

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE**

SENTENZA N. 277
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco BILE Presidente
- Giovanni Maria FLICK Giudice
- Francesco AMIRANTE ”
- Ugo DE SIERVO ”
- Paolo MADDALENA ”
- Alfio FINOCCHIARO ”
- Alfonso QUARANTA ”
- Franco GALLO ”
- Luigi MAZZELLA ”
- Gaetano SILVESTRI ”
- Sabino CASSESE ”
- Maria Rita SAULLE ”
- Giuseppe TESAURO ”
- Paolo Maria NAPOLITANO ”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 febbraio 2008, depositato in cancelleria il successivo 7 marzo ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;
udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;
uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Pitruzzella per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 28 febbraio 2008 e depositato il successivo 7 marzo il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti), la quale ha disposto la sospensione della norma contenuta nel piano di gestione dei rifiuti della Regione, che autorizza la realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro.

Il ricorrente premette che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione assegna alla competenza ripartita le materie del governo del territorio e della protezione civile, con la conseguenza che le Regioni devono disciplinare la «gestione dei rifiuti» nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore. Tale principi, per quanto attiene all'ambito materiale della protezione civile, sono stati fissati dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), che ha, tra l'altro, attribuito allo Stato una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria (art. 2, comma 1, lettera c, e art. 5). Tale competenza si sostanzia nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza. Inoltre, per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza possono essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati – in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2, della stessa legge n. 225 del 1992).

Per quanto attiene alla Regione Calabria, sottolinea ancora la difesa dello Stato, con d.P.C.m. 12 settembre 1997 è stato dichiarato, «fino al 31 dicembre 1998», lo stato di emergenza a causa della crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, prorogato da ultimo al 31 ottobre 2007.

1.1.— Chiarito ciò, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che, durante lo stato di emergenza, il Commissario straordinario ha disposto, con ordinanza del 30 ottobre 2007, n. 6294, l'approvazione e la pubblicazione del piano regionale dei rifiuti, che prevede anche la realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro. Il ricorrente lamenta che con la legge impugnata la Regione, disponendo la sospensione temporanea dei lavori relativi al suddetto termovalorizzatore, avrebbe vanificato gli interventi posti in essere dal Commissario. Si tratta, si puntualizza nel ricorso, di una norma che riproduce il contenuto di una precedente disposizione (art. 14, comma 5, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, che reca «Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8») dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 284 del 2006 per contrasto con i principi fondamentali posti dalla legge n. 225 del 1992.

Il ricorrente rileva, inoltre, come, da ultimo, sia stata emanata l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 22 gennaio 2008, n. 3645, con cui sono stati protratti i poteri del Commissario delegato, nonostante la conclusione dello stato di emergenza, per il completamento entro il 30 giugno 2008 di tutte le iniziative ancora di propria competenza già programmate ed in corso di attuazione.

In definitiva, l'Avvocatura assume che la legge impugnata – prevedendo la sospensione della realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore fino all'espletamento delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologica dell'impianto, per un periodo massimo di sessanta giorni dall'insediamento della Commissione di verifica e comunque fino al pronunciamento di merito della stessa – derogherebbe a quanto previsto dalla citata ordinanza n. 6294 del 2007, con violazione dei principi fondamentali posti dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992 di autorizzazione all'esercizio in via provvisoria dei poteri di ordinanza del Commissario delegato.

Né varrebbe sostenere, si aggiunge, che la disposizione impugnata sarebbe necessaria per consentire la suddetta verifica di compatibilità ambientale, in quanto «tale verifica si inquadra nel corretto (e già svolto) iter procedimentale propedeutico alla realizzazione dell'opera».

Alla luce di quanto esposto, il ricorrente chiede che venga dichiarata costituzionalmente illegittima la norma impugnata, con richiesta di sospensione dei suoi effetti ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, così come modificato dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

2.— Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, la quale, in via preliminare, sottolinea come da una lettura coordinata degli artt. 108 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59) e 5 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, emerga l'esistenza di un dovere di «istituire aree di co-governo e procedure di co-decisione delle emergenze territoriali» (si richiama, al riguardo, la sentenza n. 327 del 2003 di questa Corte).

Nel caso in esame, si sottolinea, non vi sarebbe stata alcuna procedura di codecisione in relazione all'adozione delle ordinanze n. 6294 del 2007 e n. 3645 del 2008. Infatti, sia in occasione dell'approvazione del piano regionale dei rifiuti, sia ai fini della disciplina dello stato di emergenza ambientale regionale, «la competenza della Regione in sede di intesa è stata esautorata». Ne consegue che «l'adozione del provvedimento legislativo di sospensione dei lavori di realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore – proprio in quanto funzionale a consentire l'effettuazione delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologia dell'impianto – costituisce una mera espressione, nonché reintegrazione, della suddetta potestà legislativa e, quindi, pienamente compatibile con il riparto di competenze previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost.».

Sotto altro profilo, la difesa regionale sottolinea come l'esercizio dei poteri di ordinanza ha natura eccezionale e non può legittimare il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale.

Le ordinanze in esame non rispetterebbero i suddetti requisiti, con la conseguenza che «la natura intrinsecamente illegittima delle medesime ordinanze esclude in limine (...) che possa essere considerato come parametro (...) di riferimento per dedurre la illegittimità costituzionale della legge regionale, in particolare mediante il giudizio di legittimità costituzionale in via diretta».

3.— Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Calabria ha ribadito le argomentazioni già contenute nell'atto di costituzione, ribadendo la non contrarietà della legge della Regione Calabria n. 27 del 2007 ai principi fondamentali in materia di protezione civile e di governo del territorio.

Considerato in diritto

1.— Con ricorso notificato il 28 febbraio 2008 e depositato il successivo 7 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni oggetto di censura prevedono la sospensione dei lavori di realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro – per consentire l'espletamento delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologica dell'impianto – per la durata massima di sessanta giorni dall'insediamento della Commissione di verifica e comunque fino alla decisione di merito della stessa.

2.— In via preliminare, appare opportuno rilevare, ribadendo quanto già sottolineato da questa Corte con la sentenza n. 284 del 2006, che lo Stato, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), ha una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge. Più specificamente, tale competenza si sostanzia nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. L'esercizio di questi poteri – come è stato specificato dalla normativa successivamente intervenuta – deve avvenire d'intesa con le Regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché dall'art. 5, comma 4-bis, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile) convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401.

Inoltre, per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza, possono essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992) – in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto, tuttavia, dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2).

2.1.— In applicazione, in particolare, del citato art. 5 della legge n. 225 del 1992, con d.P.C.M. 12 settembre 1997 è stato dichiarato, «fino al 31 dicembre 1998», lo stato di emergenza nella Regione Calabria a causa della grave crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Tale stato di emergenza, più volte prorogato per periodi variamente determinati, è stato, da ultimo, protratto fino al 31 ottobre 2007 con d.P.C.m. 16 febbraio 2007. Il mancato completamento entro il suddetto termine delle iniziative volte a superare il contesto di criticità ambientale in atto nel territorio della Regione Calabria ha, però, indotto il Presidente del Consiglio dei ministri, con ordinanza del 22 gennaio 2008, n. 3645, ad attribuire al Commissario delegato il compito di portare ad esecuzione gli interventi già programmati ed in corso di attuazione.

Durante la vigenza della predetta situazione di grave rischio ambientale il Commissario delegato ha adottato, tra l'altro, l'ordinanza 30 ottobre 2007, n. 6294, con cui è stato approvato il nuovo piano di gestione dei rifiuti della Regione Calabria, il quale prevede anche la realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro. Sia l'ordinanza n. 3645 del 2008, che la precedente ordinanza n. 6294 del 2007 non sono state impuginate dalla Regione Calabria né in sede di giurisdizione amministrativa, né con ricorso per conflitto di attribuzione davanti a questa Corte.

In questo contesto si colloca la legge regionale impugnata, la quale, come già precisato, ha disposto la sospensione dei lavori di realizzazione del predetto impianto in attesa dell'effettuazione delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologica.

2.2.— Nei confronti della suddetta legge si appuntano le critiche del Presidente del Consiglio dei ministri di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.3.— Il ricorso è fondato.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che le previsioni contemplate nei richiamati articoli 5 della legge n. 225 del 1992 e 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 – le quali legittimano lo Stato ad adottare specifiche ordinanze di necessità ed urgenza per ovviare a situazioni di emergenza – sono espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, che assume una valenza particolarmente pregnante quando sussistano ragioni di urgenza che giustificino un intervento unitario da parte dello Stato (sentenza n. 284 del 2006).

Detto intervento rinviene, altresì, un ulteriore titolo di legittimazione nella competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente, nel cui ambito si colloca il settore relativo alla gestione dei rifiuti (sentenze n. 284 del 2006; n. 161 e n. 62 del 2005; n. 312 e n. 96 del 2003).

2.4.— La legge regionale impugnata, disponendo la sospensione, pur essendo ancora in atto la situazione di emergenza, degli effetti prodotti dall'ordinanza n. 6294 del 2007, emanata dal Commissario delegato, ha violato i principi fondamentali posti dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

La Corte ha già ritenuto illegittima tale modalità di esercizio della potestà legislativa regionale, dichiarando incostituzionale, tra l'altro, l'art. 14, comma 5, della legge della stessa Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, che reca «Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», che aveva, in attesa dell'approvazione del nuovo «piano regionale dei rifiuti», bloccato «temporaneamente» la realizzazione del raddoppio dello stesso termovalorizzatore di Gioia Tauro.

In questa sede, pertanto, deve ribadirsi la non conformità a Costituzione di siffatti interventi che, lungi dal costituire svolgimento attuativo dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, si pongono l'obiettivo di neutralizzare gli effetti prodotti da ordinanze che rinvergono il proprio fondamento giustificativo nella legge statale e nella potestà di dettare i principi fondamentali in una materia affidata alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

2.5.— Né si può pervenire ad una diversa conclusione sulla base di quanto affermato dalla difesa regionale, e cioè che l'adozione delle norme con cui è stata disposta la sospensione dei lavori costituisca una «reintegrazione» della potestà legislativa violata.

Sul punto, con la citata sentenza n. 284 del 2006, si è affermato che «il legislatore regionale non può utilizzare (...) la potestà legislativa per paralizzare – nel periodo di vigenza della situazione di emergenza ambientale – gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza, non impugnati, emanati in attuazione delle riportate disposizioni di legge espressive di principi fondamentali». Allo stesso modo, privo di fondamento è il rilievo, svolto sempre dalla difesa regionale, secondo cui l'ordinanza di approvazione del piano regionale dei rifiuti, non essendo stata adottata nel rispetto delle procedure di concertazione previste dall'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, non può essere considerata come parametro di riferimento per dedurre la illegittimità costituzionale della legge regionale, in particolare mediante il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

A prescindere dall'ovvia considerazione che le ordinanze di urgenza, per la loro natura, non potrebbero comunque assurgere al valore di parametro interposto, la infondatezza della suindicata deduzione difensiva discende dalla necessità di mantenere separati i profili di rilevanza costituzionale afferenti al rapporto tra competenze legislative attribuite ai diversi livelli di governo che possono venire in rilievo nei giudizi di impugnazione delle leggi, dagli aspetti relativi alla illegittimità delle ordinanze di necessità ed urgenza. Tale ultimo profilo, in realtà, appartiene al piano dell'esercizio concreto delle funzioni amministrative, e deve essere dedotto nelle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione. Ed infatti, soltanto in tali sedi la Regione avrebbe potuto contestare la validità dei suddetti provvedimenti anche in relazione alla mancanza di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione ai fini della loro adozione. È evidente, dunque, come non sia consentito alla Regione richiamarsi ad una presunta illegittimità delle ordinanze adottate da autorità dello Stato, che non abbiano formato oggetto di rituale impugnazione nei termini e con le modalità previste dall'ordinamento per la loro contestazione in sede giudiziaria.

2.6.— Infine, deve rilevarsi come – contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della Regione Calabria – le norme censurate non possano rinvenire la loro giustificazione, sul piano costituzionale, nella natura transitoria, peraltro solo apparente, del precetto in esse contenuto. Infatti, tali norme, pur stabilendo formalmente che la sospensione «avrà la durata massima di 60 giorni dall'insediamento della Commissione di verifica», aggiungono che la stessa permarrà «fino al pronunciamento di merito» da parte della medesima Commissione e quindi senza la predeterminazione di un termine finale di durata della sospensione stessa.

3.— Alla luce delle considerazioni che precedono, la legge impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con assorbimento dell'esame dell'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

**PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE**

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2008.