CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **129/2019** (ECLI:IT:COST:2019:129)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **16/04/2019**; Decisione del **16/04/2019**
Deposito del **28/05/2019**; Pubblicazione in G. U. **29/05/2019**
Norme impugnate: Art. 2, c. 1°, lett. d), n. 1, della legge della Regione Toscana 03/03/2015, n. 22, come modificato dall'art. 2, c. 1°, della legge della Regione Toscana 30/10/2015, n. 70; art. 5, c. 1°, lett. e) e p), della legge della Regione Toscana 18/05/1998, n. 25, come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28/10/2014, n. 61; art. 2 della legge della Regione Toscana 24/02/2016, n. 15.
Massime: **42291 42298 42299 42300**
Atti decisi: **ord. 150/2018**

SENTENZA N. 129

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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), e dell'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), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra la Provincia di Grosseto e altre e la Regione Toscana e altri, con ordinanza del 7 maggio 2018, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Grosseto, dell'Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana) e della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Lorenzo Corsi per la Provincia di Grosseto e per l'Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana) e Lucia Bora per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 7 maggio 2018 (reg. ord. n. 150 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere p) e s) della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'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», nel testo 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), e dell'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), nel testo 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).

1.1.– Le disposizioni impugnate sono contenute nelle leggi regionali con le quali la Regione Toscana ha dato attuazione al riordino delle competenze delle Province previsto dall'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Quest'ultima legge, nel procedere ad un complessivo riassetto della geografia istituzionale repubblicana, che prevedeva il depotenziamento delle Province in "enti di area vasta" con conseguente ridefinizione delle loro attribuzioni, disponeva che le Province avrebbero mantenuto un nucleo ridotto di funzioni, definite "fondamentali" dall'art. 1, comma 85, mentre lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, avrebbero attribuito le funzioni provinciali diverse.

Nel provvedere a quanto di propria competenza, la Regione Toscana aveva fra l'altro allocato a sé tutte le funzioni già spettanti alle Province in materia di gestione dei rifiuti.

1.2.– Il giudizio principale era stato introdotto dalla Provincia di Grosseto, che aveva impugnato il Regolamento della Giunta regionale Toscana approvato con decreto del Presidente del 29 marzo 2017 n. 13/R – contenente disposizioni per l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali in materia ambientale, in attuazione delle menzionate leggi regionali – e, con motivi aggiunti, la nota della Direzione Ambiente ed energia della Regione Toscana del 15 settembre 2017, avente ad oggetto «Funzioni trasferite alla Regione - Sanzioni amministrative». Di tali atti, l'ente ricorrente aveva chiesto l'annullamento per violazione di legge, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali che ne fungevano da presupposto.

Nel giudizio principale si era costituita la Regione Toscana, chiedendo il rigetto del ricorso; si erano inoltre costituiti il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, i quali avevano chiesto al TAR di sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme regionali donde promanavano gli atti impugnati, in relazione a taluni dei profili evidenziati dall'ente ricorrente; era infine intervenuta volontariamente l'Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana), aderendo alle richieste della ricorrente principale.

1.3.– Ad avviso del rimettente, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime 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 monitoraggio ad essi conseguenti, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera a), 242, comma 12, e 248, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente);

b) 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 del 2006;

c) verifica e 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 del 2006.

Per un verso, infatti, le norme impugnate invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuendo alla Regione funzioni amministrative attinenti alla gestione dei rifiuti che il legislatore statale, con le menzionate disposizioni del codice dell'ambiente, aveva già assegnato alle Province; di qui la dedotta violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Sussisterebbe, poi, violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera p), Cost., poiché gli interventi legislativi avevano ad oggetto «funzioni fondamentali delle Province», la cui modifica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: l'art. 1, comma 85, lettera a), della legge n. 56 del 2014 aveva infatti mantenuto in capo alle Province le funzioni «in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza», definendole come

“fondamentali” ed escludendole dagli interventi di riordino demandati allo Stato e alle Regioni.

Il rimettente osserva infine, quanto alla rilevanza della questione, che gli atti impugnati dalla Provincia di Grosseto incidono direttamente sulle tre competenze provinciali richiamate, e risulterebbero, pertanto, illegittimi ove la questione venisse accolta.

2.– La Provincia di Grosseto si è costituita in giudizio, il 19 novembre 2018, deducendo la fondatezza della questione sotto entrambi i profili prospettati.

Il 30 ottobre 2018 si è costituita anche l’Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana), interveniente volontaria nel giudizio principale, del pari deducendo la fondatezza della questione.

3.– Il 29 ottobre 2018 è intervenuta nel giudizio la Regione Toscana, chiedendo che la questione relativa all’art. 5, comma 1, lettera p), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998, sia dichiarata inammissibile e che, in ogni caso, tale questione e quella relativa all’art. 5, comma 1, lettera e) della medesima legge regionale, nonché all’art. 1, comma 1, lettera d), numero 1, della legge reg. Toscana n. 22 del 2015, siano dichiarate infondate.

3.1.– La Regione ha anzitutto eccepito l’irrilevanza, per la definizione del giudizio a quo, della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alle funzioni di controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti, di cui all’art. 5, comma 1, lettera p), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998, che non erano in alcun modo interessate dagli atti impugnati davanti al TAR.

3.2.– Quanto al merito delle censure, ha rilevato che la scelta di allocare presso di sé le funzioni già attribuite alle Province in materia di gestione dei rifiuti doveva essere valutata nel contesto della legge n. 56 del 2014, che aveva disciplinato il nuovo modello ordinamentale delle Province.

In tale ottica, la citata legge statale aveva ristretto il numero delle “funzioni fondamentali” delle Province, includendovi anche le funzioni di tutela e valorizzazione dell’ambiente, ma limitatamente «agli aspetti di competenza».

Questa limitazione, ad avviso della Regione, valeva ad introdurre una sostanziale “delega in bianco” da esercitare in senso riduttivo, cioè tenendo conto del fatto che il processo di riordino era finalizzato alla prospettata soppressione delle Province; tant’è che il successivo Accordo Stato-Regioni, siglato in Conferenza unificata l’11 settembre 2014, in attuazione della previsione normativa di riordino, aveva previsto che fossero mantenute in capo alle Province soltanto le «funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti», ovvero quelle «connaturate alle caratteristiche proprie» delle stesse, «essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell’ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento», secondo la definizione contenuta nell’art. 2, comma 4, lettera b) della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Tali non potevano considerarsi, difettando dei predetti requisiti, le funzioni relative alla gestione dei rifiuti; nel caso di specie, peraltro, l’assegnazione non aveva avuto ad oggetto un aggregato di funzioni, ma puntuali attività amministrative riferite alla materia dei rifiuti e delle bonifiche, non riconducibili alla nozione di “funzione fondamentale”.

3.3.– Inoltre, per il profilo attinente alla violazione della competenza legislativa in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», la Regione ha richiamato l’orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui in tale ambito «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale» (viene richiamata la sentenza n. 259 del 2004), e ne

ha inferito che debbano intendersi riservate alla competenza esclusiva dello Stato solo le disposizioni funzionali al mantenimento dei livelli minimi di tutela dell'ambiente fissati dalla legge statale, fra le quali non rientrerebbero quelle che attribuiscono agli enti territoriali funzioni amministrative in materia di ambiente, poiché non contengono alcuna previsione di carattere sostanziale e perciò non interferiscono con tali livelli.

4.– I restanti contraddittori nel giudizio principale non si sono costituiti in questa sede.

In prossimità dell'udienza, la Regione Toscana e la Provincia di Grosseto hanno depositato memoria integrativa, rispettivamente il 25 e il 26 marzo 2019, insistendo nei rispettivi assunti.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 7 maggio 2018 (reg. ord. n. 150 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere p) e s) della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'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», nel testo 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), e dell'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), nel testo 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), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere p) e s), della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, 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 segnatamente 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 decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente; da ora in poi anche: 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 del 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 del 2006.

Allocando presso di sé tali funzioni in deroga alle previsioni del codice dell'ambiente che le attribuivano alle Province, la Regione avrebbe infatti 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», tali dovendosi intendere tutte le attribuzioni provinciali relative alla protezione dell'ambiente.

2.– Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Toscana, la quale ha eccepito il difetto di rilevanza della questione per la parte attinente all'attività di controllo e verifica degli interventi di bonifica, in quanto estranea al contenuto degli atti impugnati nel giudizio principale.

Secondo la Regione, in particolare, il Regolamento della Giunta Regionale Toscana approvato con decreto del Presidente del 29 marzo 2017, n. 13/R, impugnato presso il TAR rimettente, disciplinerebbe le modalità di esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento limitatamente ai profili attinenti all'autorizzazione unica ambientale (AUA), all'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e alle autorizzazioni generali alle emissioni in atmosfera; la successiva nota, pure impugnata nel giudizio principale, della Direzione Ambiente ed energia della Regione Toscana del 15 settembre 2017 riguarderebbe, invece, il solo aspetto dell'applicazione delle sanzioni amministrative per gli illeciti accertati in materia di rifiuti, regolamentando l'introito dei relativi proventi.

2.1.– L'eccezione, espressamente riferita dalla Regione Toscana al solo art. 5, comma 1, lett. p), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998, ma estensibile anche alle altre norme censurate, è fondata.

Il Regolamento oggetto di impugnazione nel giudizio principale contiene, infatti, previsioni destinate a disciplinare «l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali e le modalità di attuazione delle procedure e dei connessi adempimenti tecnico amministrativi in materia di: a) rifiuti, b) AUA, c) AIA, d) autorizzazioni generali all'emissione in atmosfera» (art. 1); ma al di là del generico riferimento al termine "rifiuti", esso non contiene alcuna disposizione che presenti profili di concreta attinenza con lo specifico settore delle attività di controllo e verifica degli interventi di bonifica, così da giustificare la necessità di rimuovere, sotto tale profilo, gli effetti dell'atto impugnato.

Analoghe considerazioni valgono, poi, per la nota della Direzione Ambiente ed Energia della Regione Toscana del 15 settembre 2017, avente ad oggetto «Funzioni trasferite alla Regione – Sanzioni amministrative», il cui contenuto attiene ai profili della materiale riscossione delle sanzioni amministrative «in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati», senza alcuna specificazione in ordine ai concreti profili di interesse della Provincia ricorrente.

3.– Nel merito, la censura riferita all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. è fondata.

3.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, 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).

Assumono rilievo, in proposito, le caratteristiche obiettive dell'attività di gestione dei rifiuti: si è affermato, in particolare, che «[l]a scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti […] è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva "in materia di tutela dell'ambiente"» (sentenza n. 244 del 2016).

3.2.– È ben vero 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 deroghino 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).

3.3.– 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 principi 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, quantunque 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.

3.4.– 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, nel testo modificato dall'art. 24, comma 2, del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69»), nonché talune specifiche competenze amministrative alle Province (art. 197, nel testo modificato dall'art. 2, comma 27, del decreto legislativo 16 gennaio 2008 n. 4, recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», e dall'art. 19 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, recante «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»).

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).

3.5.– Per espressa previsione dell'art. 197, comma 1, cod. ambiente, l'attribuzione di funzioni amministrative alle Province costituisce «attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali». Quest'ultimo, tuttavia, nella parte relativa alle Province ha subito incisive modifiche in seguito all'approvazione della legge n. 56 del 2014.

Detta legge, infatti, ha ridefinito la Provincia quale «ente di area vasta», preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, riducendo notevolmente il perimetro delle funzioni ad essa attribuite e modificandone coerentemente la composizione degli organi (elezione del Consiglio provinciale da parte dei Consiglieri comunali, cancellazione delle Giunte e degli assessori e previsione del Presidente, scelto fra i Sindaci del territorio, come unico organo esecutivo).

Nelle intenzioni del legislatore, tale ridefinizione era collegata all'approvazione della riforma costituzionale elaborata nel corso della precedente legislatura, che prevedeva, fra l'altro, la soppressione delle Province; lo si evince con chiarezza dal disposto dell'art. 1, comma 51, della legge n. 56 del 2014, a mente del quale «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge».

In tale ottica, il rimettente ha sostenuto che la mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, avrebbe determinato l'esaurimento della funzione della legge n. 56 del 2014 e il ritorno alla tradizionale configurazione dell'ente Provincia, assumendo, in particolare, che dovrebbero ritenersi «sostanzialmente superati» gli accordi intervenuti in attuazione della stessa legge per il riassetto delle funzioni "non fondamentali" delle Province. La Corte rileva, tuttavia, che non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza, nell'ordinamento degli enti locali, dell'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge n. 56 del 2014.

3.6.– Questa Corte ha già avuto modo di precisare che tale intervento legislativo conserva piena efficacia quanto 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).

3.7.– Per affrontare la questione sottoposta a questa Corte è necessario, quindi, riferirsi all'art. 1, commi 85, 86, 87 e 89, della citata legge n. 56 del 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.

La Regione Toscana ha evidenziato, al riguardo, l'opportunità di 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 previe apposite 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 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 novembre 2014, n. 263), 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, ad avviso della Regione, si sarebbero attivate forme di delegificazione e di conseguente "delega" ad atti regionali.

Tale assunto non può essere condiviso.

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»; e la mancanza di tale dichiarazione espressa nella legge n. 56 del 2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella Conferenza unificata.

3.8.– Le disposizioni impugnate, nella parte in cui allocano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dalle richiamate previsioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, si pongono dunque in contrasto con la regola di competenza stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Conseguentemente, sussiste il denunziato vizio di legittimità costituzionale.

3.9.– Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'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», nel testo 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), e dell'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), nel testo 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), 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, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge reg. Toscana n. 22 del 2015, e dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge reg. Toscana n. 25 del 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.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.