo di mero ente finanziatore, sussistendo un obbligo ben più generale di attivarsi in sostituzione del Comune. Infatti, l'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006 – che prevede la possibilità per la Regione di istituire un apposito fondo nell'ambito delle proprie disponibilità finanziarie, al fine di anticipare le somme occorrenti per i predetti interventi – non potrebbe essere interpretato nel senso che i compiti regionali siano limitati all'adozione di tale misura. Né rileverebbe il diniego da parte delle competenti amministrazioni dello Stato di concedere i richiesti finanziamenti, atteso che la Regione dovrebbe provvedere con fondi propri, salva, naturalmente, la possibilità di rivalersi, a propria volta, sul Comune inadempiente.

Da ultimo, neppure sarebbe condivisibile l'assunto che la diffida avrebbe dovuto prendere in considerazione soltanto gli interventi riguardanti il sito in cui sono stati rinvenuti rifiuti nel 2001. Come chiarito dalla Commissione europea nella citata nota del 9 febbraio 2016, la procedura d'infrazione non riguarderebbe un numero chiuso di discariche, bensì un problema generale di mancato rispetto di norme europee.

3.4.2.– Per quanto attiene alla censura incentrata sulla violazione del principio di leale collaborazione, la difesa statale evidenzia che il Ministero dell'ambiente avrebbe da tempo avviato un confronto con tutti gli enti locali interessati dalla sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014.

In particolare, la Regione Emilia-Romagna sarebbe stata costantemente coinvolta, già a partire dal 2013, nelle numerose interlocuzioni svoltesi tra il Ministero dell'ambiente e la Commissione europea, alla quale sarebbero state trasmesse tutte le informazioni, riguardanti i lavori di messa in sicurezza e decontaminazione del sito, fornite dalla medesima Regione e dal Comune di San Giovanni in Persiceto. A tale riguardo, in data 2 settembre 2015, presso il Ministero dell'ambiente, si è svolta una apposita riunione con i rappresentanti della Regione, diretta a verificare lo stato degli interventi di ripristino ambientale necessari ad adeguare alla vigente normativa la discarica situata nel Comune di San Giovanni in Persiceto. Inoltre, il Ministero dell'ambiente avrebbe provveduto ad inoltrare tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai fini del successivo invio alla Commissione europea, la documentazione pervenuta dalla Regione circa lo stato degli interventi di messa in sicurezza della discarica in questione. Tale documentazione, analiticamente esaminata dalla Commissione ai fini della determinazione della seconda penalità semestrale, sarebbe stata ritenuta insufficiente a dimostrare l'avvenuta integrale regolarizzazione dell'area; né sarebbe stato prodotto, da parte delle amministrazioni locali interessate, l'atto conclusivo del procedimento di bonifica ex art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, che attesti l'effettivo completamento di tutti i lavori pianificati, nonché l'assenza di contaminazione del sito, al fine di escludere il pagamento della penalità di mora.

4.– Con ricorso spedito per la notificazione il 22 marzo 2016, ricevuto il 30 marzo 2016 e

depositato il 6 aprile 2016 (reg. confl. enti n. 3 del 2016), la Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti, in relazione alla nota della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 1° febbraio 2016, prot. n. 0001528.

Tale nota, trasmessa a mezzo posta elettronica certificata alla Regione Emilia-Romagna - Direzione generale ambiente e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nelle more della notifica del ricorso di cui al conflitto tra enti n. 1 del 2016, ribadisce la responsabilità della Regione per la mancata conclusione del procedimento di bonifica, con l'impossibilità di procedere alla rettifica o revoca della diffida già impugnata con il predetto ricorso.

4.1.– L'atto violerebbe, in via consequenziale, l'art. 120, secondo comma, Cost., l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 e il principio di leale collaborazione, in virtù del difetto di attribuzione della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento.

Alla richiesta della Regione, infatti, non ha fatto seguito una replica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ma una risposta negativa per via meramente amministrativa e burocratica, senza l'approvazione o la presa d'atto del Governo, che avrebbe così interrotto, di fatto, la procedura di leale collaborazione, ledendo le prerogative della Regione. Con specifico riferimento alla procedura di sostituzione, infatti, non sarebbe possibile "declassare" il rapporto con la Regione al piano delle relazioni tra uffici amministrativi.

4.2.– Inoltre, sarebbero violati l'art. 117, secondo comma, lettera s), e l'art. 119 Cost.

La legislazione statale, infatti, avrebbe affidato alle Regioni e alle amministrazioni locali una vasta gamma di funzioni amministrative (artt. 196, 199 e 250 del d.lgs. n. 152 del 2006), che, per le Regioni, avrebbero natura programmatoria e pianificatoria. Con specifico riferimento alle procedure operative ed amministrative per la realizzazione in concreto degli interventi di bonifica (artt. 242 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006), invece, la Regione (unitamente agli enti locali) avrebbe funzioni autorizzatorie e di presidio degli interventi di bonifica, fermo restando che responsabile della bonifica sarebbe solo il Comune territorialmente competente.

Alla base della nota impugnata, invece, vi sarebbe la connessione fra le competenze pianificatorie regionali, gli interventi di bonifica dei siti contaminati e i poteri d'intervento sostitutivo, sulla base di un'errata equiparazione tra le competenze di pianificazione e la responsabilità dell'inquinamento e, quindi, in ultima analisi, la realizzazione concreta delle operazioni di bonifica. Tale conclusione sarebbe erronea, pena l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006, che, ai sensi dell'art. 119 Cost., non potrebbe delegare alla Regione una competenza senza garantire un'adeguata copertura finanziaria (si richiama la sentenza n. 10 del 2016).

Non avendo previsto stanziamenti di somme adeguate all'esercizio delle funzioni delegate in materia di bonifica, la legislazione statale risulterebbe del tutto carente e, quindi, sarebbe lo Stato inadempiente rispetto alle eccepite violazioni della normativa comunitaria. Considerazioni che troverebbero conferma nel fatto che il legislatore statale, consapevole di tale lacuna, avrebbe in altri contesti, invece, previsto specifici stanziamenti, come nel caso del fondo previsto dall'art. 1, comma 475, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

4.3.– Da ultimo, sarebbero lesi il principio costituzionale di leale collaborazione, in relazione all'accordo raggiunto con la Regione di proporre l'impugnazione della nota di ingiunzione della Commissione europea, nonché l'art. 24 Cost.

Va premesso che, nella procedura di infrazione, l'unico soggetto legittimato ad intervenire di fronte alla Commissione o alla Corte di giustizia è lo Stato membro, fermo restando l'obbligo di cooperazione della Regione (e degli altri soggetti ed enti coinvolti), come previsto dall'accordo siglato in sede di Conferenza unificata il 24 gennaio 2008, che disciplina le modalità di coinvolgimento delle Regioni nelle varie fasi delle procedure di infrazione.

A tale proposito, nella riunione del 2 settembre 2015 presso il Ministero dell'ambiente, sarebbe stata condivisa, su proposta della Regione Emilia-Romagna, una strategia difensiva volta all'impugnazione della nota di ingiunzione della sanzione irrogata alla Repubblica italiana, in virtù di argomenti tecnici e giuridici per contrastare evidenti erronee affermazioni e fraintendimenti della Commissione europea sullo stato della procedura di bonifica e sugli interventi già eseguiti.

A questa determinazione, lo Stato non si sarebbe attenuto, non procedendo all'impugnativa e privando così la Regione della possibilità di contrastare adeguatamente le suddette argomentazioni della Commissione.

5.– Con atto depositato in data 2 maggio 2016, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato.

5.1.– In via pregiudiziale, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità del conflitto per difetto di giurisdizione di questa Corte in favore dei giudici comuni, lamentandosi una mera violazione di legge.

5.2.– Il conflitto sarebbe altresì inammissibile per difetto d'interesse a ricorrere ex art. 100 cod. proc. civ.

L'atto impugnato, infatti, escluderebbe la sussistenza dei presupposti per l'eventuale revoca dell'atto di diffida adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015, prodromico all'eventuale esercizio del potere sostitutivo statale, non ancora intervenuto. La nota ministeriale impugnata, dunque, di per sé, non arrecherebbe alla sfera giuridica dell'ente ricorrente lesioni attuali e concrete, riconducibili, semmai, agli eventuali e futuri provvedimenti in sostituzione che dovessero essere adottati in esito all'atto di diffida, sostanzialmente confermato.

5.3.– Nel merito il ricorso sarebbe comunque infondato, poiché l'atto impugnato rientrerebbe pacificamente nell'ambito di competenze esclusive statali.

5.3.1.– Il primo atto della procedura di sostituzione, consistente nella diffida del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'ente inadempiente, deve essere preceduto dalla proposta del ministero competente, al quale spetta di valutare se ricorrano i presupposti della messa in mora. Dunque, anche l'eventuale ritiro dell'atto di diffida richiedeva inderogabilmente un'analoga valutazione in sede tecnica, volta a verificare la permanenza delle condizioni alla base dell'atto di diffida. Valutazione il cui esito sarebbe stato correttamente comunicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Regione, precisando l'assenza dei presupposti per la rettifica o la revoca della diffida, in conformità a quanto previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost., dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003 e in armonia con il principio di leale collaborazione.

5.3.2.– Altresì insussistente sarebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), nonché dell'art. 119 Cost.

A tal proposito la difesa statale richiama quanto già esposto nell'atto di costituzione nel giudizio sul conflitto iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2016.

5.3.3.– Riguardo alla violazione del principio costituzionale di leale collaborazione e dell'art. 24 Cost., il Ministero dell'ambiente avrebbe da tempo ritenuto opportuno avviare un confronto con le amministrazioni interessate dalla sentenza di condanna della Corte di giustizia. Quanto alla ricordata riunione del 2 settembre 2015, andrebbe precisato che, poiché le decisioni riguardanti i ricorsi in sede comunitaria spettano alla Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 42 della legge n. 234 del 2012), il contegno tenuto dai rappresentanti del Ministero dell'ambiente nel corso della predetta riunione non avrebbe potuto essere idoneo ad ingenerare un affidamento, meritevole di tutela, circa l'eventuale proposizione dell'impugnazione avverso l'ingiunzione di pagamento della penalità semestrale. In ogni caso, tale possibilità sarebbe stata comunque subordinata alla produzione da parte della Regione della documentazione costituita dal provvedimento di conclusione del procedimento, emanato dal soggetto competente, anche considerato che nella medesima riunione erano state fornite assicurazioni circa l'ultimazione dei lavori entro il 30 ottobre 2015.

La carenza della documentazione attestante la dimostrazione del completamento dei lavori a garanzia di non contaminazione del sito, necessaria al fine di superare le obiezioni della Commissione, dunque, renderebbe l'atto impugnato privo di vizi.

6.– Con ricorso spedito per la notificazione il 27 maggio 2016, ricevuto il 7 giugno 2016 e successivamente depositato il 14 giugno 2016 (reg. confl. enti n. 4 del 2016), la Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti, in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l'Unione europea del 1° aprile 2016, n. R. G. 31511.

Con tale nota, trasmessa al Presidente della Giunta della Regione Emilia-Romagna e al sindaco del Comune di San Giovanni in Persiceto, la Ragioneria generale dello Stato comunica di dare avvio alla procedura di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni censurate dalla Corte di giustizia nella sentenza del 2 dicembre 2014, imputando a carico della Regione Emilia-Romagna l'importo complessivo di euro 776.017,00, relativo alla non ancora completata bonifica del sito "Razzaboni". Inoltre, s'invita la Regione medesima, quale responsabile in solido ai sensi dell'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006, a voler concordare con il Comune, ai fini dell'intesa sulle procedure di recupero degli importi anticipati dallo Stato, le modalità attraverso cui procedere al suddetto reintegro, realizzabile anche con compensazione dei trasferimenti statali alle stesse amministrazioni, con l'avvertimento che, decorsi novanta giorni senza alcuna indicazione in merito alle predette modalità di reintegro, «si procederà al recupero delle risorse a carico dei singoli soggetti interessati ai sensi della normativa vigente».

6.1.– L'atto impugnato sarebbe lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché fondato su un'erronea qualificazione dei presupposti di fatto e di diritto riguardo alla responsabilità della Regione.

L'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, non potrebbe costituire il presupposto per attribuire la responsabilità in capo alla Regione che, anzi, avrebbe fatto tutto quanto in suo potere.

6.2.– La nota impugnata, nell'applicazione dell'art. 43 della legge n. 234 del 2012, lederebbe altresì il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003 e all'art. 41 della legge n. 234 del 2012, attuativi dell'art. 120, secondo comma, Cost. Infatti, se dovesse essere qualificata già come titolo esecutivo, tale nota sarebbe illegittima per violazione del procedimento stesso di rivalsa, in quanto assunta da un organo tecnico-burocratico e in assenza di una intesa, laddove la legge prevede, invece, che il titolo esecutivo sia formato con un decreto ministeriale, previa intesa con gli enti territoriali interessati (art. 43, comma 7, della legge n. 234 del 2012). In ogni caso, non spetterebbe comunque allo Stato, tramite una struttura tecnico-burocratica, emanare un atto prescrittivo nei confronti della Regione Emilia-

Romagna che, invece, avrebbe avviato da subito le procedure di leale collaborazione riguardo alla questione posta dalla sentenza di condanna del 2 dicembre 2014.

Oltre che giuridica, la questione porrebbe una priorità logica, nel senso che prima del quantum e del quomodo, andrebbe valutato l'an della pretesa debitoria, che avrebbe dovuto essere oggetto di una valutazione congiunta degli organi politici statali e regionali o, in alternativa, di una decisione di questa Corte, quale giudice del conflitto. Inoltre, il quantum dovrebbe essere determinato solo a seguito della ricognizione del ruolo e della responsabilità di ciascuna delle amministrazioni coinvolte, sicché la comunicazione della Ragioneria degraderebbe ogni valutazione ad un'attività di mero rapporto amministrativo-contabile, dando per accertato ogni presupposto della rivalsa, come se l'ufficio fosse collocato in una posizione di supremazia diretta con la Regione.

6.3.– Altresì violati sarebbero l'art. 43, comma 7, della legge n. 234 del 2012, nonché il principio di leale collaborazione, per l'illegittimità del procedimento posto in essere per il raggiungimento dell'intesa sul quantum.

Tale procedura, infatti, sarebbe stata messa in atto senza prima affrontare la questione della sussistenza della responsabilità che ha dato luogo alla sanzione comunitaria e, quindi, del presupposto stesso dell'azione di rivalsa; responsabilità da ascrivere unicamente allo Stato. La nota della Ragioneria generale dello Stato, invece, "degraderebbe" i rapporti istituzionali sul piano meramente amministrativo, con evidente lesione delle prerogative costituzionali regionali e con effetti anche sull'autonomia e sulla capacità finanziaria comunale.

L'atto della Ragioneria, inoltre, nel definire già il quantum, avrebbe osservato un percorso procedimentale del tutto diverso da quello delineato dalla legge, determinando un ribaltamento della sequenza procedimentale stabilita dal suddetto comma 7 dell'art. 43, ove si prevedrebbe, invece, che l'intesa sia acquisita prima del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, con cui si stabiliscono l'importo e le modalità del recupero.

6.4.– Da ultimo, in via subordinata, sarebbero insussistenti i presupposti per l'esercizio dell'azione di rivalsa ai sensi dell'art. 43, comma 4, della legge n. 234 del 2012, poiché la sentenza di condanna al pagamento della sanzione non sarebbe conseguenza di un asserito iniziale inadempimento della Regione o del Comune territorialmente interessato. Inoltre, pur ritenendo che sussista una piena competenza regionale in materia di bonifica, a maggior ragione si dovrebbe ritenere lo Stato responsabile della violazione, per non avere esso stesso utilizzato gli strumenti sostitutivi previsti dall'ordinamento.

7.– Con atto depositato in data 6 luglio 2016, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto promosso dalla Regione Emilia-Romagna sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Premette la difesa statale che, al fine di adempiere alla pronuncia della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014, secondo quanto disposto dal comma 9-bis dell'art. 43 della legge n. 234 del 2012, il MEF ha provveduto al pagamento della sanzione iniziale, nonché della prima penalità semestrale. La Ragioneria generale dello Stato, con la nota contestata dalla Regione Emilia-Romagna, avviava pertanto la procedura diretta a verificare la possibilità di raggiungere l'intesa prevista dalla legge.

Nella seduta del 26 maggio 2016 della Conferenza unificata, il Governo avrebbe accettato le due richieste provenienti da Associazione nazionale Comuni d'Italia (ANCI), Regioni e Province autonome, nel senso d'istituire un tavolo finalizzato allo studio ed al raggiungimento di una soluzione condivisa per l'esercizio dell'azione di rivalsa dello Stato, nonché di sospendere il termine di novanta giorni contenuto nella nota oggetto del presente conflitto di

attribuzione.

7.1.– Sotto un primo profilo, il ricorso sarebbe inammissibile per carenza d'interesse concreto della parte ricorrente.

La lettura della nota ministeriale contestata sarebbe errata, trattandosi di un semplice atto di avvio alla procedura, teso all'auspicato raggiungimento dell'intesa, per ciò stesso non lesivo né autonomamente impugnabile.

In ogni caso, atteso che il termine di novanta giorni è stato sospeso a tempo indeterminato ed è stato istituito ai fini del raggiungimento dell'intesa un tavolo tecnico da definirsi in sede di Conferenza unificata, il ricorso sarebbe palesemente inammissibile, in quanto successivo (l° giugno 2016) alla sospensione dell'efficacia dell'atto (altrimenti si avrebbe comunque cessazione della materia del contendere).

7.2.– Il ricorso sarebbe altresì inammissibile (ed in subordine infondato) per mancanza di una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

Non vi sarebbe dubbio che, al di là della qualificazione di diritto che il ricorrente ha assegnato ai vari motivi, essi ruotino tutti intorno alla medesima doglianza e, cioè, alla dedotta violazione, sotto diversi profili, dell'iter procedimentale stabilito dalla legge n. 234 del 2012, per addivenire all'azione di rivalsa da parte dello Stato.

Il pregiudizio denunciato, pertanto, non sarebbe riconducibile ad un'autonoma attitudine lesiva dello stesso, ma soltanto al modo erroneo in cui è stata applicata la legge (sono richiamate le sentenze n. 305 del 2011, n. 95 del 2003, n. 467 del 1997, n. 473 e n. 245 del 1992).

7.3.– Nel merito, da un punto di vista sostanziale, il diritto-dovere dello Stato di attuare nei confronti degli enti territoriali competenti la procedura di rivalsa disciplinata dall'art. 43 non potrebbe essere contestato.

Premesso che sarebbe ovviamente inammissibile ogni tentativo di rimettere surrettiziamente in discussione la legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge n. 234 del 2012, non tempestivamente impugnata dalla Regione (si richiamano le sentenze n. 103 e n. 77 del 2016), la disciplina della bonifica dei siti contaminati, ivi comprese le relative procedure amministrative, andrebbe inquadrata nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sono richiamate le sentenze n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

Gli artt. da 239 a 253 del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplinano tale materia tramite un procedimento volto a porre in capo al soggetto inquinatore l'obbligo di procedere alla bonifica, sotto il controllo delle amministrazioni locali. Secondo il principio di responsabilità ivi declinato, per il recupero di quanto già corrisposto all'Unione europea nel caso oggetto nel presente ricorso, legittimamente lo Stato attiverebbe il procedimento di rivalsa nei confronti della Regione, non essendo tenuto alla previa escussione del soggetto originariamente responsabile per la bonifica ed essendo al contrario i due enti territoriali obbligati in solido. La pretesa dello Stato, pertanto, avrebbe un preciso fondamento giuridico, sia nel d.lgs. n. 152 del 2006, sia nell'art. 117, primo comma, Cost., ai sensi del quale le Regioni sono tenute ad adottare tutte le misure idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria.

8.− Con un'unica memoria, depositata il 18 dicembre 2017, la Regione Emilia-Romagna ha insistito nell'accoglimento dei ricorsi per conflitto di attribuzione, ritenendo impregiudicate le ragioni ivi sostenute anche dai fatti successivi alla proposizione dei ricorsi.

8.1.− Premette la parte ricorrente che il Ministero dell'ambiente, con la nota 0011975/GAB

del 31 maggio 2016, ha trasmesso gli ulteriori documenti riguardanti il sito “Razzaboni”. Pertanto, la Commissione europea, nella nota d’ingiunzione SG-Greffe (2016)D/13662 del 15 settembre 2016, ha chiarito che, per la messa in sicurezza dei rifiuti rinvenuti nel 2001, risulterebbe dimostrato il completamento nel 2009. Inoltre, con riferimento agli ulteriori rifiuti rinvenuti nel 2010 e nel 2012, la Commissione ha preso atto che anch’essi sono stati rimossi e permangono solo alcuni rifiuti inerti e non pericolosi. Infine, per quanto riguarda le attività di decontaminazione cui avrebbero dovuto essere stati sottoposti i rifiuti già oggetto della messa in sicurezza completata nel 2009, è emerso che la misura della messa in sicurezza già posta in essere era sufficiente ed idonea ad impedire che i rifiuti presenti in sito potessero recare pregiudizi alla salute e all’ambiente.

La Commissione sarebbe giunta a siffatte conclusioni in virtù della, seppur tardiva, esaustiva rappresentazione dei vari passaggi da parte delle autorità statali italiane, le uniche legittimate ad interloquire con la Commissione e, conseguentemente, le uniche responsabili di una parziale ed incompleta rappresentazione degli elementi atti a dimostrare la realizzazione delle varie operazioni di bonifica.

8.2.− Ciò premesso, lo stralcio della posizione del sito in questione non varrebbe a superare la richiesta delle sanzioni pregresse, permanendo, dunque, l’interesse della parte ricorrente alla decisione dei conflitti.

In primo luogo, infatti, la procedura di rivalsa sarebbe stata semplicemente sospesa e anzi, sarebbe stato sospeso solo il termine di novanta giorni per il raggiungimento dell’intesa tra Regione e Comune.

In secondo luogo, un mancato chiarimento di attribuzione delle responsabilità sarebbe suscettibile di riverberarsi sul piano delle eventuali probabili contestazioni di danno erariale, essendo state avviate esplorazioni ed indagini informative da parte della Corte dei conti, con riferimento anche alle attività poste in essere dalla Regione Emilia-Romagna circa gli adempimenti inerenti alla bonifica del sito “Razzaboni”, e alle somme pagate a titolo di sanzioni comunitarie. Pertanto, sarebbe comunque interesse della Regione che sia chiarito a chi spetti, fra Stato e Regione, l’attribuzione a sostenere economicamente gli oneri di bonifica, laddove il privato responsabile dell’inquinamento non vi provveda.

8.3.− Il conflitto sarebbe anche sostenuto dal necessario rilievo costituzionale.

Un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006 dovrebbe limitare la competenza regionale ad un intervento in via delegata, riguardo a cui le Regioni non sarebbero pienamente responsabili, non acquisendo un titolo originario ed autonomo per agire e per essere rese responsabili delle loro attività, a prescindere da quanto la legge di conferimento specificamente preveda. Diversamente argomentando, non resterebbe che sollevare anche la questione incidentale di legittimità costituzionale dell’art. 250 in parte qua, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 Cost.

8.4.− Nel merito, la difesa regionale sottolinea che già la giurisprudenza amministrativa ha dichiarato l’illegittimità delle azioni di rivalsa, in virtù del mancato svolgimento di una fase propedeutica tesa all’individuazione delle relative responsabilità, che postulano il mancato esercizio del potere di provvedere (è richiamata la sentenza del TAR Lazio - Roma, sezione seconda, del 10 marzo 2017, n. 3400, nonché successive sentenze, di analogo contenuto).

8.5.− Da ultimo, sarebbe evidente la concreta e attuale lesività degli atti impugnati, derivante dallo stesso avvio del procedimento preordinato ad esercitare la rivalsa nei confronti della Regione, che implicherebbe un’affermazione di responsabilità di quest’ultima e, quindi, una specifica competenza fondata su un’interpretazione pregiudizievole delle attribuzioni regionali (si richiamano le sentenze n. 150 del 1981 e n. 181 del 1971).

Considerato in diritto

1.– La Regione Emilia-Romagna ha promosso tre conflitti di attribuzione tra enti (reg. confl. enti nn. 1, 3 e 4 del 2016), a seguito rispettivamente: del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015; della nota della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 1° febbraio 2016, prot. n. 0001528; della nota del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l'Unione europea del 1° aprile 2016, n. R. G. 31511.

I tre conflitti concernono diverse fasi della vicenda legata alla bonifica della discarica "Razzaboni", sita nel Comune di San Giovanni in Persiceto. Tale discarica rientra tra quelle per cui la Corte di giustizia dell'Unione europea – a seguito della procedura d'infrazione n. 2003/2077 – ha dapprima condannato lo Stato italiano per la violazione degli obblighi di diritto comunitario (sentenza del 26 aprile 2007, causa C-135/05) e, successivamente, irrogato una sanzione pecuniaria per il mancato adempimento agli obblighi previsti dalla precedente decisione (sentenza del 2 dicembre 2014, causa C-196/13).

Non si può non notare che la sanzione pecuniaria risulta irrogata dopo che la bonifica del sito era intervenuta sin dal 2009, mentre la documentazione relativa risulta trasmessa dallo Stato alla Commissione europea non prima del 2016. Agli atti di questo procedimento vi sono posizioni diverse delle parti sulle ragioni di tale ritardo. Certo si è che il difetto di collaborazione tra lo Stato, la Regione Emilia-Romagna e il Comune di San Giovanni in Persiceto ha impedito alla Commissione europea di attestare in una data antecedente l'intervenuta regolarizzazione del sito. Con la conseguenza che la Corte di giustizia ha condannato l'Italia che «non è stata in grado di dimostrare che l'inadempimento constatato nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) sia effettivamente cessato. Si deve quindi considerare che siffatto inadempimento perdura da oltre sette anni, un periodo di durata notevole» (sentenza 2 dicembre 2014). È così ineludibile e grave dover constatare che lo Stato, non fornendo la pur possibile dimostrazione richiesta dalla Corte di giustizia, ha provocato il pagamento di penalità che si risolvono in un danno per la collettività.

1.1.– Con il primo ricorso sono impugnate la diffida del Presidente del Consiglio dei ministri indirizzata alla Regione Emilia-Romagna e al Comune di San Giovanni in Persiceto ai fini della conclusione del procedimento di messa in sicurezza dell'area della discarica, nonché il relativo provvedimento implicito di rigetto della richiesta del Presidente della Giunta regionale di rettifica o revoca della diffida.

Secondo la parte ricorrente gli atti sarebbero lesivi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, come attuato dall'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e dell'art. 117, quinto comma, Cost., come attuato dall'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), per carenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo. Sarebbe altresì leso l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 250 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e all'art. 41 della legge n. 234 del 2012, in virtù del falso ed erroneo presupposto di fatto e di diritto consistente nell'individuazione della Regione quale amministrazione responsabile della bonifica e, di conseguenza, dell'inadempimento eccepito a livello comunitario.

1.2.– Con il secondo ricorso, invece, è impugnata la nota della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'ambiente, che comunica alla Regione l'insussistenza dei presupposti per il ritiro o la modifica della diffida. L'atto violerebbe, in primo luogo, l'art. 120, secondo comma, Cost., l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 e il principio di leale

collaborazione, in virtù del difetto di attribuzione della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento. In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 Cost., per l'erronea individuazione della Regione quale amministrazione responsabile. Da ultimo, sarebbero lesi il principio costituzionale di leale collaborazione, in relazione all'accordo raggiunto con la Regione di proporre l'impugnazione della nota di ingiunzione della Commissione europea, nonché l'art. 24 Cost.

1.3.– Con il terzo ricorso è impugnata la nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l'Unione europea, di avvio del procedimento di rivalsa nei confronti del Comune e della Regione, per il recupero delle somme pagate in virtù della condanna irrogata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, a seguito di procedura d'infrazione, relativa a varie discariche abusive, tra cui quella in oggetto.

L'atto impugnato sarebbe lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché, attribuendo alla Regione una responsabilità che non le compete, risulterebbe fondato su un'erronea qualificazione dei presupposti di fatto e di diritto. La nota, inoltre, lederebbe il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 8 della legge n. 131 del 2003 e 41 della legge n. 234 del 2012, attuativi dell'art. 120, secondo comma, Cost., nell'applicazione dell'art. 43 della legge n. 234 del 2012, per violazione del procedimento stesso di rivalsa, in quanto assunta da un organo tecnico-burocratico e in assenza di una intesa. Altresì violati sarebbero l'art. 43, comma 7, della legge n. 234 del 2012 e il principio di leale collaborazione, per l'illegittimità del procedimento posto in essere per il raggiungimento dell'intesa sul quantum debeatur. Da ultimo, in via subordinata, l'atto impugnato sarebbe illegittimo anche in virtù dell'insussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di rivalsa, ai sensi dell'art. 43, comma 4, della legge n. 234 del 2012.

2.– I tre ricorsi concernono una serie di atti strettamente connessi tra loro, frutto di un'unica sequenza e fondati sul medesimo presupposto.

I giudizi, pertanto, vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

3.– Il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti dello Stato, con il ricorso iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2016, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015, è inammissibile.

3.1.– La Regione Emilia-Romagna non lamenta l'invasione, da parte dello Stato, di una sua competenza costituzionale e riconosce, anzi, l'esclusiva competenza statale in materia.

Oggetto del contendere è l'illegittimità dell'atto di diffida, per carenza del presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo statale. Ad avviso della Regione, infatti, l'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006 conferirebbe alle Regioni soltanto competenze amministrative delegate, non tali perciò da attribuire alle stesse il compito di provvedere direttamente in luogo del Comune alla bonifica del sito. Inoltre, la pretesa di esercizio del potere sostitutivo non avrebbe tenuto conto che il sito era già stato messo in sicurezza.

Come chiarito dalla stessa memoria presentata dalla ricorrente, l'interesse della Regione è quello «[…] che sia stabilito un punto fermo in ordine alla questione principale sollevata con i conflitti […] e, quindi, che significato attribuire alla disposizione di cui all'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006».

Nel caso di specie, quindi, la controversia è relativa all'applicazione di una legge ordinaria, sulla quale si chiede a questa Corte un chiarimento interpretativo. Ciò che viene censurato, in realtà, è l'uso di un potere statale ad avviso della Regione contrario all'interpretazione che

essa dà della disposizione in questione, senza che si sia verificata un'alterazione della ripartizione delle competenze indicate dalla Costituzione.

Le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzione, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale (sentenze n. 52 del 2013 e n. 90 del 2011). «Qualora ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme di rango costituzionale come gli statuti di autonomia speciale), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale» (sentenza n. 380 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 263 del 2014, n. 235 del 2008, n. 95 del 2003 e n. 467 del 1997).

Dunque, poiché la questione prospettata si risolve nella mera denunzia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia, quest'ultima avrebbe dovuto essere fatta valere nelle appropriate sedi giurisdizionali e non in sede di conflitto di attribuzione (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 90 del 2011, n. 235 del 2008 e n. 380 del 2007).

4.– Il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti dello Stato, con il ricorso iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2016, in relazione alla nota della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 1° febbraio 2016, prot. n. 0001528, è inammissibile.

4.1.– La Regione, anche in tal caso, contesta l'erronea interpretazione data a disposizioni di legge in materia di esclusiva competenza statale. In tal modo, però, non si lamenta una lesione dell'ordine costituzionale delle competenze, chiedendosi al più a questa Corte di precisare che allo Stato non spetta l'esercizio del potere sostitutivo anche nei confronti della Regione, alla luce dell'interpretazione di una norma di legge, che altrimenti dovrebbe ritenersi incostituzionale.

Dunque, anche per tale conflitto, si prospetta l'illegittimo uso di un potere statale, senza che sia però alterata la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione, mancando così il necessario presupposto affinché le doglianze proposte possano assumere rilievo in sede di giurisdizione costituzionale (sentenza n. 380 del 2007).

5.– Il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti dello Stato, con il ricorso iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2016, in relazione nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l'Unione europea del 1° aprile 2016, n. R. G. 31511, è inammissibile.

5.1.– Preliminarmente deve respingersi l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa statale, motivata dalla sostanziale sospensione dell'efficacia della nota della Ragioneria impugnata, decisa in sede di Conferenza unificata il 26 maggio 2016.

La sospensione, infatti, non riguarda l'atto in sé, bensì il termine di novanta giorni ivi previsto, restando impregiudicato il presupposto dell'atto, ossia la responsabilità della Regione, oggetto di specifica censura con il ricorso in esame.

5.2.– L'inammissibilità del conflitto, invece, deve essere riconosciuta anche in questo caso alla luce delle specifiche doglianze mosse avverso l'atto impugnato.

La nota del MEF, infatti, è censurata essenzialmente nella parte in cui individua aprioristicamente i soggetti responsabili dell'inadempimento alla base della futura rivalsa, in

assenza però d'istruttoria ai sensi della legislazione in materia. Non sarebbe stato accertato, infatti, l'an della pretesa dello Stato, che anzi avrebbe già avviato il procedimento idoneo alla formazione del titolo esecutivo, in violazione dell'art. 43 della legge n. 234 del 2012.

Dunque, ciò che si lamenta è l'erronea interpretazione e applicazione delle disposizioni legislative in materia e non un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze. Ne consegue che, invocandosi una mera violazione di legge, la stessa sarà sindacabile, semmai, nelle sedi giurisdizionali competenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti dello Stato, con il ricorso iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2016, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015;

2) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti dello Stato, con il ricorso iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2016, in relazione alla nota della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 1° febbraio 2016, prot. n. 0001528;

3) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti dello Stato, con il ricorso iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2016, in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l'Unione europea del 1° aprile 2016, n. R. G. 31511.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.