

SENTENZA N. 159

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 11 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-12 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2011 ed iscritto al n. 122 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 97 e 117, commi primo e secondo, lettere g) ed s), della Costituzione, degli articoli 2 e 11 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)».

Nel ricorso introduttivo del giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, riferito per sintesi il contenuto della legge regionale n. 41 del 2011, osserva, in particolare, che, con l'art. 2 di quest'ultima, il legislatore toscano ha sostituito l'art. 6-ter della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), che, pertanto, al novellato comma 4, così recita: «La Comunità di ambito, o l'ente che assumerà le relative funzioni, il cui ambito territoriale ottimale ricomprende il territorio di competenza dell'Autorità marittima o la parte prevalente dello stesso, provvede, in avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima, all'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, previa stipula di apposita convenzione con l'Autorità marittima medesima per il rimborso delle spese sostenute».

1.1.— Ad avviso del ricorrente tale disposizione – in quanto disciplina il procedimento relativo all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi in modo difforme da quanto previsto dall'art. 5, comma 4, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182 (Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico), nel testo modificato dall'art. 4-bis del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, con legge 20 novembre 2009, n. 166 – si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, comma secondo, lettera g), Cost.

Infatti, mentre la citata disposizione statale prevede che i piani di raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi siano elaborati dall'Autorità marittima «d'intesa con la Regione competente», la quale «cura, altresì, le procedure relative all'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti, d'intesa con l'Autorità marittima per i fini di interesse di quest'ultima», la disposizione regionale, invece, oltre a non prevedere alcuna intesa con la Regione, prescrive che sia la Comunità d'ambito a provvedere, «in avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima», all'espletamento delle procedure di affidamento dei servizi in questione.

Precisa il ricorrente che la illegittimità costituzionale consisterebbe nella invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

1.2.— Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è ravvisato dal ricorrente nella violazione del principio di riserva di legge contenuto nell'art. 97 Cost., in quanto – ritenuta la competenza legislativa esclusiva dello Stato relativamente alla propria organizzazione amministrativa – la disciplina di settore può essere dettata solamente con legge statale e non, come lamentato, anche con legge regionale.

1.3.— Riguardo all'impugnazione dell'art. 11 della legge regionale n. 41 del 2011, il ricorrente – rilevato che questo prevede che «ai fini dell'applicazione dell'art. 185, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, per acque superficiali si intende l'area occupata dal medesimo corpo idrico superficiale così come definito dall'art. 54, comma 1, lettere l) ed n), del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, nel limite delle fasce di pertinenza fino ad un massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine ove esistente» – ritiene che la disposizione impugnata, interpretando autenticamente una norma statale in tema di disciplina dei rifiuti, ecceda la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, come fissata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La detta disposizione, peraltro, estendendo, ai fini di cui all'art. 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), la nozione di acque superficiali anche ad una fascia di terreno pertinenziale ad esse, contrasta con la definizione che delle medesime fornisce l'art. 54, comma 1, lettera c), del citato d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale siffatta estensione non è prevista.

A tal proposito il ricorrente evidenzia che l'unica disposizione contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006 che preveda l'intervento normativo delle Regioni sullo spazio limitrofo ai corsi o agli specchi d'acqua è l'art. 115, comma 1, il quale, però, non consente deroghe alla disciplina in materia di rifiuti.

1.4.— Il ricorrente deduce anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., osservando che l'art. 185 del d.lgs. n. 152 del 2006 costituisce trasposizione nell'ordinamento legislativo italiano dell'art. 2 della direttiva CE 19 novembre 2008, n. 98, recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (Testo rilevante ai fini del SEE)»,

sicché la violazione di quest'ultimo, realizzata attraverso la violazione del primo, esporrebbe lo Stato ad una procedura di infrazione comunitaria.

2.— Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, concludendo per la infondatezza della questione ex adverso formulata.

2.1.— Quanto alla censura avente ad oggetto l'art. 2 della legge regionale n. 41 del 2011, la resistente Regione rileva che la disposizione in questione, lungi dall'alterare il ruolo svolto dalla Autorità marittima nella gestione dei rifiuti prodotti sulle navi, così come delineato dall'art. 5 del d.lgs. n. 182 del 2003, si limita a disciplinare i compiti dell'Autorità d'ambito, forma associativa dei Comuni la cui regolamentazione rientra nella competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali, stabilendo che questa, per conto dell'Autorità marittima, si occupa dell'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti dianzi menzionati.

Tale assetto risulta essere del tutto ragionevole, atteso che, essendo compito dell'Autorità d'ambito gestire le gare per l'affidamento del servizio di gestione integrato dei rifiuti urbani, essa è già dotata di strutture e competenze per l'espletamento anche di tale altra funzione.

Alla mancata intrusione della disciplina regionale nella materia della organizzazione degli organi ed enti dello Stato, consegue, oltre alla mancata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., anche l'osservanza del dettato dell'art. 97 Cost., in quanto, essendo la Regione intervenuta in tema di organizzazione dei propri compiti e di quelli degli enti locali, e, quindi, nel rispetto delle proprie competenze, la riserva di legge da esso prevista è soddisfatta anche tramite la legge regionale.

2.2.— Riguardo all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale n. 41 del 2011, la Regione Toscana esclude che tale disposizione abbia dato una nuova definizione di acque superficiali; essa, invece, in accordo con quanto previsto dagli artt. 115, comma 1, e 118, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, è intervenuta sulla materia, afferente al governo del territorio, della gestione dei corsi d'acqua.

In particolare con la disposizione oggetto di censura si è inteso dare attuazione alle previsioni contenute nell'art. 185, comma 3, del citato d.lgs. n. 152 – secondo il quale sono sottratti alla disciplina dei rifiuti i sedimenti che, al fine di prevenire inondazioni o ridurre gli effetti di queste o delle siccità ovvero per il ripristino dei suoli, sono estratti all'interno di acque superficiali – e nell'art. 115, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 152 – per il quale sono finalizzate alla funzionalità degli alvei tutte le operazioni che intervengono o direttamente sui corpi idrici ovvero sulle fasce adiacenti, nel limite dei 10 metri, ad essi.

L'effetto del citato art. 11 della legge regionale n. 41 del 2011 è solo quello di escludere dalla disciplina relativa allo smaltimento dei rifiuti la rimozione dei sedimenti estratti dai corpi idrici e ricollocati entro la predetta fascia ad essi adiacente.

Un'interpretazione diversa avrebbe l'effetto di rendere assai problematica l'attività di bonifica dei corsi d'acqua, data l'estrema difficoltà, sia economica che pratica, del conferimento in discarica dei fanghi di bonifica estratti dall'alveo dei corpi idrici.

La Regione conclude osservando che la sola portata innovativa della disposizione censurata è limitata all'affermazione che la fascia pertinenziale di 10 metri dei corpi idrici va calcolata dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine ove esistente.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 11 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)», deducendone il contrasto con gli articoli 97 e 117, commi primo e secondo, lettere g) ed s), della Costituzione.

2.— Poiché le due distinte disposizioni censurate non sono avvinte, quanto al loro contenuto, da un vincolo di connessione sostanziale né le censure formulate avverso di esse si fondano su argomenti comuni, queste, sia pure nel contesto della medesima sentenza, possono essere esaminate indipendentemente l'una dall'altra.

3.— L'art. 2 della predetta legge regionale n. 41 del 2011, con il quale è stato integralmente sostituito l'art. 6-ter della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), prevede, al comma 4 della disposizione come ex novo introdotta, che la Comunità d'ambito (organismo al quale, come si vedrà, ne è subentrato, per effetto di una modifica normativa medio tempore intervenuta, un altro) la quale ricomprende il territorio di competenza della Autorità marittima, provvede – in avvalimento e per conto della detta Autorità – all'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, previa stipula di convenzione con la Autorità marittima per il rimborso delle spese sostenute.

3.1.— Siffatta disposizione, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. in quanto, divergendo dal modello delineato dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182 (Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico), prevede che all'espletamento delle procedure di affidamento del servizio di gestione della tipologia di rifiuti sopra menzionati provveda la Comunità d'ambito, in avvalimento e per conto della Autorità marittima, senza contemplare alcuna intesa con la Regione.

Per il ricorrente tale normativa esorbiterebbe dalla competenza legislativa regionale, invadendo quella statale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

3.2.— Aggiunge il ricorrente che la normativa censurata violerebbe, altresì, l'art. 97 Cost., nella parte in cui prescrive che l'organizzazione degli uffici pubblici sia presidiata dalla riserva di legge, dovendosi intendere soddisfatta quest'ultima, ove si tratti di uffici statali, tramite la forma della legge statale e non della legge regionale.

4.— La censura è fondata.

4.1.— Deve, come dianzi accennato, darsi preliminarmente atto della circostanza che il testo del comma 4 dell'art. 6-ter della legge regionale n. 25 del 1998, come introdotto per effetto del censurato art. 2 della legge regionale n. 41 del 2011 è stato, successivamente alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, nuovamente novellato dal legislatore toscano.

Infatti, a seguito della entrata in vigore dell'art. 57 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione della autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alla legge regionale n. 25/1998, alla legge regionale n.

61/2007, alla legge regionale n. 20/2006, alla legge regionale n. 30/2005, alla legge regionale n. 91/1998, alla legge regionale n. 35/2011 e alla legge regionale n. 14/2007), là dove, nella legge regionale n. 25 del 1998, è presente, come nel caso del ricordato comma 4 dell'art. 6-ter, l'espressione «Comunità di ambito» questa deve intendersi sostituita dalla espressione «autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani». Si tratta di una modifica in pratica preannunciata, in quanto già la versione introdotta nel comma 4 dell'impugnato art. 2 della legge regionale n. 41 del 2011, verosimilmente nella consapevolezza delle imminenti sopravvenienze normative, prevedeva la possibile sostituzione della Comunità d'ambito, nelle competenze ad essa assegnate, con «l'ente che assumerà le relative funzioni». Espressione, quest'ultima, significativamente oggetto di puntuale soppressione, non essendo più necessaria, ai sensi dell'art. 57 della citata legge regionale n. 69 del 2011.

Ritiene questa Corte che la descritta modifica, non incidendo sostanzialmente sui termini della presente questione di legittimità costituzionale come rappresentati da parte ricorrente, non abbia, su di essa, altro effetto che non sia il trasferimento della questione sul testuale dato normativo che, in conseguenza della sopravvenuta modifica, è attualmente vigente.

4.2.— Con riferimento al merito della questione, rileva questa Corte che il legislatore nazionale, nel dettare, all'art. 5 del d.lgs. n. 182 del 2003, la disciplina relativa ai piani di raccolta e di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, ha previsto che le funzioni relative all'affidamento del servizio di gestione di tale tipo di rifiuti siano allocate presso le singole Regioni ove sono ubicati i porti. Tale disciplina, peraltro, già è stata scrutinata da questa Corte che – sia pure con riferimento al diverso parametro costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – ne ha affermato la inderogabilità da parte della legislazione regionale, con la conseguente illegittimità costituzionale della norma legislativa che aveva allocato ad un diverso livello amministrativo la relativa funzione (sentenza n. 187 del 2011).

Siffatta inderogabilità deve essere ora riaffermata anche con riferimento ad un altro, diverso, parametro costituzionale.

Infatti, nella parte in cui prevede che la predetta funzione sia svolta dalla Comunità d'ambito – attualmente, per effetto delle ricordate sopravvenienze legislative, dalla autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani – in «avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima», il censurato art. 2 della legge della Regione Toscana n. 41 del 2011, oltre a disporre la allocazione della funzione diversamente da quanto previsto dal competente legislatore statale, ha, altresì, per implicito, individuato in relazione a tale funzione una nuova competenza della Autorità marittima, struttura pacificamente appartenente alla organizzazione dello Stato.

Infatti, nel caso in cui sia previsto che un ente svolga un determinato compito «in avvalimento e per conto» di altro ente, è di tutta evidenza che l'adozione di tale strumento organizzatorio postuli che la funzione amministrativa concretamente esercitata sia, in via originaria, allocata presso l'ente che si avvale e, solo in via sussidiaria e delegata, presso l'ente materialmente operante.

4.3.— Poiché, nel caso che interessa, la legge regionale – invece di limitarsi a disciplinare materie rientranti nelle sue competenze legislative – ha provveduto, al contrario, ad attribuire nuovi compiti alla Autorità marittima, essa ha, in tal modo, illegittimamente modificato l'assetto competenziale delineato sul punto dalla legge dello Stato (che, come detto, attribuisce il compito di curare le procedure di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei rifiuti del carico alla Regione).

Palese è, pertanto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. che riserva al legislatore nazionale la potestà normativa sulla organizzazione amministrativa dello Stato, ambito nel quale è evidentemente compresa la attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali fra i vari organismi statali.

4.4.— L'accoglimento del profilo di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. assorbe il residuo motivo di doglianza, prospettato con riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost.

5.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 11 della legge regionale n. 41 del 2011 nella parte in cui, introducendo l'art. 20-octies della legge regionale n. 25 del 1998, prevede che, ai fini di cui all'art. 185, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ricada nella nozione di «acque superficiali», oltre la intera area occupata dal «corpo idrico», secondo la definizione che di esso è data dall'art. 54, comma 1, lettere l) ed n), del citato d.lgs. n. 152 del 2006, anche la fascia territoriale di pertinenza, limitrofa ad esso, sino ad un massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine, ove esistente.

5.1.— Secondo l'avviso del ricorrente la disposizione censurata, interpretando in maniera definita “autentica” una disposizione legislativa di fonte statale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto, eccedendo rispetto alla competenza legislativa regionale, darebbe una definizione delle nozione di acque superficiali, ai fini dell'applicazione dell'art. 185 del d.lgs. n. 152 del 2006, più ampia di quella dettata dalle legge dello Stato, con l'effetto di estendere illegittimamente una deroga al regime in materia di rifiuti.

Peraltro, conclude sul punto il ricorrente, poiché l'art. 185 del d.lgs. n. 152 del 2006 è la testuale trasposizione nell'ordinamento italiano di una norma di fonte comunitaria, la estensione del suo contenuto comporterebbe anche la violazione dei limiti legislativi, fissati dall'art. 117, primo comma, Cost., connessi al rispetto della normativa comunitaria.

6.— Anche questa censura è fondata.

6.1.— Osserva, al riguardo, questa Corte che – al di là della qualificazione, suggestiva, ma ingannevole, di norma di interpretazione autentica data dal resistente alla disposizione censurata, non potendosi evidentemente questa qualificare come tale non foss'altro per la mancanza del requisito della identità di fonte fra disposizione interpretata e disposizione che interpreta – la norma legislativa regionale estende, di fatto, il campo di applicazione dell'art. 185, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

La disposizione ultima citata, infatti, prevede, in assenza di pericolosità dei sedimenti, la inapplicabilità della disciplina dettata nella parte quarta del medesimo decreto legislativo, cioè la specifica disciplina in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, ai sedimenti spostati all'interno di acque superficiali onde procedere alle opere di regimazione delle acque medesime.

È opportuno precisare che lo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 fornisce una definizione puntuale della nozione di acque superficiali, là dove, all'art. 54, comma 1, lettera c), afferma che per tali si intendono: «le acque interne, ad eccezione delle sole acque sotterranee, le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali».

È, quindi, evidente che, nell'estendere la nozione di acque superficiali, quale delineata dal legislatore statale, non solo al, più specifico, concetto di «corpo idrico superficiale» (non a caso a sua volta oggetto di una distinta definizione da parte del medesimo legislatore statale, il quale, anzi, distingue, ulteriormente, alle lettere l ed n del citato art. 54, fra «corpo idrico superficiale» e «corpo idrico fortemente modificato»), ma a tutta la fascia limitrofa al corpo idrico, entro il limite di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede dell'argine, il legislatore toscano ha esteso, al di là dell'ambito oggettivo fissato dal legislatore statale, il regime esonerativo previsto dal comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006 per le sole acque superficiali, così come definite dall'art. 54, comma 1, lettera c), dello stesso decreto legislativo.

Siffatta deroga – prescindendo da quelle che pur ne possono essere state le ragioni pratiche, esplicitate da parte resistente nelle proprie difese – poiché va ad incidere, riducendone il livello di tutela, sulla disciplina relativa alla gestione dei rifiuti (che la costante giurisprudenza di questa Corte ha ascrivito alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») riservata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato (ex multis: sentenze n. 373 del 2010; n. 127 del 2010; n. 61 del 2009) – esula dagli ambiti competenziali affidati alla potestà legislativa delle Regioni.

6.2.— Anche in questo caso resta assorbita la residua doglianza formulata da parte ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)», limitatamente alla sostituzione del comma 4 dell'art. 6-ter della legge regionale n. 25 del 1998, avvenuta per effetto del citato art. 2 della legge regionale n. 41 del 2011, nel testo risultante successivamente alla entrata in vigore degli artt. 57, numero 1, e 59 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione della autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alla legge regionale n. 25/1998, alla legge regionale n. 61/2007, alla legge regionale n. 20/2006, alla legge regionale n. 30/2005, alla legge regionale n. 91/1998, alla legge regionale n. 35/2011 e alla legge regionale n. 14/2007);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge della Regione Toscana n. 41 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI