

Alla Corte costituzionale la disciplina delle leggi regionali della Toscana in materia ambientale nella parte in cui attribuiscono alla Regione competenze in materia di rifiuti e bonifica siti inquinati in precedenza spettanti alle Province.

T.a.r. per la Toscana, sezione II, ordinanza 7 maggio 2018, n. 621 – Pres. Romano, Est. Viola

Rifiuti – Competenza in materia di controllo e bonifica siti inquinati – Provincia – Legge regionale che assegna alla Regione funzioni già provinciali – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione delle norme costituzionali di cui all'art. 117, 2° comma lett. p) e s) della Costituzione, delle previsioni di cui agli artt. 2, 1° comma lett. d) n. 1 della l.r. 3 marzo 2015, n. 22 (nel testo modificato dall'art. 2, 1° comma della l.r. 30 ottobre 2015, n. 70) e 5, 1° comma lett. e) e p) della l.r. 18 maggio 1998, n. 25 (nel testo modificato dalle l.r. 28 ottobre 2014, n. 61 e 24 febbraio 2016, n. 15) nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di: a) controllo e verifica degli interventi di bonifica e del monitoraggio ad essi conseguenti previste dagli artt. 197, 1° comma lett. a), 242, 12° comma e 248, 1° e 2° comma del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; b) controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, previste dagli artt. 197, 1° comma lett. b) e 262, 1° comma del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; c) verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli artt. 197, 1° comma lett. c), 214, 9° comma, 215 commi 3 e seg. e 216, commi 4 e seg. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in epigrafe la Seconda Sezione del T.a.r. per la Toscana, chiamata a pronunciarsi sul ricorso della Provincia di Grosseto avente ad oggetto la legittimità del regolamento regionale che disciplina l'esercizio delle funzioni autorizzatorie in materia ambientale, attribuite alla Regione in esito al riordino delle competenze provinciali avviato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), è giunta alla conclusione che l'impugnazione non possa trovare accoglimento se non a seguito della declaratoria di incostituzionalità delle leggi regionali che hanno assegnato alla Regione competenze in materia ambientale già spettanti alle Province e che lo stesso *“interesse della Provincia di Grosseto ad impugnare l'atto regolamentare in questione debba necessariamente passare attraverso la declaratoria di incostituzionalità della normativa regionale che ha sottratto alle Province le competenze in materia ambientale”*.

Fatta tale premessa, l'ordinanza in esame procede alla attenta ricognizione della complessa normativa statale e regionale toscana in punto di competenza all'esercizio delle funzioni ambientali, giungendo ad enucleare tre puntuali profili di illegittimità

costituzionale delle leggi della Regione Toscana nn. 22 del 2015 e 25 del 1998, nella parte in cui attribuiscono alla competenza regionale funzioni ambientali già esercitate dalle Province, sulla base dei parametri di cui agli artt. 117, comma 2, lett. p) Cost. (che assegna allo Stato in via esclusiva l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province) e 117, comma 2, lett. s) Cost. (che affida sempre allo Stato la disciplina della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

II. – Il percorso motivazionale seguito dal T.a.r. per la Toscana può essere così sintetizzato:

a) rilievo centrale assume la legge statale 7 aprile 2014, n. 56, rubricata "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*" (c.d. legge Delrio), della quale vengono precipuamente in considerazione due previsioni disciplinari:

a1) l'art. 1, comma 85, il quale stabilisce quali sono le "funzioni fondamentali" attribuite alle Province quali enti di area vasta, che vengono così enumerate:

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- gestione dell'edilizia scolastica;
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale;

a2) l'art. 1, comma 89, a mente del quale "*lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni*";

b) la Regione Toscana, in applicazione del processo di ridefinizione e riattribuzione delle funzioni delle Province previsto dall'art. 1, comma 89, *cit*, ha approvato:

b1) la legge regionale 3 marzo 2015, n. 22, di cui viene nella presente fattispecie in considerazione l'art. 2, comma 1, lett. d), che attribuisce alla Regione le seguenti funzioni, in precedenza esercitate dalle Province, in materia ambientali:

- funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati;
- funzioni in materia di difesa del suolo, ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico, compreso l'introito dei relativi proventi;
- funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria;
- funzioni in materia di inquinamento acustico;
- funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento;
- funzioni di autorità competente concernenti l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA);
- funzioni in materia di parchi ed aree protette;

b2) le leggi regionali 28 ottobre 2015, n. 61 e 24 febbraio 2016, n. 15, che hanno provveduto a novellare l'art. 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 in materia di rifiuti, che adesso contiene una previsione di carattere generale, in base alla quale *“la regione, fatto salvo quanto diversamente stabilito dalla normativa regionale, esercita tutte le funzioni amministrative, di pianificazione, di programmazione, di indirizzo e controllo in materia di gestione dei rifiuti, di spandimento fanghi in agricoltura, di bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati non riservate dalla normativa nazionale allo Stato o ad enti diversi dalla Regione e dalla provincia”*;

c) nel procedere allo specifico esame delle singole competenze attribuite dalla invocata normativa alla Regione, l'ordinanza in commento esclude che vi sia una invasione delle competenze provinciali in materia ambientale nei seguenti casi:

- in materia di Autorizzazione integrata ambientale, poiché l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede espressamente che le Regioni possano disciplinare la competenza in materia di VAS ed AIA;
- in materia di V.I.A., stante la analoga previsione di cui all'art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006;
- in materia di autorizzazione unica ambientale (A.U.A.), stante la previsione di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) del d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, che prevede analoga potestà regionale volta a fissare la competenza;
- in materia di emissioni in atmosfera, ove ai sensi dell'art. 268, comma 1, lett. o) e p) del d.lgs. 152 del 2006 sussiste la potestà regionale di individuare l'autorità competente al rilascio delle autorizzazioni e ad effettuare i controlli;

- in materia di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, che l'art. 200, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 assegna agli *"ambiti territoriali ottimali, ... delimitati dal piano regionale"* e non alle Province;
- d) al contrario l'ordinanza rileva la problematicità di alcune attribuzioni di competenze a favore della Regione, in quanto riportabili alla previsione generale in materia di competenza delle Province, di cui all'art. 197, comma 1, del d.lgs. 152 del 2006, che attribuisce alle amministrazioni provinciali le *"funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"*, tra cui in particolare:
- d1) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;
 - d2) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006;
 - d3) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006;
 - d4) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti;
- e) sviluppando la propria valutazione, il T.a.r. per la Toscana rileva che l'ultima indicata fattispecie è in sostanza esente da dubbi, giacché l'individuazione delle zone idonee o non idonee alla localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti rimane alle Province, anche ai sensi della normativa regionale in contestazione (art. 6 della legge regionale n. 25 del 1998), con il risultato che residuano pertanto tre ambiti problematici di attribuzione alla competenza regionale di funzioni che la normativa statale attribuisce alla Province:
- e1) controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti, devoluti alla competenza della Provincia dall'art. 197, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006;
 - e2) controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni, attribuiti alla competenza della Provincia dagli artt. 197, comma 1, lett. b) e 262, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006;
 - e3) verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate di cui agli artt. 214, 215 e 216, attribuite alla competenza delle

- Province dagli artt. 197, comma 1, lett. c), 214, comma 9, 215, comma 3 e 2016, comma 4, del d.lgs. 152 del 2006;
- f) d'altra parte l'assetto delle competenze sopra richiamato non ha poi subito sostanziali innovazioni per effetto dell'intervento della legge 7 aprile 2014, n. 56, poiché:
- f1) l'art. 1, comma 85, ha mantenuto alle Province le "funzioni fondamentali" di tutela e valorizzazione dell'ambiente "per gli aspetti di competenza";
 - f2) l'art. 1, comma 89, cioè la norma che ha originato anche l'intero procedimento di ridefinizione delle competenze posto in essere dalla Regione Toscana, investe solo ed esclusivamente "le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85", cioè quelle mantenute alle Province dalla norma statale;
- g) anche l'accordo tra Stato, Regioni, Province e Comuni, intervenuto in data 11 settembre 2014 in Conferenza unificata e recepito con d.P.C.M. 26 settembre 2014 non ha modificato la distinzione tra funzioni fondamentali delle Province e funzioni oggetto di riassetto, investendo solo le funzioni non fondamentali di cui all'art. 1, comma 89 e ss. della legge n. 56 del 2014 e non le funzioni fondamentali (tra cui quelle in materia di ambiente) espressamente mantenute alle Province dalla previsione dell'art. 1, comma 85, della medesima legge;
- h) ne consegue che l'attribuzione alla Regione, da parte delle leggi regionali in esame, delle competenze sopra indicate pone una questione non manifestamente infondata di legittimità costituzionale per contrasto con i seguenti parametri costituzionali:
- h1) art. 117, comma 2, lett. s) Cost., che attribuisce alla competenza statale l'adozione delle norme fondamentali in materia di tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti tra cui, sicuramente, rientrano le norme in materia di competenza delle Province;
 - h2) art. 117, comma 2, lett. p) Cost, trattandosi di una modificazione delle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" non prevista dalla legge statale e non legittimata neanche dalle previsioni di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- i) sulla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) e sull'assetto delle competenze provinciali, G. VESPERINI, *La legge <Delrio>: il riordino del governo locale* in *Giornale dir. amm.*, 2014, 786; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014 n. 56, commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, 2015; E. FURNO, *Il nuovo*

- governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali in Federalismi.it n. 1/2015. Come si legge in F. PIZZETTI, op. cit., 110, la legge n. 56 del 2014 doveva costituire "un <ponte> fra il quadro costituzionale esistente e la sua riforma"; con riferimento alla fase successiva all'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, cfr: G. DI COSIMO, E ora che si fa della legge sulle Province? in Regioni, 2016, 815; M. GORLANI, Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 in Federalismi n. 5 del 2017; P. SANTINELLO, Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale in Regioni, 2017, 61; sulla tutela costituzionale della Provincia, S. CIVITARESE MATTEUCCI, La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione, in IdF, 2011, 481;*
- j) sulle questioni di costituzionalità della legge n. 56 del 2014 sollevate dalle Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto cfr. Corte cost., 26 marzo 2015, n. 50 annotata da C. TUBERTINI, *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 489; S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giur. costit.*, 2015, 456; G. MOBILIO, [Le città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»](#), in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2015;
- k) sulla legge statale 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che è intervenuta sui profili finanziari degli enti locali, cfr. Corte cost. 21 luglio 2016, n. 205 in *Foro it.*, 2016, I, 3717 con nota di G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*;
- l) sulla competenza dello Stato a individuare le funzioni fondamentali degli enti locali ex art. 117) comma 2, lett. p), Cost., Corte cost. 11 febbraio 2014, n. 22, in *Foro it.*, 2014, I, 3394, *Giur. costit.*, 2004, 310, *Regioni*, 2014, 791, con nota di F. CORTESE, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*;
- m) sul principio di sussidiarietà e la allocazione delle funzioni amministrative cfr: Corte cost., 20 maggio 2016, n. 110, in *Foro it.*, 2016, I, 49 e in *Riv. giur. edilizia*, 2016, 6, I, 1038; 21 gennaio 2016, n. 7, *id.*, 2016, I, 770; 24 luglio 2015, n. 189, in *Riv. giur. edilizia*, 2015, 5, I, 872;
- n) sulla giurisprudenza costituzionale in tema di legislazione regionale sui rifiuti si vedano:
- n1) Corte cost., 7 giugno 2017, n. 132 in *Foro it.*, 2017, I, 2536, che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 16 l. reg. Molise 4 maggio 2016 n. 4, nella parte in cui attribuisce alla agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (Arpam) ulteriori compiti e precisamente le funzioni amministrative

regionali in materia di ambiente e di energia, nonché quelle in materia di inquinamento atmosferico e di impianti termici;

n2) Corte cost., 13 aprile 2017, n. 85, in *Giur. costit.*, 2017, 820, con nota di CANNIZZARO, secondo cui la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello stato, ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale;

n3) Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 5 in *Foro it.*, 2017, I, 412, che afferma la incostituzionalità dell'art. 1 l. reg. Basilicata 13 agosto 2015 n. 35, nella parte in cui, riproducendo esiti corrispondenti a quelli di disciplina già dichiarata incostituzionale, prevede che, nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata, è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi, e che tali disposizioni restano in vigore fino all'approvazione del nuovo piano regionale dei rifiuti;

n4) Corte cost., 24 giugno 2016, n. 154, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 660, che afferma la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, 2° comma, lett. s) cost., dell'art. 47, 4° comma, l.reg. Basilicata 27 gennaio 2015 n. 4, limitatamente alle parole «*il piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti*»;

n5) Corte cost., 12 maggio 2016, n. 101, in *Riv. giur. ambiente*, 2016, 462 (m), con nota di BERTOLINI, che afferma la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, 2° comma, lett. s) Cost., dell'art. 14, 3° comma bis, l.reg. Lombardia 12 dicembre 2003 n. 26, che amplia la categoria «*rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale*», ricomprendendovi anche tutti quelli decadenti dal trattamento dei suddetti rifiuti;

n6) Corte cost. 17 marzo 2015, n. 38, in *Foro it.*, 2015, I, 1889, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, 1° e 4° comma, l. reg. Veneto 2 aprile 2014 n. 11, nella parte in cui consente la combustione controllata di materiali agricoli e vegetali sul luogo di produzione, effettuata secondo le normali pratiche e consuetudini, escludendo che essa costituisca attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita;

n7) Corte cost. 26 febbraio 2015, n. 16, in *Foro it.*, 2015, I, 1125, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 l. reg. Marche 18 marzo 2014 n. 3, nella parte in cui esclude a priori e in via generale dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti alcuni residui vegetali (paglia; stoppie; materiale vegetale derivante da colture erbacee e arboree, e dalla distruzione di erbe infestanti, rovi o simili; altro materiale agricolo e forestale naturale non pericoloso) sottoposti ad abbruciamento;

n8) Corte cost. 2 aprile 2014, n. 67, in *Foro it.*, 2015, I, 2269, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 22, 2° comma, l. reg. Puglia 28 dicembre 2006 n. 39, nella parte in cui prevedeva che la Regione provvedesse entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti mediante l'adozione di apposito regolamento.