

Sentenza 24 luglio 2009 n. 251

Materia: Tutela dell'ambiente (acque)

Limiti violati: art. 2, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119, 120 Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità in via principale

Ricorrenti: Regioni Emilia-Romagna, Calabria Toscana, Piemonte, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata

Oggetto: Decreto legislativo 23 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale"

Esito:

- dichiarazione di inammissibilità delle questioni relative agli artt. 91, commi 2 e 6, 96, 101, comma 7, 104, 113, comma 1, 114, comma 1, 116;
- dichiarazione di infondatezza delle questioni relative agli artt. 91, commi 2 e 6, 95, comma 5, 96, comma 1, 113, comma 1, 114, 116

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

La Corte Costituzionale riunisce in un'unica pronuncia una serie di ricorsi presentati dalle regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata che hanno promosso, in via principale, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 91, 95, 96, 101, 104, 113, 114 e 116 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", in riferimento agli artt. 2, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119, 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

In via preliminare la Corte ha dichiarato inammissibili molte delle questioni prospettate dalle regioni ricorrenti, in quanto non sorrette da un'autonoma e specifica motivazione in relazione a ciascuno dei numerosi parametri costituzionali di volta in volta indistintamente invocati. Passando ad esaminare i profili di merito delle rimanenti censure prospettate dalle regioni ricorrenti, la Corte rileva che numerose sono quelle che risultano argomentate sulla base della violazione dei principi e criteri direttivi fissati dall'art. 1, co. 8, l. 308/04 (legge-delega), per cui si rende necessario precisarne portata ed contenuto.

Il menzionato art. 1, co. 8, prevede, tra i criteri e principi direttivi della delega, quello per il quale i decreti delegati devono garantire il "*rispetto dei principi e delle norme comunitarie e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali, come definite ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e fatte salve le norme statutarie e le relative norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e del principio di sussidiarietà*".

Secondo la Consulta, l'interpretazione della legge-delega di cui si tratta, tenuto conto dell'eterogeneità delle fonti cui fa riferimento, deve basarsi innanzitutto

sul rinvio da essa operato alle fonti costituzionali. Di conseguenza, il richiamo alle fonti ordinarie fatto dalla l. 308/04 va inteso “*nel senso che esso è operante nella misura in cui le disposizioni delle suddette fonti subcostituzionali siano coerenti con il nuovo assetto del riparto delle competenze*”. In tale contesto assume particolare importanza il riferimento, contenuto nella norma delegante, al principio di sussidiarietà, utilizzando il quale può essere considerato validamente operante il precedente riparto delle competenze in materia di tutela dell’ambiente, risultante tanto dalla legge n. 59 del 1997 quanto dal d.lgs. 112/98.

Da queste considerazioni deriva che la valutazione di conformità a Costituzione delle nuove disposizioni del d.lgs. 152/06, oggetto di impugnazione regionale, deve essere condotta, alla luce dell’insieme dei criteri direttivi della delega legislativa (come già affermato nelle sentenze n. 225 e n. 232 del 2009). Ulteriore conseguenza è che non è sufficiente, al fine di ritenere illegittima una disposizione del d.lgs. n. 152 del 2006 per contrasto con i principi enunciati dall’art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, la mera deduzione dell’effetto riduttivo delle attribuzioni regionali della disciplina posta dal d.lgs. n. 152 rispetto a quella contenuta nel d.lgs. n. 112 del 1998, ma è necessario specificare in quale ambito il suddetto effetto si è prodotto.

Alla luce di quanto premesso, la Corte ha dichiarato l’infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell’art. 91, commi 2 e 6, d.lgs. 152/06, dalla Calabria, dalla Toscana, dalla Liguria, dalla Puglia e dalle Marche.

La disposizione impugnata, concernente la tutela dei corpi idrici e la disciplina degli scarichi, prevede che spetta al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, l’individuazione di “ulteriori aree sensibili” (che richiedono specifiche misure di prevenzione dall’inquinamento e di risanamento) nonché il parallelo potere di “reidentificazione delle aree sensibili e dei rispettivi bacini drenanti che contribuiscono all’inquinamento delle aree medesime”.

Tale disposizione secondo le deduzioni delle ricorrenti, sarebbe lesiva delle competenze loro attribuite dall’art. 117 Cost. nelle materie del governo del territorio e di tutela della salute.

Al contrario, per i Giudici la disposizione censurata ha, sì, assegnato un ruolo primario alla funzione statale, precedentemente riconosciuta solo alle regioni sulla base del sistema normativo delineato dai decreti legislativi 112/98 e 152/99; tuttavia ha introdotto una forma duplice di potere: l’individuazione statale delle aree, disciplinata ai commi 2 e 6 dell’art. 91, e quello regionale, stabilito al comma 4 (“le Regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l’Autorità di bacino ... possono designare ulteriori aree sensibili ovvero individuare all’interno delle aree indicate nel comma 2 i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili”). Premesso che l’ambito d’intervento della norma censurata è ascrivibile non al governo del territorio, materia sottoposta a riparto concorrente, bensì alla materia dell’ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la Consulta ha concluso che l’allocazione delle funzioni amministrative operata con la disposizione impugnata è “*coerente anche con il principio di*

sussidiarietà”. Infatti *“la funzione d’individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio di inquinamento deve rispondere a criteri uniformi e omogenei, dovendo, al contempo, tener conto anche delle peculiarità territoriali sulle quali viene a incidere”*.

È stata respinta, altresì, la censura sollevata, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla Regione Umbria nei confronti dell’art. 95, co. 5, d.lgs. 152/06, in base al quale è assegnato alle “Autorità concedenti” il potere di censire “tutte le utilizzazioni in atto nel medesimo corpo idrico sulla base dei criteri adottati dal Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio con proprio decreto, previa intesa con la Conferenza permanente”. Ad avviso della Corte, la materia della tutela quantitativa e pianificazione dell’utilizzo della risorsa idrica rientra non nella competenza legislativa regionale bensì in quella (esclusiva) statale di “tutela dell’ambiente”. Inoltre la previsione dell’intesa con la Conferenza permanente stato-regioni assicura la partecipazione del sistema delle autonomie regionali al procedimento di elaborazione dei criteri medesimi nella forma della codecisione paritaria.

Infondate anche le censure sollevate nei confronti degli artt. 113, co. 1, e 114, co. 1, d.lgs. 152/06. Ad avviso delle ricorrenti tali disposizioni pur attribuendo alle regioni la competenza a disciplinare le forme di controllo degli scarichi in questione, subordinerebbero il relativo procedimento normativo ad un parere del Ministro. In questo caso la Corte ha dato un’interpretazione fondamentale del testo legislativo, chiarendo la natura della funzione consultiva statale da esso prevista. Infatti l’art. 113 incarica le regioni di disciplinare e attuare le forme di controllo di alcuni tipi di scarichi nonché i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni; previo parere del Ministero dell’ambiente, le regioni regolamentano la restituzione delle acque utilizzate per la produzione idroelettrica, per scopi irrigui e in impianti di potabilizzazione, nonché delle acque derivanti da sondaggi o perforazioni diversi da quelli relativi alla ricerca ed estrazione di idrocarburi, al fine di garantire il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità fissati dallo stesso d.lgs. 152/06.

Nonostante la formulazione ambigua delle norme in questione, la Corte ha negato che la competenza normativa attribuita alle regioni, in entrambi i casi, possa ritenersi condizionata al previo parere del Ministro dell’ambiente; secondo un’interpretazione conforme a Costituzione, “non solo non può essere riconosciuta natura vincolante al parere in argomento, ma, soprattutto, esso deve intendersi riferito alla sola funzione amministrativa e non già anche a quella normativa”.

La Corte giudica infondate anche le questioni di legittimità costituzionale concernenti gli artt. 96, co. 1, e 116, d.lgs. 152/06, incentrate prevalentemente sul ruolo rivestito dall’Autorità di bacino territorialmente competente nell’ambito dei procedimenti amministrativi rispettivamente regolati dalle disposizioni impugnate e sulla asserita illegittimità di esso in riferimento sia all’art. 76 Cost., per contrasto sia con gli obiettivi di semplificazione posti dall’art. 1, comma 9, lettera b), l. 308/04, e con quelli di mantenimento delle attribuzioni regionali già delegate dal d.lgs. 112/98, sia, più in generale, per

violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost., nonché dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

In particolare, quanto al citato art. 96, co. 1, le Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Liguria l'avevano impugnato temendo che potesse determinare un aggravio del procedimento di concessione di acqua pubblica, subordinando il rilascio della concessione al parere vincolante dell'Autorità di bacino, così menomando il potere già spettante alle regioni ai sensi degli artt. 86-89 del d.lgs. 112/98, in violazione dell' art. 76.

Richiamando quanto già affermato con la sent. cost. 232/09, la Corte ha ribadito che l'indiretta incisione, da parte di questo nuovo organismo, di ambiti materiali di competenza concorrente (come il governo del territorio) non comporta di per sé violazione del quadro costituzionale, dato che il coinvolgimento delle regioni è assicurato dalla necessaria partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, il cui territorio è interessato dal distretto idrografico di cui di volta in volta si tratta, alla "Conferenza istituzionale permanente", principale organo dell'Autorità di bacino, che assomma le vaste competenze elencate nel comma 5 dello stesso art. 63 del decreto 152.

Inoltre, la redistribuzione delle competenze amministrative operata dalla norma impugnata risulta coerente, per i motivi già illustrati, con l'attuazione dei criteri direttivi della legge-delega.

Quanto all'art. 116 del d.lgs. 152/06, le Regioni Toscana e Marche avevano lamentato che tale norma, pur attribuendo loro la competenza a predisporre i "programmi di misure" necessarie per la tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico, affidasse di fatto il vero potere decisionale all'Autorità di bacino, cui spetta l'approvazione dei programmi.

Per gli stessi motivi evidenziati in relazione all'art. 96, la Corte ha negato ogni contrasto con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, e anche con il riparto di competenze fra Stato e Regioni. Infatti, i programmi di misure di tutela dei corpi idrici integrano i più ampi piani di tutela delle acque, ponendosi con essi in un rapporto di stretto collegamento; la sottoposizione di detti programmi a un'approvazione da parte dell'Autorità di bacino, dunque, *"risponde alla duplice necessità di demandare a un organo idoneo - per struttura e composizione - a valutare la coerenza del quadro complessivo dell'attività di programmazione derivante dai concorrenti strumenti di pianificazione in materia di tutela delle acque, nonché di assicurare una adeguata partecipazione, al relativo procedimento di formazione, delle Regioni nel cui territorio debbono essere attuate le misure"*.