



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 106 del 19/07/2012

ORDINANZA 24 maggio 2012, n. 168

Ricorso Co.Ge.Ser. c/Regione Puglia.

Publicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 25 della Legge 11 marzo 1953, n. 87

N. 168 Reg. ordinanze 2012

Ordinanza del 4 maggio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sul ricorso proposto da Co.Ge.Ser. Consorzio aziendale lavorazione di marmi e pietre c/Regione Puglia e Provincia di Barletta Andria Trani

N. 1013/2012 Reg. Prov. Coll.

N. 01988/2011 Reg. Ric.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale
per la Puglia
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1988 del 2011, proposto da Co.Ge.Ser - Consorzio Aziende lavorazione di marmi e pietre, rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Di Cagno, con domicilio eletto in Bari, via Nicolai, 43;

contro

Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Lancieri, con domicilio eletto in Bari, via Cardassi, 58;
Provincia Barletta Andria Trani;

per l'annullamento

- della delibera di G.R. n. 1712/2011 (pubblicata sul BURP 127 del 16.8.2011) approvativa del "Regolamento Garanzie finanziarie relative alle attività di smaltimento e di recupero di rifiuti (d.lgs. 152/2006. Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo). Modifica";
- nonché degli atti presupposti e connessi, ivi compresa, ove occorra, la nota di trasmissione in data 6.9.2011 della Provincia di BAT, a firma del Dirigente il Settore 15° - Rifiuti e Bonifiche;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia; Viste le memorie difensive;

Visti gli artt. 79, comma 1 cod. proc. amm., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti tutti gli atti dello causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2012 per le parti i difensori avv.ti Maurizio Di Cagno e Marco Lancieri;

FATTO

L'odierno ricorrente Co.Ge.Ser. - Consorzio Aziende lavorazione di marmi e pietre è proprietario e gestore della discarica controllata di 2ª categoria, tipo A per inerti sita in agro di Bisceglie alla contrada "La Piscinelle" in virtù di autorizzazione n. 42/Rif. in data 11.11.1999 rilasciata dal Prefetto della Provincia di Bari.

In seguito all'entrata in vigore del dlgs 13 gennaio 2003, n. 36 il Consorzio deducente presentava alla Provincia di Bari il piano di adeguamento della discarica ai fini della prosecuzione dell'esercizio. La Provincia di Bari, tuttavia, non si esprimeva in ordine al predetto piano di adeguamento.

Con la nota prot n. 3075 del 7.8.2007 la Provincia di Bari invitava il Consorzio a conformarsi al contenuto del regolamento della Regione Puglia 16 luglio 2007, n. 18 recante disposizioni in materia di "garanzie finanziarie relative alle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti (dlgs n. 152/06). Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo", come recepito con deliberazione della Giunta provinciale di Bari n. 107 del 27.7.2007.

In particolare, con il regolamento regionale n. 18/2007, la Regione Puglia, "in applicazione dell'art. 22 della L.R. n. 39/2006 e nelle more della determinazione da parte dello Stato dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti di cui alla lettera h) comma 2 dell'art. 195 dlgs n. 152 del 3 aprile 2006" (cfr. art. 1, comma 1 del citato regolamento), ha dettato norme a regime in materia di garanzie finanziarie per l'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti.

In esecuzione del citato regolamento il Consorzio Co.Ge.Ser avrebbe dovuto offrire garanzie che - secondo la prospettazione dello stesso ricorrente - sono eccessive e che nessun istituto bancario o

assicurativo sarebbe disposto a prestare.

Con l'impugnata deliberazione di G.R. n. 1712/2011 la Regione Puglia ha apportato modifiche ad alcune disposizioni del regolamento regionale n. 18/2007.

La Provincia di Barletta-Andria-Trani con la gravata nota dirigenziale del 6.9.2011 ha richiesto al Consorzio istante di trasmettere le garanzie finanziarie previste dal citato regolamento regionale, così come modificato dalla D.G.R. n. 1712/2011.

L'odierno deducente impugna in questa sede la deliberazione della Giunta Regionale della Puglia 26.7.2011 n. 1712, pubblicata sul BURP n. 127 del 16.8.2011, ad oggetto "Regolamento garanzie finanziarie relative alle attività di smaltimento e di recupero di rifiuti (d.lgs. 152/06. Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo). Modifica", e la nota del Dirigente del Settore 15° - Rifiuti e Bonifiche della Provincia di Barletta-Andria-Trani del 6.9.2011, con cui è stato richiesto al Consorzio istante di trasmettere le garanzie finanziarie come previste dal citato regolamento regionale, così come modificato.

Si affida ai motivi così rubricati:

1. Illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 22 legge Regione Puglia 28.12.2006, n. 39 per violazione dell'art. 117 Cost. e dell'art. 195, comma 2, lett. g) (già lett. h) dlgs 3.4.2006, n. 152;
2. Violazione dell'art. 14 dlgs 13.1.2003, n. 36. Violazione dell'art. 1 legge 7.8.1990, n. 241. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di motivazione; carenza di istruttoria; illogicità; ingiustizia manifesta;
3. Violazione, sotto distinto profilo, del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per illogicità; ingiustizia manifesta; disparità di trattamento;
4. Violazione, sotto distinto profilo, del principio di proporzionalità dall'azione amministrativa. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta e disparità di trattamento.

Si costituiva la Regione Puglia, resistendo al gravame.

Alla pubblica udienza del giorno 7 marzo 2012 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2 legge Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 assuma rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione della presente causa e sia non manifestamente infondata, per le ragioni che si diranno.

Ai sensi della citata disposizione regionale "La Regione provvede entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento."

In esecuzione del suddetto art. 22, comma 2 legge Regione Puglia n. 39/2006 la Regione ha provveduto alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti con il gravato regolamento regionale n. 18/2007.

Invero, la premessa dell'art. 1 del regolamento regionale n. 18/2007 chiarisce che lo stesso è stato emanato "In applicazione dell'art. 22 della L.R. n. 39/2006 e nelle more della determinazione da parte dello Stato dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti di cui alla lettera h) comma 2 dell'art. 195 del D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006...".

Delle previsioni contenute nel regolamento n. 18/2007 (come risultante dalle modificazioni apportate dalla gravata D.G.R. n. 1712/2011) l'Amministrazione provinciale della Provincia BAT ha fatto esplicita applicazione con l'impugnata nota del Dirigente del Settore 15° - Rifiuti e Bonifiche del 6.9.2011, con cui è stato richiesto al Consorzio istante di trasmettere le garanzie finanziarie previste dal citato regolamento regionale, così come modificato.

Detto provvedimento provinciale (censurato in questa sede in uno alla D.G.R. n. 1712/2011 recante

modificazioni al regolamento regionale n. 18/2007) è, pertanto, chiaramente applicativo delle previsioni contenute nel regolamento regionale come successivamente novellato.

Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della citata disposizione legislativa regionale (i.e. art. 22, comma 2 legge Regione Puglia n. 39/2006 su cui si fonda il potere della Regione di adottare il citato regolamento n. 18/2007 e le successive modifiche) ai fini della decisione della presente controversia, tenuto conto del motivo di ricorso sub 1 che pone al centro la valutazione in ordine alla compatibilità costituzionale della disposizione legislativa regionale de qua.

Invero, unicamente la declaratoria di incostituzionalità della prescrizione di cui all'art. 22, comma 2 legge Regione Puglia n. 39/2006, facendo venir meno la norma attributiva della potestà regolamentare (concretatasi con l'adozione del regolamento regionale n. 18/2007 modificato con la gravata D.G.R. n. 1712/2011), determinerebbe la caducazione del contestato provvedimento provinciale applicativo del menzionato regolamento.

A tal riguardo, va, altresì, evidenziato che il ricorso del Consorzio Co.Ge.Ser. è sicuramente ammissibile.

Il regolamento n. 18/2007 (modificato dalla D.G.R. n. 1712/2011) configura un tipico "regolamento volizione preliminare" contenente disposizioni normative generali ed astratte circa i requisiti e le capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, prive di carattere immediatamente lesivo.

Cons. Stato, Sez. IV, 14 febbraio 2005, n. 450 distingue i "... regolamenti c.d. volizioni preliminari, che, caratterizzati da requisiti di generalità e astrattezza, contengono previsioni normative astratte e programmatiche, che non si traducono in una immediata incisione della sfera giuridica del destinatario, a nulla rilevando che ciò possa accadere 'n futuro, e i regolamenti c.d. volizioni-azioni, che contengono, almeno in parte, previsioni destinate alla immediata applicazione, in quanto capaci di produrre un immediato effetto lesivo della sfera giuridica del destinatario....".

La distinzione è strumentale all'affermazione, da parte del Consiglio di Stato, della operatività della regola della immediata impugnazione unicamente nella seconda ipotesi (regolamento volizione azione), dovendosi nel primo caso (regolamento volizione preliminare) far ricorso alla tecnica della cd. doppia impugnazione congiunta di regolamento ed atto applicativo lesivo.

In tal senso anche T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 8 marzo 2006, n. 95: "I regolamenti possono essere autonomamente e immediatamente impugnati solo quando contengano disposizioni suscettibili di arrecare, in via diretta ed immediata, un'effettiva e attuale lesione dell'interesse di un determinato soggetto (c.d. regolamenti costituenti "volizioni azioni"), mentre se il pregiudizio è conseguenza dell'atto di applicazione concreta, il regolamento deve essere impugnato congiuntamente ad esso (c.d. regolamento costituente "volizione preliminare").".

Cionondimeno, parte ricorrente, a fronte di un regolamento regionale quale il n. 18/2007 (qualificabile come regolamento volizione preliminare) contenente - come detto - mere disposizioni generali ed astratte risultanti dalle modificazioni apportate dalla D.G.R. n. 1712/2011 (e quindi insuscettibili, in quanto tali, di arrecare un pregiudizio in via diretta ed immediata alla propria sfera giuridica), lo ha correttamente censurato con la tecnica della doppia impugnazione, e cioè congiuntamente al menzionato provvedimento dell'Amministrazione provinciale BAT (nota dirigenziale del 6.9.2011) applicativo del suddetto regolamento come novellato dalla D.G.R. citata.

Venendo al profilo della non manifesta infondatezza, va rilevato che l'autoattribuzione legislativa (ex art. 22, comma 2 legge Regione Puglia n. 39/2006), sia pure in via transitoria, da parte della Regione Puglia, della potestà di dettare norme regolamentari in detta materia (riservata alla competenza normativa statale) si pone in contrasto con l'art. 117, commi 2, lett. s) e 6 Cost. e con l'art. 195, comma 2, lett. g) dlgs n. 152/2006.

Invero, in forza della disposizione costituzionale (introdotta dalla riforma costituzionale n. 3/2001) spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Peraltro, l'art. 117, comma 6 Cost. sancisce che "La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni."

Ai sensi dell'art. 195, comma 2, lett. g) dlgs n. 152/2006 (disposizione certamente in linea con la previsione di cui al citato art. 117, comma 2, lett. s) Cost.) spetta allo Stato "... la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle Regioni, con particolare riferimento a quelle dei soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 212, secondo la modalità di cui al comma 9 dello stesso articolo;..." (con la novella di cui dlgs 3 dicembre 2010, n. 205 l'originaria lett. h) cui fa riferimento la premessa dell'art. 1 del regolamento regionale n. 18/2007 è divenuta l'attuale lett. g), restandone, tuttavia, immutata la formulazione).

La materia oggetto del presente contenzioso (i.e. determinazione, operata - sia pure in via transitoria - dalla Regione Puglia con il censurato regolamento n. 18/2007 come modificato dalla impugnata D.G.R. n. 1712/2011, delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti) è, pertanto, riservata alla competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato ai sensi degli artt. 117, commi 2, lett. s) e 6 Cost. e 195, comma 2, lett. g) dlgs n. 152/2006, venendo in rilievo "la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

Di conseguenza la Regione non ha potestà legislativa e regolamentare, neppure in via transitoria, in subiecta materia. Peraltro, lo Stato non ha conferito ai sensi dell'art. 117, comma 6 Cost alcuna delega "regolamentare" alla Regione.

Ne deriva il contrasto del regolamento n. 18/2007 (modificato dalla impugnata D.G.R. n. 1712/2011) e prima ancora dell'art. 22, comma 2 legge Regione Puglia n. 39/2006 con il citato parametro costituzionale.

In particolare, la norma legislativa regionale ha illegittimamente attribuito alla Regione il potere di adottare un regolamento in una materia riservata alla competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato.

A tal proposito, si rammenta il principio affermato da Corte cost., 22 dicembre 2010, n. 373:

"La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera f), secondo periodo, 1. reg. Puglia 31 dicembre 2009 n. 36, nella parte in cui attribuisce alla Regione il potere di 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. 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 pur in assenza della relativa disciplina statale. Il legislatore regionale non poteva dunque disporre che l'esercizio delle funzioni pianificative della Regione potesse prescindere dalla previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritiene invece essenziali."

Conclusivamente il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'art. 22, comma 2 legge Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39, per contrasto con l'art. 117, commi 2, lett. s) e 6 della Costituzione e con l'art. 195, comma 2, lett. g) dlgs 3 aprile 2006, n. 152.

Alla luce delle considerazioni che precedono è sospesa ogni decisione sulla predetta controversia, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Prima Sezione, visti gli artt. 79, comma 1 cod. proc. amm., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 22, comma 2 legge Regione Puglia 28 dicembre 2006,

n. 39, per contrasto con l'art. 117, commi 2, lett. s) e 6 della Costituzione e con l'art. 195, comma 2, lett. g) dlgs 3 aprile 2006, n. 152, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta regionale della Regione Puglia e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Regione Puglia.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Corrado Allegretta, Presidente

Savio Picone, Primo Referendario

Francesco Cocomile, Referendario, Estensore

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta
