

TESTO UFFICIALE
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE

PREMIÈRE PARTIE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Ricorso n. 42 depositato il 17 aprile 2020.

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale.

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE
RICORSO EX ART. 127 DELLA COSTITUZIONE

per

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12 è domiciliato ex lege,

contro

la REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA, in persona del Presidente pro-tempore, con sede in Aosta, (AO) alla Piazza A. Deffeyes n. 1,

PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE dell'articolo 38 della Legge regionale della Regione Autonoma Valle d'Aosta n. 1 dell'11 febbraio 2020 pubblicata sul B.U. della Regione Autonoma Valle d'Aosta n. 7 del 13.2.2020 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali" come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 6 aprile 2020.

Sul B.U. della Regione Autonoma Valle d'Aosta n. 7 del 13.2.2020 è stata pubblicata la Legge Regionale della Valle d'Aosta n. 1 dell'11 febbraio 2020.

Per quanto in questa sede d'interesse, l'art 38 della predetta Legge Regionale, disposizione impugnata, così dispone al comma 2:

Art. 38

Finanziamento per interventi di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati di rilevanza regionale. Modificazione della legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31.

1. ...*(omissis)*...
2. *A decorrere dall'1° gennaio 2021 la Tabella di cui all'allegato A della l.r. 31/2007 è sostituita dalla seguente:
"Allegato A (articolo 23, comma 1):*

Tipologia di rifiuto

*Tributo
€/ton*

Rifiuti inerti come definiti all'articolo 2, comma 1, lettera e), del d.lgs. 36/2003, non soggetti a caratterizzazione analitica

*2,00***

Rifiuti derivanti da attività da scavo (terre e rocce) rientranti nei valori limiti di cui alla Colonna A, tabella 1, allegato all'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del d.lgs. 152/2006	10,00**
Rifiuti derivanti da attività da scavo (terre e rocce) rientranti nei valori limiti di cui alla Colonna B, tabella 1, allegata all'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del d.lgs. 152/2006	5,00**
Rifiuti speciali assimilabili agli urbani	18,00
Rifiuti urbani da spazzamento delle strade	5,17
Rifiuti speciali assimilabili agli urbani da spazzamento delle strade	10,00
Sabbie da impianti di depurazione delle acque reflue urbane e assimilate	5,17
Rifiuti speciali non pericolosi del settore metallurgico smaltiti in discariche per rifiuti non pericolosi	5,17
Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per inerti prodotti in Regione	10,00
Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per inerti provenienti da fuori Regione	25,82
Rifiuti urbani	18,00*

Per ogni tipologia di rifiuto conferita in discarica non ricompresa in tabella si applica il valore massimo del tributo previsto dalla normativa vigente.

* L'effettivo importo per i rifiuti urbani è definito annualmente a partire dall'importo base di 18,00 €/ton applicando la maggiorazione o detrazione di cui all'art. 205 del d.lgs. 152/2006 sulla base della percentuale di raccolta differenziata conseguita dal singolo SubATO

** per il conferimento è consentito di applicare un rapporto di conversione convenzionale peso/volume pari a 1,5 tonnellate per metro cubo”.

3. ... (omissis)...”.

Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile nella disposizione *supra* indicata.
Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1) *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sotto il profilo della violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente nonché in relazione all'art. 3, comma 29, L. 549/95 (norma interposta) nonché degli artt. 3, 41 e 120 Cost.*

Come da costante giurisprudenza, la disciplina dei rifiuti, riconducibile alla materia “*tutela dell'ambiente*” (sentenze 28/2019, 215 e 150/2018 e 244/2016), appartiene alla competenza esclusiva statale “*spettando allo Stato l'adozione delle determinazioni che rispondono ad esigenze di tutela uniformi*” (da ultimo sentenza n. 231/2019).

In detta materia, la disciplina statale “*costituisce anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province Autonome dettano in altre materia di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenze n. 314/09, 62/08 e 378/07)*” (sentenze nn. 58 e 180/2015).

L'articolo 38, comma 2, sopra citato contrasta con la competenza esclusiva statale in materia di “*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*” (art. 117, comma 2, lett. s). Cost.) materia “*trasversale*” e “*prevalente*”, che si impone integralmente nei confronti

delle Regioni, anche ad autonomia speciale, che non possono contraddirla, e a cui fa capo la disciplina dei rifiuti, spettando, come visto, allo Stato, per costante giurisprudenza costituzionale, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Infatti, il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le Regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (cfr. ex plurimis, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018).

L'articolo 38, sotto la rubrica "*Finanziamento per interventi di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati di rilevanza regionale. Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 3*", al comma 2 *sostituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2020, l'allegato A alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31* recante nuove disposizioni in materia di rifiuti.

L'anzidetto allegato A, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 23 della legge regionale 31/2007, stabilisce gli importi per ogni tonnellata metro cubo di rifiuto conferito in discarica ai fini del calcolo dell'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito ai sensi dell'articolo 3, della legge (statale) 28 dicembre 1995, n. 549 e posto in carico al soggetto gestore dell'impianto di smaltimento con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua lo smaltimento.

Dalla lettura del novellato allegato A, si evince che per la medesima tipologia di rifiuti, ovvero "*rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per inerti*", la Regione applica sostanziali differenze se la provenienza del rifiuto sia o meno extraregionale, prevedendo un valore pari a 25,82 euro/t se invece i rifiuti sono di provenienza extraregionale.

A tal riguardo, occorre evidenziare che i criteri determinativi del tributo de quo sono stati stabiliti a livello statale dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante "*Misure di razionalizzazione della finanze pubblica*", il cui art. 3, comma 29 prevede che:

"29. L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti, in misura non inferiore a 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 13 marzo 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2003; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto". - omissis -

La suddetta norma statale, quindi, in relazione ai rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per inerti, fissa l'ammontare dell'imposta da applicare a livello regionale in misura non inferiore ad 0,001 €/kg (pari ad 1 €/tonn.) e non superiore ad 0,01 €/kg (pari a 10 €/tonn.).

Da ciò deriva che la Regione, nel rideterminare, con il novellato allegato A alla L.R. 31/2007, il valore del tributo applicabile ai rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per inerti, risulta essersi discostata dai criteri applicativi previsti dal suddetto articolo 3, comma 29 della legge n. 549 del 1995, prevedendo una tassazione più elevata rispetto a quella consentita dalla legislazione statale (massimo 10 €/tonn.) per i rifiuti extraregione e ponendosi, pertanto, in contrasto con essa.

Siffatta previsione, oltre a violare il suddetto parametro statale interposto derivante legge n. 549 del 1995, si traduce di fatto in una misura potenzialmente limitativa all'introduzione di rifiuti speciali di provenienza extraregionale, con il conseguente concretarsi di un ostacolo alla libera circolazione delle cose.

Trattasi di una imposizione tributaria superiore due volte e mezza la misura massima prevista dal legislatore nazionale, che colpisce la circolazione dei beni e che si appalesa di per sé discriminatoria nei confronti di soggetti collocati fuori dal territorio regionale.

Da ciò deriva il contrasto con i parametri di cui agli artt. 3, 41 e 120 Cost., atteso che la norma regionale censurata, rispettivamente:

- a. introduce un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento operanti al di fuori del territorio regionale;
- b. restringe la libertà di iniziativa economica in assenza di concrete e giustificate ragioni attinenti alla tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, valori che non possono ritenersi posti in pericolo dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti;
- c. introduce un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (cfr. sentenza n. 335 del 2001), violando il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost. che vieta ogni misura atta ad ostacolare «*in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni*» (sentenze n. 10 del 2009 cit.; n. 164 del 2007 n. 247 del 2006; n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

Si evidenzia al riguardo che in relazione proprio all'art. 120 Cost., al fine di valutare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti, ha precisato che:

«occorre esaminare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se

il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione (sentenza n. 51 del 1991) ».

Nel caso in esame appare evidente come non sussista alcuno dei citati presupposti. Ed infatti, dalla relazione agli emendamenti della II Commissione al DDLR 45/XV, emerge soltanto che il legislatore regionale ha ritenuto *“di dover aggiornare tali importi [delle tariffe n.d.r.] cercando di incidere in particolare sul tributo per il conferimento di rifiuti speciali in discariche per rifiuti inerti in modo da scoraggiare tali conferimenti”*¹.

2) *Violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119 secondo comma Cost. sotto il profilo della violazione delle competenze statali in materia di “sistema tributario” nonché in relazione all’art. 3, comma 29, L. 549/95 e all’art. 8 D.Lgs. 68/2011 (norme interposte) e agli artt. 2 e 3 dello Statuto regionale approvato con L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 4.*

Ulteriori profili di illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata si rinvencono nella violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), Cost. (che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario) e 119, secondo comma, Cost. (che subordina la possibilità per le Regioni e gli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie al rispetto dei principi (statali) di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario), in relazione alla legge n. 42 del 2009 e all’attuativo decreto legislativo n. 68 del 2011, recanti principi fondamentali di finanza pubblica e che qui assumono valore di parametri statali interposti.

Secondo costante orientamento della giurisprudenza

“la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e, di conseguenza, l’esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già “proprio” della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l’attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (sentenze n. 397 e n. 335 del 2005, concernenti lo stesso tributo speciale...” (sentenza n. 85/2017).

Non spetta, quindi, al legislatore regionale introdurre modifiche alla normativa statale che non siano da essa espressamente consentite (di qui la violazione dell’art. 119 Cost.) pena l’invasione della competenza esclusiva in materia di tributi statali, trattandosi di materia *“sistema tributario ... dello Stato”* indicata nella lettera e) dell’art. 117 Cost.

A tal riguardo nella sent. 102/2008, la Corte ha affermato che *“le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall’obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all’emanazione della legislazione statale di coordinamento”* e che fino a quando la legge statale di coordinamento non sarà emanata *“è vietato alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali”* (cfr. anche la sent. 75/2006, secondo la quale, in mancanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che devono essere fissati dal legislatore statale ai sensi dell’art. 119, secondo comma, Cost., alle Regioni è precluso ogni intervento legislativo sui tributi erariali. Più di recente cfr. la sentenza n. 23/2010).

È stato ancora precisato che

“come questa Corte ha già avuto modo di affermare, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora sentenze 296/2003 e 297/2003): e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti” (sent. 37/2004).

Solo per le ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, la Corte ha affermato sussistere il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell’art. 117 Cost., anche in mancanza di un’apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell’ordinamento tributario (sent. 102/2008 e in tal senso, ancora, la sent. 37/2004).

¹ La relazione è consultabile sul sito della Regione al seguente indirizzo:

<https://wdd.consiglio.vda.it/consiglio/ilaweb20.nsf/Atto.xsp/pub/XV/2019/15144?lang=it&sc=3>

La fondamentale conseguenza della non attuazione del dettato costituzionale è che spetta ancora al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, relativamente a tributi, già regolati dallo Stato, anche se il relativo gettito è destinato alle Regioni.

Dunque, fino a quando non sarà completato il processo legislativo di coordinamento, è da ritenere vietato alle Regioni:

- istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato;
- legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali;
- legiferare in materia tributaria deducendo i principi di coordinamento dalle norme attualmente in vigore, in attesa della legge statale di coordinamento.

Detti principi sono da considerarsi validi anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), e dell'attuativo decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) in virtù del quale (art. 8) dal 2013, sono stati trasformati in tributi propri regionali un elenco di tributi da ritenersi tassativo e che non comprende il tributo di conferimento in discarica, disciplinato dalla legge regionale impugnata in modo difforme rispetto alla disciplina di cui all'art. 3, comma 29, L. 549/95, costituente principio fondamentale ai sensi dell'art. 119 Cost. ex art. 3, comma 35, L. 549/95.

In conclusione, la norma regionale censurata è frutto dell'illegittimo esercizio da parte della Regione della propria potestà legi-slativa in una materia in cui lo Stato ha competenza esclusiva.

Per tale motivo la disposizione regionale eccede anche dalle competenze affidate alla Regione dallo Statuto speciale di autonomia ex artt. 2 e 3 Legge Costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4.

In considerazione di quanto precede, l'articolo 38, comma 2 deve essere impugnato per violazione degli articoli 3, 41, 117, secondo comma, lettere e) ed s), 119 e 120 Cost., in riferimento ai parametri statali interposti dianzi citati:

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare l'articolo 38, comma 2, della Legge regionale della Regione Autonoma della Valle d'Aosta n. 1 dell'11 febbraio 2020 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali*" pubblicata sul B.U. Regione Autonoma Valle d'Aosta n. 7 del 13 febbraio 2020 come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 6 aprile 2020, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 6 aprile 2020.
Roma, 9 aprile 2020

Gianni DE BELLIS
VICE AVVOCATO GENERALE

Alfonso PELUSO
AVVOCATO DELLO STATO