

## Sentenza della Corte costituzionale n. 212/2017.

**Materia:** tutela dell'ambiente.

**Parametri invocati:** articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione; articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); articolo 117, sesto comma, nonché 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:** 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).

**Esito:** illegittimità costituzionale, inammissibilità e non fondatezza.

Le Province autonome Trento e di Bolzano 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). Ad eccezione dell'articolo 1 della legge appena menzionata, sul quale si concentrano le censure della sola Provincia di Bolzano, i ricorsi hanno ad oggetto le stesse disposizioni ed evidenziano analoghi profili di illegittimità costituzionale. In via preliminare, la Corte dichiara inammissibili le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., in quanto *“tali parametri sono stati indicati esclusivamente nell'epigrafe del ricorso e non sono state svolte argomentazioni a conforto della dedotta violazione degli stessi”*. La sola Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato i commi 1 e 2 dell'articolo 1 della l. 132/2016 in quanto *“il Sistema nazionale di protezione ambientale interferirebbe 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”*. La Corte ritiene la questione inammissibile in quanto il ricorso si limita a richiamare il parametro violato senza argomentare in alcun modo sui profili della presunta lesione, difettando così del requisito minimo di completezza e sufficienza argomentativa cui la giurisprudenza costituzionale subordina l'ammissibilità delle questioni sollevate in via principale.

Le ricorrenti censurano, inoltre, il comma 2 dell'articolo 16 il quale reca una clausola che fa salve le vigenti disposizioni regionali e provinciali *“fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative”* della legge impugnata. Ad avviso delle ricorrenti, *“se intesa nel senso di condizionare la vigenza della normativa provinciale all'entrata in vigore della normativa statale di attuazione, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che esclude la diretta applicabilità alle Province autonome delle norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto. La condizione sospensiva*

posta dalla norma in esame potrebbe essere interpretata nel senso di riferirsi alle disposizioni di attuazione di matrice statale; in tal modo, l'applicabilità ad esse della legge n. 132 del 2016 sarebbe stata dunque attribuita allo Stato che, attuando detta legge, la renderebbe immediatamente applicabile alle Province autonome. Inoltre, secondo la Provincia trentina, l'impianto legislativo consentirebbe l'applicazione di norme regolamentari statali in sostituzione di quelle legislative provinciali, realizzando una sorta di delegificazione del settore. Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, poi, l'automatica applicazione della normativa statale nel territorio provinciale produrrebbe a cascata la violazione delle competenze legislative primarie e concorrenti previste dagli artt. 8 (numeri 1, 5, 6, 13, 15, 16, 17 e 21) e 9 (numeri 8, 9 e 10), della corrispondente autonomia amministrativa prevista dall'art. 16 dello statuto speciale, nonché dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 (ai sensi del quale la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto di autonomia e le relative norme di attuazione), oltre che dell'art. 10 della l.cost. n. 3 del 2001". La Corte ritiene nel merito la questione fondata e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo in esame 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.

Le ricorrenti censurano anche il comma 4, secondo periodo, dell'articolo 16 il quale prevede che entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, le regioni e le province autonome recepiscono le disposizioni ivi contenute. Ad avviso delle ricorrenti, "l'obbligo di recepimento implicherebbe la mera «trasposizione» delle norme statali nell'ordinamento provinciale, vincolando così automaticamente le Province all'osservanza di tutte le disposizioni della legge censurata, in deroga alla procedura di adeguamento prescritta dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Secondo la Provincia di Bolzano, inoltre, vi sarebbe un contrasto con gli artt. 8 (numeri 1, 5, 6, 13, 15, 16, 17 e 21), 9 (numeri 8, 9 e 10), 16 dello statuto di autonomia, nonché con l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 e con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. In particolare, l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 impedirebbe che, nelle materie di competenza provinciale, la legge attribuisca agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo". La Corte ritiene la questione fondata argomentando che "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 coesistenzialità o di necessaria integrazione" e dichiara perciò la disposizione 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".

Le ricorrenti censurano, inoltre, l'articolo 7, comma 1, il quale conferisce personalità giuridica alle agenzie regionali e provinciali, e il comma 7, che impone alle Province autonome di apportare alle proprie leggi "le modifiche necessarie ad assicurare il rispetto del presente articolo entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge". Ad avviso delle ricorrenti "le disposizioni imporrebbero un modello organizzativo

*eccessivamente dettagliato, inferendo un vulnus all'autonomia organizzativa provinciale, garantita dall'art. 8, numero 1) e dall'art. 16 dello statuto speciale. Vi sarebbe, inoltre, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., perché le disposizioni statali realizzerebbero un sistema non proporzionato rispetto all'esigenza di assicurare un'uniformità dell'azione amministrativa a tutela dell'ambiente, con conseguente ridondanza sull'esercizio delle attribuzioni provinciali".* Le questioni inerenti il comma 1 dell'articolo 7 sono dalla Corte ritenute fondate in quanto *"la finalità di consolidamento dell'autonomia amministrativa e tecnico-scientifica delle agenzie perseguita dalla disposizione de qua, pur astrattamente legittima nell'ambito dei rapporti che lo Stato intrattiene con le regioni a statuto ordinario, genera un vulnus quando, come nel caso di specie, vi sia una competenza primaria, prevista dallo statuto speciale, che consente alle Province di determinarsi autonomamente in ordine alla struttura di un organo pur sempre inserito nell'articolazione provinciale. 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".* La Corte ritiene, inoltre, fondate le censure concernenti anche il comma 7 di tale articolo, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione provinciale alle prescrizioni dello stesso anche laddove le disposizioni abbiano una portata specifica e dettagliata, invasiva delle competenze statutariamente riconosciute agli enti ad autonomia differenziata, dichiarando costituzionalmente illegittimo il comma 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.

Le Province autonome censurano, altresì, i commi 1 e 2 dell'articolo 8: in dettaglio il comma 1 stabilisce le condizioni di selezione dei direttori generali delle agenzie mentre il comma 2 istituisce presso l'ISPRA *"un'anagrafe dei direttori generali dell'ISPRA e delle agenzie, costantemente aggiornata e pubblicata nel sito internet dell'ISPRA medesimo, contenente le informazioni sui requisiti professionali e sulla retribuzione dei medesimi"*. Ad avviso delle ricorrenti *"le disposizioni sarebbero lesive della competenza provinciale in materia di organizzazione degli uffici e delle altre competenze primarie e concorrenti (in particolare, art. 8, numeri 1, 5, 6, 13, 15, 16, 17 e 21; 9, numeri 8, 9 e 10; e 16, dello statuto di autonomia), ponendo una norma di dettaglio e auto-applicativa. Ne deriverebbe anche la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che prescrive allo Stato di non intervenire con norme di dettaglio, direttamente applicabili, alle Province autonome. Le norme sarebbero in contrasto anche con l'art. 3, comma 1, Cost., sub specie del principio di ragionevolezza, nonché con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., perché l'autonomia organizzativa della Provincia sarebbe compressa in misura eccedente rispetto allo scopo di coordinare il sistema nel quadro nazionale e istituire una "rete" nazionale".* Secondo la Corte la questione avente ad oggetto il citato articolo 8, comma 1, relativo ai requisiti di nomina dei direttori generali, è fondata poiché essa *"indica, nel dettaglio, una serie di indefettibili requisiti dei direttori generali, interferendo inevitabilmente con la competenza legislativa primaria in materia di organizzazione del personale riconosciuta dall'art. 8, numero 1 dello statuto di autonomia: l'esigenza di offrire una tutela non frazionabile al bene ambientale non consente di realizzare un intervento che, pure mosso da esigenze di riforma complessiva del settore, comprime l'autonomia costituzionalmente garantita delle ricorrenti"*. Ne discende la dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 1. Per quanto riguarda la questione avente ad oggetto l'impugnato articolo 8, comma 2, relativo all'anagrafe dei direttori

generali, invece, essa non è fondata in quanto *“assolve a un compito di pubblicità e trasparenza, corollari del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in modo da consentire un controllo diffuso, da parte degli amministrati, sull’adeguatezza dei soggetti incaricati di funzioni apicali. La norma censurata non incide sulle competenze legislative delle ricorrenti, che restano libere, nell’esercizio della loro autonomia, di stabilire le condizioni per l’attribuzione degli incarichi dirigenziali”*.

Le ricorrenti censurano ancora l’articolo 14, relativamente al comma 1, il quale dispone l’adozione, da parte dell’ISPRA, di uno schema di regolamento volto a individuare il personale incaricato dei servizi ispettivi, il codice etico, i criteri per lo svolgimento delle attività ispettive e le relative competenze; al comma 3 il quale attribuisce a tale schema la forma del d.P.R., adottato previa intesa in sede di Conferenza; al comma 5 il quale dispone che, in attuazione del predetto regolamento, il presidente dell’ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie individuino il personale incaricato alle funzioni ispettive con appositi regolamenti interni. Ad avviso delle ricorrenti *“la previsione di un potere regolamentare statale violerebbe non solo gli artt. 53 e 54, comma 1, numero 3, dello statuto speciale, ma anche l’art. 117, sesto comma, Cost., in combinato disposto con l’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, che sancisce il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione regolamentare; e gli artt. 2 e 4 del d.lgs. 266 del 1992, che prevedono i rapporti tra leggi e precludono l’affidamento allo Stato di poteri amministrativi nelle materie di competenza provinciale. L’intesa in Conferenza Stato-Regioni, richiesta dal comma 3, non sarebbe sufficiente ad escludere la denunciata violazione, posto che, nei confronti delle Province autonome, lo Stato non potrebbe invocare titoli capaci di condizionare le competenze ad esse garantite dallo statuto speciale diversi da quelli menzionati negli artt. 4 e 5 della carta statutaria. Inoltre, sarebbe illegittimo il comma 5, il quale attribuisce ad un regolamento interno della agenzia, anziché alla Provincia autonoma, la funzione di disciplinare il personale incaricato degli interventi ispettivi in attuazione del regolamento statale, sottraendo uno spazio, in materia di organizzazione degli uffici, proprio degli enti ad autonomia differenziata”*. La Corte ritiene le questioni concernenti i commi 1 e 3 fondate poiché *“Tali norme demandano a un d.P.R. l’indicazione delle modalità, di individuazione del personale ispettivo, del codice etico, delle competenze di tali funzionari e dei criteri generali per lo svolgimento delle loro attività.[...]La diretta applicazione del decreto negli ordinamenti provinciali viola l’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, consentendo a una disciplina di dettaglio, adottata tramite fonte secondaria di derivazione statale, di vincolare gli enti ad autonomia differenziata. D’altronde, se è vero che il principio, al primo accessorio, della terzietà del personale ispettivo e il principio della rotazione degli interventi costituiscono norme fondamentali di riforma, funzionali ad assicurare una migliore qualità dei controlli ambientali e capaci, dunque, di guidare le Province autonome nell’adeguamento dei rispettivi ordinamenti, non altrettanto può dirsi per l’ulteriore normativa di dettaglio che dovrà essere riportata dal regolamento di attuazione, suscettibile di incidere su materie riservate alle competenze legislative delle ricorrenti e, in particolare, sulla competenza primaria in materia di organizzazione degli uffici e del personale. In tal senso, la prescritta intesa, che deve precedere l’adozione del regolamento, non è sufficiente ad evitare una illegittima compressione della autonomia speciale costituzionalmente garantita”*. Dichiara pertanto i commi 1 e 3 dell’articolo 14 *«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”*.

Le ricorrenti hanno impugnato, inoltre, l'articolo 4, comma 4, il quale consente all'ISPRA, "di adottare norme tecniche in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale". Secondo le ricorrenti "la disposizione conferirebbe un potere normativo all'ISPRA, organo di natura statale, in violazione delle competenze legislative primarie delle Province in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio (articolo 8, numeri 5 e 6 dello statuto speciale), di protezione civile, di caccia e pesca, di apicoltura e parchi naturali, di viabilità e di acquedotti, di agricoltura e foreste (articolo 8, numeri 15, 16, 17 e 21 dello statuto speciale), nonché delle competenze concorrenti in materia di igiene e sanità, di industria e artigianato e di utilizzazione delle acque pubbliche (articolo 9, numeri 10, 8 e 9 dello statuto di autonomia) e delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 16 dello statuto speciale). La norma violerebbe anche il principio di leale collaborazione, perché la disciplina di tale potere normativo non sarebbe affiancato da moduli collaborativi con gli enti territoriali (nelle forme dell'intesa o quanto meno del parere obbligatorio in Conferenza)". La Corte ritiene non fondata la questione in quanto "La previsione della funzione di normazione tecnica è specificazione del generale potere di coordinamento statuito dal comma 3 dell'articolo 4 della legge n. 132 del 2016 a favore dell'ISPRA. Secondo la predetta norma, all'organo statale spetta l'esercizio di funzioni tecniche e scientifiche per la più efficace pianificazione e attuazione delle politiche di sostenibilità delle pressioni sull'ambiente, sia a supporto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sia in via diretta tramite attività di monitoraggio, di valutazione, di controllo, di ispezione e di gestione dell'informazione ambientale, nonché di coordinamento del Sistema nazionale".

Le ricorrenti hanno impugnato, infine, anche il comma 5, dell'articolo 7, nonché i commi 2, 3 e 4 dell'articolo 15, disciplinanti, a diverso titolo, l'assetto tariffario e la procedura per definire le modalità di assegnazione degli introiti alle agenzie. Ad avviso delle ricorrenti questi articoli sarebbero illegittimi perché "violerebbero la competenza legislativa primaria in materia di organizzazione degli uffici e la corrispondente funzione amministrativa (artt. 8 e 16 dello statuto speciale), oltre alle ulteriori competenze interessate dall'azione delle agenzie (art. 9 dello statuto speciale)". Per quanto riguarda le questioni relative ai commi 2, 3 dell'articolo 15, tenendo conto di un triplice ordine di attività svolto dalle agenzie (attività istituzionali obbligatorie, necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei rispettivi territori, specifiche attività obbligatorie e attività ulteriori, in favore di soggetti pubblici o privati), la Corte non le ritiene fondate, così come la questione concernente l'impugnato articolo 15, comma 4, in quanto "La norma affida ad un decreto del ministero dell'ambiente, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, le modalità di distribuzione delle risorse derivanti dalle attività indicate dal comma 2 dell'art. 15. La disciplina del finanziamento delle attività obbligatorie (dal quantum tariffario alle modalità di distribuzione degli introiti) attiene alla generale sostenibilità finanziaria del sistema nazionale di protezione ambientale, secondo un assetto che non pare eccentrico rispetto alla finalità di tutela dell'ambiente e riconducibile, nel complesso, al fondamentale disegno di riforma del settore. Peraltro, le modalità di finanziamento sono sì fissate dalla fonte regolamentare statale, ma previa intesa in Conferenza: in questo modo, il rinvio a procedure di natura cooperativa sembra idoneo a includere gli enti territoriali nella decisione sui criteri di distribuzione delle risorse, anche in vista del soddisfacimento di istanze perequative nella redistribuzione degli introiti". Infine, la Corte ritiene la questione concernente l'articolo 7, comma 5, fondata poiché "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).[...] 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". L'articolo 7, comma 5, è, dunque, dichiarato 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*