

In materia di ambiente: la disciplina dei rifiuti tra competenza statale e competenza regionale

Corte Costituzionale , 22 dicembre 2010, n. 373

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale sollevato dallo Stato avverso la legge della Regione Puglia 31 dicembre 2009, n. 36, recante “Norme per l’esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Sono stati impugnati gli articoli 3, comma 1, lettera f), e 6, comma 4, della legge Regione Puglia 31 dicembre 2009, n. 36 (Norme per l’esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), per violazione dell’articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Il ricorrente sottolinea che, l’art. 3, comma 1, lettera f), della legge impugnata, nell’attribuire alla Regione la competenza all’emanazione di linee guida per la gestione integrata dei rifiuti, dispone che «la Regione regola gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l’assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani».

Nel ricorso si richiama la sentenza di questa Corte n. 249 del 2009, la quale ha stabilito che «la disciplina dei rifiuti si colloca nell’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze»; che tale disciplina, pertanto, rientra «in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali». In tale contesto, la norma regionale, prevedendo che la Regione, seppure fino all’adozione degli indirizzi nazionali, regolamenti ambiti riservati allo Stato, eccederebbe dalle competenze regionali risultando invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le norme regionali, così come prefigurate dalla disposizione impugnata, altererebbero inevitabilmente, in una rincorsa temporale priva di ragionevolezza, il quadro omogeneo comunque derivante dalla legislazione nazionale.

La norma di cui all’art. 6, comma 4, della legge impugnata, stabilisce che «in sede di prima applicazione delle nuove disposizioni e tenuto conto delle concessioni di costruzione e gestione degli impianti già affidate dal Commissario delegato per l’emergenza ambientale – Presidente della Regione Puglia – sulla base della normativa antecedente l’entrata in vigore del D.Lgs. 152/2006, le AdA [Autorità d’Ambito], in deroga all’unicità della gestione, possono prevedere affidamenti limitati al servizio di raccolta, trasporto e igiene urbana per una durata non superiore al restante periodo di validità della durata delle concessioni degli impianti affidate e, comunque, per non oltre quindici anni. Alla scadenza di tale periodo di prima applicazione, la successiva gara è effettuata garantendo la gestione unitaria del servizio integrato».

Tale norma si porrebbe in contrasto con la vigente normativa statale in materia di rifiuti. La disciplina relativa all’affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, intesa come insieme di attività dirette alla realizzazione e alla gestione degli impianti, la cui durata è prevista per un periodo non inferiore a quindici anni, è disciplinata dall’articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Secondo tale articolo, l’Autorità d’Ambito, che rappresenta gli Enti locali ricadenti in ciascun ambito territoriale, affida il predetto servizio mediante gara ad evidenza pubblica, ai sensi dell’articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali), sulla base del principio della unicità della gestione affermato dall’articolo 200, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006.

La Corte costituzionale, peraltro, osserva il ricorrente, con la recente sentenza n. 307 del 2009, seppure in materia di servizi idrici integrati, ha affermato il principio del superamento della

frammentazione verticale delle gestioni, che apparirebbe applicabile, all'esito di una lettura attenta delle norme statali vigenti, anche alla fattispecie in esame.

Pertanto, la norma regionale, che dispone una deroga all'unicità del servizio sopra descritta, prevedendo una sorta di scissione con riguardo agli affidamenti relativi ai servizi di raccolta, trasporto e igiene urbana rispetto alle concessioni di costruzione e gestione degli impianti affidate dal Commissario straordinario, ai sensi della normativa antecedente al d.lgs. n. 152 del 2006, violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riconosce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Argomentazioni della Corte:

La Corte, in via preliminare, ribadisce che la competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (ex plurimis sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale. Tuttavia, le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, pur dovendo rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.), livelli di tutela più elevati (sentenze nn. 61, 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelarlo, essendo esso salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime, al fine della loro esplicazione.

Questi principi non sono però applicabili nella fattispecie in esame, in cui la Regione non dichiara di intervenire nell'ambito della propria competenza, ma per regolamentare «gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani», con ciò invadendo la competenza statale. Pertanto, in riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 il giudice ritiene incostituzionale la norma stessa nella parte in cui contiene le linee guida per la gestione integrata dei rifiuti.

Analoghe considerazioni valgono per l'art. 6 dal momento che anche tale disposizione, concernendo la disciplina dei rifiuti interviene nella materia della tutela dell'ambiente, invade la competenza esclusiva statale.

Decisione della Corte:

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera f), secondo periodo, e dell'art. 6, comma 4, della legge regionale;

Giurisprudenza richiamata:

- Sulla competenza esclusiva statale in materia di rifiuti: Corte cost. sentenza n. 249/2009, 307/2009.