

Sentenza: n. 129 del 16 aprile 2019

Materia: Tutela dell'ambiente e funzioni fondamentali delle province

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere p) e s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Toscana

Oggetto:

- art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011);
- art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010), e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015),

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della l.r. 22/2015 e dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della l.r. 25/1998 nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della l.r. 22/2015 e dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della l.r. 25/1998, nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere p) e s), della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Secondo il TAR Toscana, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di gestione dei rifiuti e attinenti:

- a) al controllo ed alla verifica degli interventi di bonifica nonché al monitoraggio ad essi conseguenti, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera a), 242, comma 12, e 248, commi 1 e 2, del dlgs 152/2006 (Norme in materia di ambiente) (cd. codice dell'ambiente);
- b) al controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera b), e 262, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006;
- c) alla verifica e al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli artt. 197, comma 1, lettera c), 214, comma 9, 215, commi 3 e seguenti, e 216, commi 4 e seguenti, del d.lgs. n. 152/2006.

Secondo il Tar, allocando presso di sé tali funzioni in deroga alle previsioni del codice dell'ambiente che le attribuivano alle Province, la Regione avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nonché quella in materia di «funzioni fondamentali delle Province», dovendosi intendere per tali tutte le attribuzioni provinciali relative alla protezione dell'ambiente. La Corte costituzionale ha riconosciuto fondata nel merito la censura riferita all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. Secondo la sua costante giurisprudenza, la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», che il richiamato disposto costituzionale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 151 del 2018, n. 244 e n. 154 del 2016, n. 58 del 2015). La Corte riconosce che la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», per la molteplicità dei settori di intervento, interferisce anche con altri interessi e competenze; e tuttavia, la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere di piena trasversalità rispetto alle eventuali attribuzioni regionali. Le Regioni, pertanto, mantengono una competenza legislativa alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, ma 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 materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (così, ex plurimis, con riferimento allo specifico settore dell'attività di gestione del ciclo dei rifiuti, sentenza n. 58 del 2015). La trasversalità della legislazione statale caratterizza, dunque, anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente. Il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è infatti previsto dal legislatore, ma in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principî di sussidiarietà e di leale collaborazione (sentenza n. 215 del 2018). Tali principî assumono rilevanza fondamentale nell'impianto costituzionale, evidenziando come la cura degli interessi connessi all'ambiente non si limiti alla definizione degli obiettivi di protezione, all'attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio, ma giunga all'individuazione di specifiche competenze amministrative, il cui riparto si presta ad essere inquadrato nell'ambito di una necessaria differenziazione dei diversi attori, i cui rispettivi ruoli vanno coordinati nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell'intervento. Anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, anche se prive di carattere sostanziale, integrano quei «livelli di tutela uniforme» che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale. Pertanto, esse fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia. Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, il codice dell'ambiente, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost., contiene numerose disposizioni di natura organizzativa, prevedendo le competenze di vari organi. Accanto alle funzioni amministrative statali, essenzialmente di indirizzo, e a quelle dei comuni e delle autorità d'ambito, di carattere prevalentemente gestionale, esso attribuisce ampie competenze di pianificazione ed amministrazione alle Regioni (art. 196) nonché talune specifiche competenze amministrative alle Province (art. 197). In particolare, il codice dell'ambiente suddivide le competenze delle Regioni e

quelle delle Province, affidando alle prime «la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento del piano dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera a), nonché le «attività di regolamentazione della gestione dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera b) e alle seconde «il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti» (art. 197, comma 1, lettera b); alle Regioni sono inoltre attribuite «l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate» (art. 197, comma 1, lettera c), mentre alle Province spettano «il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguente» (art. 197, comma 1, lettera a). secondo quanto previsto espressamente dall'art. 197, comma 1, del cod. ambiente, l'attribuzione di funzioni amministrative alle Province costituisce «attuazione dell'articolo 19 del d.lgs 267/2000 che, nella parte relativa alle Province, è stato oggetto di considerevoli modifiche dopo l'approvazione della l. 56/2014. Essa ha configurato la Provincia come «ente di area vasta», preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, ne ha ridotto le funzioni e modificato la composizione degli organi. Questa ridefinizione era collegata, come confermato dall'art. 1, comma 51, della l.56/2014, all'approvazione della riforma costituzionale che prevedeva, fra le altre cose, la soppressione delle Province. La Corte non concorda con la tesi sostenuta dal TAR secondo la quale la mancata approvazione della riforma, a seguito dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, avrebbe comportato l'esaurimento della funzione della l.56/2014, il ritorno alla tradizionale configurazione dell'ente Provincia ed il superamento degli accordi intervenuti in attuazione della stessa legge per il riassetto delle funzioni «non fondamentali» delle Province. La Corte ritiene, infatti, che non vi siano elementi per negare la perdurante vigenza, nell'ordinamento degli enti locali, dell'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla l. 56/2014. A suo giudizio tale intervento legislativo conserva piena efficacia in ordine al «dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni» delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali «con funzioni di area vasta», ed «ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale» (sentenza n. 50 del 2015, successivamente richiamata dalla sentenza n. 143 del 2016 per gli aspetti relativi alla riduzione delle risorse finanziarie assegnate alle Province). Essa ritiene che per affrontare la questione che le è stata sottoposta sia necessario riferirsi all'art. 1, commi 85, 86, 87 e 89, della l.56/2014. Il primo di tali commi individua le «funzioni fondamentali» da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverando fra queste, al punto a), la «tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza». L'espressione è generica, ma non può che richiamarsi alla menzionata disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni. Secondo la Regione Toscana sarebbe opportuno un riferimento anche ai contenuti che, sulla base della procedura attivata dallo stesso comma 89, vengono assegnati ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati previa deliberazioni della Conferenza unificata, che fissano i criteri generali per il trasferimento alle Regioni o ai Comuni delle funzioni già spettanti alle Province; ha richiamato, in particolare, l'accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, recepito dal d.P.C.m. 26 settembre 2014 a mente del quale «Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze» (punto 9, lettera a); ha richiamato, inoltre, gli accordi organizzativi in sede regionale fra Regioni ed enti locali, ai quali avrebbero partecipato le stesse Province toscane. In tal senso, secondo la Regione, si sarebbero attivate forme di delegificazione e di conseguente «delega» ad atti regionali. La Corte non concorda con questo assunto. Mentre, infatti, con riferimento ad altre competenze amministrative in materia ambientale, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, conseguente all'accordo in Conferenza unificata, ha lasciato spazio all'attività legislativa ed amministrativa regionale, altrettanto non può dirsi per le funzioni contemplate dalle norme impugnate, che il cod. ambiente riserva espressamente alle amministrazioni provinciali. Le norme contenute nel cod. ambiente, infatti, per espressa previsione dell'art. 3-bis «possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica». La mancanza di tale dichiarazione espressa nella l.56/2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella

Conferenza unificata. Le disposizioni impugnate, nella parte in cui allocano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dal Codice dell'ambiente si pongono in contrasto con la regola di competenza stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La Corte riconosce dunque come sussistente il vizio di legittimità costituzionale denunciato. L'ulteriore profilo di censura è rimasto assorbito.