

**Sentenza: 11 luglio 2017, n. 212** (*deposito del 12 ottobre 2017*)

**Materia:** Ambiente

**Parametri invocati:** articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione; art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); art. 117, sesto comma, nonché gli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Costituzione; principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di proporzionalità.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Province autonome di Bolzano e di Trento

**Oggetto:** articoli 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; articoli 8 e 14, commi 1, 3, 5, articoli 15, commi 2, 3, 4, e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016. articoli 8, numeri 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17), 21); articoli 9, numeri 8), 9) e 10); art. 16; art. 53; art. 54, numero 2); art. 75, art. 79, art. 103, art. 104 e art. 107 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), gli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e con il principio di leale collaborazione. La Provincia autonoma di Bolzano ha altresì promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 132/2016.

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), nella parte in cui trova applicazione nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge 132/2016, nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali;
- illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge 132/2016, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di modificare la propria legislazione secondo le disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione;
- illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge 132/2016, nella parte in cui, disponendo che i direttori generali delle agenzie sono nominati *“tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici”*, è applicabile anche alle Province autonome;
- illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 3, della legge 132/2016, nella parte in cui prevedono che il d.p.r. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome;

-illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge 132/2016, nella parte in cui, stabilendo che restano efficaci le vigenti disposizioni regionali e provinciali “*fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative*”, dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome;

-illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, secondo periodo, della legge 132/2016, nella parte in cui stabilisce che le Province autonome devono recepire l'intera legge statale, anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata  
- inammissibile o non fondate le altre questioni.

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

Le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale). Le ricorrenti dubitano della legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; degli articoli 8 e 14, commi 1, 3, 5, nonché degli articoli 15, commi 2, 3, 4, e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge 132/2016, per contrasto con gli articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione; nonché con gli articoli 8, numeri 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17), 21); art. 9, numeri 8), 9) e 10); art. 16; art. 53; art. 54, numero 2); art. 75, art. 79, art. 103, art. 104 e art. 107 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); con gli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); con l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e con il principio di leale collaborazione. La Provincia autonoma di Bolzano richiama inoltre l'art. 75-*bis*, comma 3-*bis*, e gli articoli 103, 104 e 107 del d.p.r. n. 670 del 1972 e le norme di attuazione contenute nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), mentre la Provincia autonoma di Trento evoca, nella sola epigrafe del ricorso, l'art. 117, sesto comma, nonché gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Costituzione. La Provincia autonoma di Bolzano ha altresì promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 132/2016. La Corte ricostruisce i tratti salienti della legislazione che ha portato all'istituzione, da parte della legge 132/2016, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente dopo aver inquadrato la *ratio* complessiva dell'intervento statale. Ricorda che secondo la propria giurisprudenza le agenzie costituiscono enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico (ricorda le sentenze 356/1994, 120/2010, 132/2017) che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano in una posizione speculare all'ISPRA, al quale spetta però il compito di coordinamento tecnico dei soggetti operanti sul territorio nazionale, e in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico. Ad avviso della ricorrente, il Sistema nazionale di protezione ambientale sarebbe illegittimo in quanto interferisce col modello organizzativo della Provincia autonoma di Bolzano, ledendo la competenza provinciale in materia di ordinamento degli uffici e del relativo personale di cui all'articolo 8, numero 1, e delle connesse funzioni amministrative individuate dall'art. 16 dello statuto di autonomia ma la Corte ritiene la questione inammissibile perché si limita a richiamare il parametro violato senza argomentare i profili della presunta lesione. La Corte affronta le questioni aventi ad oggetto i commi 2 e 4, secondo periodo, dell'art. 16 della legge 132/2016, concernente il regime di applicazione della normativa agli enti ad autonomia differenziata. Per la Corte la questione è fondata perché è palese la violazione del dispositivo di adeguamento, disegnato dall'art. 2 del d.lgs.

266/1992, ad opera dell'art. 16, comma 2, della legge 132/2016. È illegittimo l'art. 16, comma 2, della legge 132/2016, nella parte in cui, salvando l'efficacia delle vigenti disposizioni regionali e provinciali "*fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative*", dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome. Per la Corte anche la questione sollevata in merito al comma 4, secondo periodo, dell'art. 16 della legge 132/2016 è fondata in quanto il tenore letterale della disposizione rende manifesta l'illegittimità costituzionale della norma, poiché evoca una necessaria, diretta trasposizione, dell'intera disciplina statale negli ordinamenti provinciali. L'obbligo di recepimento comporta, infatti, una automatica equiparazione di tutte le disposizioni contenute nella legge di riforma al rango di "norma fondamentale", mentre tale carattere deve essere riconosciuto "*esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili (...) ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenza o di necessaria integrazione*". La disposizione è dunque costituzionalmente illegittima, nella parte in cui prevede che le Province autonome debbano recepire l'intera legge statale anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata. Con riferimento all'articolo 7, commi 1 e 7, le questioni sono fondate perché nell'imporre un modello uniforme di organizzazione amministrativa, valevole anche per gli enti ad autonomia differenziata, la disposizione censurata eccede lo scopo del coordinamento finalizzato alla tutela del bene ambientale, così violando anche l'art. 3, comma 1, Cost., *sub-specie* del principio di ragionevolezza, e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97, comma 2, Costituzione. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, consegue la fondatezza delle censure concernenti anche il comma 7 di tale articolo, nella parte in cui impone categoricamente la conformazione della legislazione provinciale alle prescrizioni dello stesso anche laddove, come nel caso di cui al comma 1, le disposizioni abbiano una portata specifica e dettagliata, invasiva delle competenze statutariamente riconosciute agli enti ad autonomia differenziata. Anche la questione avente ad oggetto l'art. 8, comma 1, relativo ai requisiti di nomina dei direttori generali, è fondata in quanto le disposizioni sarebbero lesive della competenza provinciale in materia di organizzazione degli uffici e delle altre competenze primarie e concorrenti. Le questioni concernenti il censurato art. 14, commi 1 e 3, sono fondate. I commi 1 e 3 dell'art. 14 della legge 132/2016, devono, quindi, essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui prevedono che il d.p.r. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome. La diretta applicazione del decreto negli ordinamenti provinciali viola l'art. 2 del d.lgs. 266/1992, consentendo a una disciplina di dettaglio, adottata tramite fonte secondaria di derivazione statale, di vincolare gli enti ad autonomia differenziata. Infine, la questione concernente l'art. 7, comma 5, della legge 132/2016 è fondata. Tale norma dispone che le tariffe relative alle attività ulteriori svolte dalle agenzie, diverse da quelle previste obbligatoriamente dalla legge statale, sono unilateralmente determinate dal Ministro dell'Ambiente attraverso apposito decreto ministeriale e direttamente applicate anche sul territorio provinciale. La disposizione impugnata si pone in contrasto con la competenza primaria delle Province autonome in materia di organizzazione degli uffici (art. 8, n. 1, dello statuto di autonomia). Questa Corte ha già rinvenuto il punto di equilibrio tra i due interessi di rango costituzionale coinvolti in simili regolazioni: da un lato, l'esigenza di disciplina uniforme, che assiste il sistema di *governance* nazionale, coerente con l'indole trasversale del valore ambientale; dall'altro, la necessaria salvaguardia del regime di specialità degli enti ad autonomia differenziata di cui l'autonomia organizzativa posta dallo statuto costituisce immediato corollario. La sentenza 356/1994, infatti, ha ritenuto riservata alla legislazione provinciale la definizione della struttura interna dell'agenzia, insieme "*agli ulteriori compiti che si ritenga di attribuire ad essa, alle procedure da seguire ed ai rapporti con gli altri organi provinciali*". È stato, dunque, riconosciuto un margine di manovra alle Province autonome in ordine a eventuali, ulteriori attività di rilievo provinciale, in materia di prevenzione, vigilanza, controllo ambientale, in coerenza con quanto stabilito ora dall'art. 7, comma

5, l. 132/2016, a norma del quale le agenzie possono svolgere attività ulteriori rispetto a quelle individuate tramite i LEPTA, sulla base di accordi, convenzioni o, appunto, di “*specifiche disposizioni normative*” poste, eventualmente, anche dagli enti territoriali. Alla luce di tali premesse, la disposizione censurata, nell’affidare al Ministro dell’ambiente il compito di determinare le tariffe per attività ulteriori disciplinate dalle leggi provinciali, presenta un contenuto eccedente rispetto allo scopo perseguito dall’intervento statale, invasivo dell’autonomia organizzativa delle ricorrenti. Il potere di configurare la tariffa, infatti, “*accede*” all’ambito materiale corrispondente. La quantificazione tariffaria condiziona il modello organizzativo prescelto dalla Provincia per l’ente strumentale, così invadendo la competenza primaria prevista dall’art. 8 dello statuto di autonomia. D’altronde, in tal senso si è espressa la giurisprudenza di questa Corte che, in materia di servizio idrico integrato, ha riconosciuto come la competenza in materia di organizzazione del servizio attragga anche l’individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze 142/2015, 233/2013, 357/2010). L’art. 7, comma 5, della legge 132/2016 è, dunque, illegittimo nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell’ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali. Tutte le altre questioni sollevate sono inammissibili o non fondate.