

Sentenza: n. 233 del 23 luglio 2009

Materia: tutela ambientale (acque)

Limiti violati: artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 in riferimento al principio di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione, anche con riferimento a principi e norme del diritto comunitario e convenzioni internazionali.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Calabria, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana

Oggetto: articoli da 73 a 140 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)

Esito: dichiarazione di inammissibilità per le questioni sollevate dal ricorso della Regione Piemonte e quelle sollevate specificamente in relazione agli articoli 73, 74, comma 1, 75, comma 1 lettera b), 77, comma 5; dichiarazione di non fondatezza per le questioni sollevate nei confronti degli artt. 73, comma 2, 75, comma 4 e 5, 87, comma 1.

Estensore nota: Carla Paradiso

La Corte costituzionale riunisce in un'unica pronuncia una serie di ricorsi riguardanti il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ed in particolare la Sezione II della Parte III riguardante la tutela delle acque dall'inquinamento. I ricorsi sono stati presentati dalle Regioni Calabria, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e lamentano la violazione delle competenze regionali sotto molteplici aspetti.

In particolare:

- la Regione Calabria ha impugnato gli articoli 73, nella sua interezza e 73, comma 2, 75, comma 1, lettera b), e comma 4, 87, comma 1;
- la Regione Toscana gli articoli 75, comma 5, 77, comma 5, e 87, comma 1;
- la Regione Piemonte l'intera Sezione II della Parte III del citato decreto legislativo;
- la Regione Liguria l'articolo 74, comma 1, lettere h), n), ff) e oo), e comma 2, lettere qq) ed ee);
- la Regione Marche gli articoli 75, comma 5, 77, comma 5, e 87, comma 1.

Complessivamente si denuncia la violazione degli articoli 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. in riferimento al principio di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione, anche con riferimento a principi e norme del diritto comunitario e convenzioni internazionali.

Seguendo l'ordine degli articoli impugnati:

la Regione Calabria deduce l'illegittimità costituzionale dell'articolo 73, che individua gli obiettivi da perseguire nella disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee, - per violazione delle prerogative regionali in ambiti di legislazione concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione. Secondo la ricorrente, la disciplina delle acque è riconducibile ad un insieme di materie di diversa natura, tra le quali sarebbe prevalente la materia del "governo del territorio".

La Corte ritiene la censura generica e quindi non ammissibile perché non evidenzia, nel complessivo contenuto della norma censurata, che si articola in otto previsioni (lettere da a ad h), gli aspetti specifici nei quali potrebbe cogliersi la violazione delle prerogative regionali.

La Regione Calabria, inoltre, contesta più in specifico il comma 2 dell'articolo 73, poiché, nell'indicare gli strumenti attraverso i quali raggiungere, nell'ambito della tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee, gli obiettivi di cui al comma 1, violerebbe le prerogative regionali nella materia di legislazione concorrente del "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del fatto che, per definizione, gli strumenti non attengono a norme di principio; o, in subordine, nel caso si configurasse una concorrenza di competenze, con determinazione statale dei livelli di tutela, ometterebbe di prevedere che la redazione di tali contenuti normativi venga operata previa intesa con i rappresentanti delle Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte ritiene anche questa censura non fondata poiché la previsione di strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale è formulata a livello generale, organizzativo, al fine di assicurare *standard* omogenei sul territorio nazionale. Del resto, dice la Corte, nella materia ambientale, di potestà legislativa esclusiva, lo Stato non si limita a porre principi (come nelle materie di legislazione concorrente): il fatto che tale competenza statale non escluda la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute e di governo del territorio, non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorché individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio (sentenze n. 62 del 2005, n. 12 e n. 61 del 2009).

La Regione Liguria impugna l'articolo 74, comma 1, lettere h), n), ff) e oo), e comma 2, lettere qq) ed ee), per violazione del principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 76 Cost. per contrasto con la legge delega, e dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con la normativa comunitaria.

La ricorrente rinuncia alle impugnazioni nei confronti dell'articolo 74, comma 1, lettere h), n) (limitatamente alla parte relativa alla fognatura dinamica), ff) e oo) e quindi la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, mentre restano in piedi le censure riguardanti:

- l'articolo 74, comma 1, lettera n), che innova la definizione di agglomerato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 152 del 1999. Tale norma risulta di difficile applicazione, con conseguente pregiudizio per la tutela dell'ambiente, e inoltre è in contrasto con la definizione di agglomerato stabilita dall'articolo 2 della direttiva 91/271/CEE. Essa,

dunque, violerebbe gli articoli 3, 76, e 117, primo comma, Cost., arrecando lesione alle prerogative regionali riferite al proprio territorio;

- **l'articolo 74, comma 2, lettera ee)**, che definisce “sostanze pericolose” le «sostanze o gruppi di sostanze tossiche, persistenti e bio-accumulabili e altre sostanze o gruppi di sostanze che danno adito a preoccupazioni analoghe». Secondo la ricorrente la norma dà una definizione di sostanze pericolose così generica da risultare fuorviante e di nessuna utilità sotto il profilo applicativo. *“E' vero che tale definizione corrisponde a quella di cui all'art. 2, n. 29, della direttiva 2000/60/CE, ma compito del legislatore nazionale è appunto quello di integrare le norme delle direttive e renderle applicabili. Ciò non è avvenuto per il concetto di “sostanze pericolose”, e le difficoltà applicative su questo punto pregiudicano, come è facilmente intuibile, la migliore tutela dell'ambiente; né tale pregiudizio è interamente superabile in virtù degli elenchi di sostanze nocive che, a vari fini, sono previsti da singoli atti normativi statali, perché la tutela dell'ambiente necessita di una precisa definizione generale, al fine, ad esempio, di far fronte alle nuove sostanze pericolose”*. Anche in questo caso, dunque, sarebbero violati l'articolo 3 Cost. e, in virtù della diminuita tutela dell'ambiente, l'articolo 76 Cost., con pregiudizio sull'attività regionale in materia.

La Corte ritiene che *“Le censure sollevate dalla Regione Liguria, che investono le definizioni legislative impiegate dalla disposizione di settore, da “agglomerato” a “sostanze pericolose e tossiche”, attengono al merito della disciplina, per le ricadute che la definizione dei concetti determina sulla tutela delle condizioni ambientali prodotte dalle possibili fonti di inquinamento. La Regione ne denota profili di irragionevolezza e inidoneità ai fini del miglioramento dello stato delle acque, sindacando le scelte strategiche che lo Stato manifesta attraverso tali definizioni e pronosticando un peggioramento delle condizioni di tutela dell'ambiente. La critica si muove, in sostanza, sul terreno dell'irragionevolezza delle scelte di merito cui le definizioni statali preludono e dell'eccesso di delega, che tuttavia non ridonda sulle competenze regionali, giacché rimane nella sfera di una verifica generale di rispondenza dei mutamenti strategici di tutela cui le definizioni preludono, rispetto ai limiti imposti ad una legislazione diretta al semplice riordino.*

Le questioni, dunque, appaiono inammissibili nella parte in cui invocano la violazione degli artt. 3 e 76 Cost.

La Regione Liguria invoca genericamente una «menomazione della posizione regionale»: in primo luogo, perché è il territorio stesso della Regione che verrebbe danneggiato dal fatto che i rifiuti liquidi siano sottratti alla normativa sui rifiuti e assimilati agli scarichi idrici, con conseguente lesione della posizione della Regione medesima di rappresentante generale degli interessi della popolazione stanziata su quel territorio; in secondo luogo, perché l'attività legislativa ed amministrativa che la Regione svolge nella materia in questione (pacificamente di sua competenza) verrebbe condizionata dalla illegittimità delle norme statali di base; infine, perché la diminuita tutela dell'ambiente aggraverebbe i compiti che la Regione e gli enti locali devono svolgere per far fronte ai possibili danni, conseguendone la lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione e degli enti locali.

Non sembra che dette indicazioni, che valgono come riferimento ai parametri costituzionali per tutte le questioni sollevate, possano essere ricondotte all'ambito della questione delle competenze: la ricorrente si pone come ente esponenziale delle esigenze di salubrità ambientale sul proprio territorio, di cui paventa una diminuzione delle difese dalle condizioni di inquinamento, che la nuova impostazione concettuale delle definizioni statali determinerebbe. Ma questo vale a discutere le scelte di merito dello Stato, nell'esercizio delle sue prerogative di fissazione dei livelli in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, mentre nulla ha a che vedere con le competenze regionali in materia, che attengono al possibile perseguimento, nell'esercizio delle competenze proprie, di finalità di tutela ambientale, ma pur sempre entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale (ex plurimis: sentenze n. 104 del 2008; n. 32 del 2006; n. 307 del 2003).”

Il ricorso della Regione Liguria, relativamente alle questioni per le quali non vi è stata rinuncia, concernenti le definizioni in materia di inquinamento, di cui all'art. 74 del Codice dell'ambiente, è, pertanto, inammissibile.”

Questione di illegittimità solleva la Regione Calabria avverso l'**articolo 75, comma 1, lettera b)**, che stabilisce che, nelle materie indicate dalla Sezione II della Parte III, le Regioni e gli enti locali esercitano le funzioni e i compiti ad essi spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali. Con tale disposizione si evidenzia lo Stato come ente cui spettano le competenze generali, mentre le competenze regionali esisterebbero solo in quanto determinate dalla legge statale. alle regioni. La ricorrente lamenta che la disposizione censurata è ispirata ad una concezione del riparto di competenze inconciliabile con il mutato assetto costituzionale, stanti le clausole di cui all'articolo 117, quarto comma, ed all'articolo 118, primo comma, Cost..

In questo caso, la Corte ritiene la questione inammissibile per la genericità delle motivazioni (sentenza n. 50 del 2005), *“ove si rifletta sulla neutralità dell'espressione normativa, che fa salve le competenze regionali e statali, nelle loro possibili reciproche implicazioni: per di più, nella materia ambientale, la prerogativa statale di dettare livelli di disciplina unitaria e uniforme, cui le Regioni debbono sottostare, giustifica la clausola di salvezza delle attribuzioni statali”*.

La Regione Calabria censura altresì l'**articolo 75, comma 4**, nella parte in cui stabilisce che, con decreto dei Ministri competenti, si provvede alla modifica degli Allegati alla Parte III dello stesso decreto legislativo, per dare attuazione alle direttive comunitarie per le parti in cui queste modificano modalità esecutive e caratteristiche tecniche delle direttive, recepite nella Parte III, ritenendolo in contrasto con l'articolo 117, quinto comma, Cost., dato che attribuisce ad organi statali il compito di attuare normative comunitarie di modifica di modalità esecutive di altre direttive, incidenti su aspetti di dettaglio, attività che non può che spettare alle Regioni; nonché è in contrasto con l'articolo 117, sesto comma, Cost., perché attribuisce un potere regolamentare a organi statali in ambito diverso da quelli individuati dall'articolo 117, secondo comma, Cost., oppure, in subordine, attribuisce ai Ministri un potere di emanare decreti in violazione del principio di leale collaborazione, poiché non prevede, nel processo di formazione, l'intervento delle

rappresentanze regionali e degli enti locali, attesa l'importanza che i decreti ministeriali possono assumere.

La questione non è fondata, poiché nelle materie di potestà legislativa esclusiva, quale è quella di tutela dell'ambiente, lo Stato ha il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie (sentenza n. 399 del 2006), in particolare riguardo all'assolvimento di obblighi comunitari generali per tutto il territorio dello Stato (sentenza n. 412 del 2001, in materia di disciplina degli scarichi). Mentre riguardo al possibile contenuto esecutivo e di dettaglio delle modifiche, si può osservare, in generale, che nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, lo Stato non si limita a dettare norme di principio, anche riguardo alle funzioni amministrative, la cui attribuzione può essere disposta in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, Cost. (sentenze n. 88 del 2009 e n. 62 del 2005), del resto compatibile con la disciplina dell'ambiente (sentenza n. 401 del 2007).

Rilievi sono avanzati dalle regioni Marche e Toscana avverso l'**articolo 75, comma 5** che appare lesivo delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite per violazione dell'articolo 119 Cost. in quanto la disposizione pone a carico della Regione una serie di obblighi di informazione sullo stato di qualità delle acque, nonché l'obbligo di trasmettere al «Dipartimento tutela acque interne e marine» i dati conoscitivi e le informazioni relative all'attuazione dello stesso decreto legislativo. Secondo le ricorrenti tali obblighi informativi presuppongono una attività di rilevazione e monitoraggio delle acque indubbiamente costosa che, riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente, è demandata dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, dove nella sostanza le Regioni agiscono come meri «bracci operativi dello Stato». Con la disposizione in esame, quindi, sono stati attribuiti alle Regioni compiti e funzioni che non sono loro propri, senza che sia stata loro riconosciuta la destinazione di specifiche ed aggiuntive risorse finanziarie.

La questione non è fondata. La Corte rileva che le regioni non si lamentano di dover rendere le informazioni prescritte, ma della ricaduta degli oneri economici sul loro bilancio, ed osserva che gli enti sono già tenuti alla raccolta sistematica e all'elaborazione dei dati e delle informazioni a livello locale in base alla normativa esistente. In particolare i sistemi di diffusione e di trasmissione dei dati sono stabiliti con decreto ministeriale adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in armonia con il principio di leale collaborazione (sentenza 42/2006) ed è precisamente il caso della norma impugnata che prevede l'adozione di un decreto ministeriale d'intesa con la citata Conferenza.

Sempre le regioni Marche e Toscana impugnano le disposizioni **dell'articolo 77, comma 5**, che appare illegittimo per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale cooperazione.

Il comma 5 dell'articolo 77 riconosce alle Regioni la possibilità di definire un corpo idrico artificiale o fortemente modificato in presenza delle condizioni individuate nella norma medesima (lettere *a* e *b*). Le regioni lamentano che non è escluso che «l'individuazione del corpo idrico artificiale o fortemente modificato» possa essere effettuata anche dallo Stato. Se così fosse, si ricondurrebbe in capo allo Stato un'attività finalizzata a politiche di «governo del territorio», come tali riservate, dall'articolo 117, terzo comma, Cost., alla

legislazione concorrente Stato-Regione, e rispetto alla quale compete allo Stato la sola fissazione dei principi fondamentali.

La Corte ritiene la questione inammissibile perché formulata in termini ipotetici.

Le regioni Calabria, Marche e Toscana sollevano dubbi di legittimità costituzionale in merito all'**art. 87, comma 1** per violazione degli artt. 117 e 118 Cost..

La disposizione prevede che le Regioni, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali, designino, nell'ambito delle acque marine costiere e salmastre che sono sede di banchi e di popolazioni naturali di molluschi bivalvi e gasteropodi, quelle richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo degli stessi e per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura direttamente commestibili per l'uomo.

La finalità della disposizione - assicurare la qualità dei prodotti commestibili - porta a ritenere che la norma incida su diversi interessi ora di competenza della legislazione statale (tutela dell'ambiente), ora della legislazione concorrente (tutela della salute), ora della legislazione residuale delle Regioni (agricoltura).

Per la Regione Calabria, la Regione Toscana e la Regione Marche la materia interessata è l'agricoltura che comprende tutto ciò che «ha a che fare con le produzioni di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» e questa impostazione, nel caso di specie, risulta anche confermata dall'individuazione del Ministero delle politiche agricole e forestali quale Ministro competente all'intesa. Ne consegue l'illegittimità costituzionale di una previsione che impone la necessaria intesa tra le Regioni e il Ministero delle politiche agricole e forestali in una materia riconducibile alla competenza residuale delle Regioni. In subordine, secondo la sola Regione Toscana, la norma violerebbe la potestà amministrativa regionale, di cui all'articolo 118, primo comma, Cost., finalizzata ad un esercizio unitario della funzioni amministrative in materie di competenza concorrente ("tutela della salute e dell'alimentazione"). Anche ove si ravvisi interferenza di materie concorrenti (tutela della salute e dell'alimentazione) - argomentano Toscana e Marche - allo Stato competerebbe la sola fissazione dei principi fondamentali e non anche determinazioni di dettaglio.

La Corte ritiene la questione non fondata ed osserva che l'articolo 87, nell'ambito del Capo II della Sezione II, dedicato alle acque a specifica destinazione, *“ha ad oggetto le acque marine e costiere, ed è per questo che, a differenza delle acque dolci interne, che hanno un preciso collegamento al bacino territoriale di riferimento, in cui si configura la competenza regionale, coinvolgono interessi cui sovrintendono organi statali: questo dovrebbe spiegare, semmai, le ragioni per le quali è prevista l'intesa con l'organo statale”*.

Secondo la Corte, inoltre, la molluschicoltura deve essere ascritta all'ambito materiale della pesca, come si desume dall'articolo. 1, comma 2, del decreto legislativo 26 maggio 2004 n. 153 (Attuazione della legge 7 marzo 2003, n. 38, in materia di pesca marittima): *«la pesca marittima è l'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in mare»*. La disciplina è, dunque, estranea alla materia dell'agricoltura, come pure è da escludere che sia riconducibile *sic et simpliciter* alla materia dell'ambiente (limitato all'aspetto dell'introduzione di specie animali, anche acquatiche, a fini di ripopolamento:

sentenza n. 30 del 2009). La pesca è materia di competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 81 del 2007). Concorrono, però, con essa anche competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla tutela dell'ecosistema e competenze concorrenti (sentenza n. 213 del 2006: tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio). Occorre applicare, quindi, il principio di leale collaborazione, postulandosi la necessità di intese a livello attuativo, nell'individuazione degli ambienti marini in cui tutelare le popolazioni naturali di molluschi e garantire la buona qualità dei prodotti della molluschicoltura.

Infine la Corte ritiene inammissibile, per la loro genericità, le censure avanzate dalla Regione Piemonte in ordine alle disposizioni della Sezione II della Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006 (artt. da 73 a 140) nella parte in cui - regolando la tutela delle acque dall'inquinamento anche sotto l'aspetto degli strumenti pianificatori e gestionali e recando significative innovazioni non giustificate da esigenze di coordinamento, ed anzi apportatrici di elementi di contraddizione e incoerenza, con accentramento di compiti, in un settore che presenta ramificate interrelazioni con gli ambiti del "governo del territorio" e di gestione dei vari settori di attività antropiche di competenza concorrente, segnatamente della "tutela della salute" - la regione ritiene che violino i principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione, anche con riferimento a principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali (artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.).