

ARPAM e Regione Molise: sì autonomia, ma senza attività amministrativa attiva.



SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 132 dep. 7 giugno 2017 -

(G.U.RI 14 giugno 2017 n. 24)

Regione Molise e Presidenza del Consiglio dei Ministri

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Paolo GROSSI (Presidente); Giancarlo CORAGGIO (Redattore), Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Roberto MILANO (Cancelliere)

OGGETTO

Illegittimità costituzionale - *Art. 16 della Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4. - Norme Regione Molise sulle attribuzioni dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise (ARPAM) -*

FATTISPECIE

La 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*), al dichiarato fine di «assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica», ha istituito il *Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente*, del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le ARPA, rispetto alle quali è stata ribadita la natura tecnica delle attività da esse svolte.

L'autonomia è un requisito qualificante della singola Agenzia, come del sistema in generale, poiché solo grazie ad esso può essere garantito il rispetto dei criteri operativi, puramente tecnico-scientifici, cui il sistema stesso deve attenersi.

Il legislatore statale ha previsto che ogni Regione e Provincia autonoma istituisca la propria agenzia regionale e provinciale per lo svolgimento di *"attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche della protezione dell'ambiente"*.

La volontà del legislatore statale è di realizzare un duplice obiettivo: quello di assicurare una gestione ispirata a criteri rigorosamente tecnico-scientifici e quello di garantirne l'unitarietà, pur nel rispetto delle autonomie regionali e delle relative competenze.

L'obiettivo è perseguito attraverso la costituzione di una rete di strutture, incardinate nelle Regioni e facenti capo all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), le quali devono avere una disciplina uniforme – come evidenziato dalla citata sentenza – e devono operare in modo coordinato e sinergico.

IL DECISUM

L'ARPAM è stata istituita nel 1993; la Legge molisana ne ha definito natura e funzioni e con legge n. 4 del 2016, ha attribuito all'Agenzia compiti ulteriori e precisamente «le funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia», quelle in materia di inquinamento atmosferico, di cui all'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico), e di impianti termici, di cui all'art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

E' incompatibile con il coinvolgimento in attività di amministrazione attiva, quelle funzioni devolute nella legge regionale all'Arpam, attività che, essendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una ponderazione degli interessi coinvolti (es. la pianificazione ambientale) e quindi sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della "politica" ambientale.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016, depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso depositato il 14 luglio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso in via principale per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere p) ed s), e 118 della Costituzione, dell'art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), con il quale è stato previsto l'ampliamento delle attribuzioni della Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise (d'ora in poi: ARPAM), così disponendo: «1. All'Agenzia regionale per la Protezione Ambientale del Molise (ARPAM), oltre alle funzioni già esercitate ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38, istitutiva della stessa Agenzia, sono attribuite, a decorrere dai provvedimenti di cui al comma 3, le funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia. 2. In ragione del riordino delle funzioni non fondamentali esercitate dalle province, attuato, a livello regionale, con la legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18, recante "Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni)", all'ARPAM sono altresì attribuite, a decorrere dai provvedimenti di cui al comma 3, le funzioni in materia di: a) inquinamento atmosferico, di cui all'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico); b) impianti termici, di cui

all'art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112). 3. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale adotta ogni provvedimento necessario a dare piena e completa attuazione alle norme di cui al presente articolo».

2.- Il ricorrente evidenzia come, fin dalla loro istituzione, le attribuzioni delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (d'ora in poi: ARPA) – create dal decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, e destinate, ai sensi dell'art. 03, a svolgere in ambito locale le attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente di cui all'art. 01 e le «ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, eventualmente individuate dalle regioni» – siano state sempre limitate allo svolgimento di funzioni di supporto tecnico-scientifico nei confronti delle Regioni e delle Province autonome nonché a compiti di vigilanza e controllo sul territorio.

La legge regionale censurata – sottolinea il ricorrente – assegna all'ARPAM, oltre alle funzioni già previste dalla legge della Regione Molise 13 dicembre 1999, n. 38, recante «Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.)», (con la quale si era provveduto a dare attuazione a quanto previsto dal decreto-legge n. 496 del 1993), «le funzioni amministrative regionali in materia di ambiente ed energia» e, in particolare, le funzioni già attribuite dalla legge regionale n. 16 del 2011 alle province in materia di inquinamento e qualità dell'aria. In tale materia verrebbero, dunque, unificati sotto un unico ente i poteri di pianificazione ambientale (come i piani di qualità dell'aria) e quelli di attuazione di detti piani, l'esercizio del «potere sostitutivo nei confronti dei Comuni in caso di inerzia nell'attuazione degli interventi per la gestione operativa di episodi acuti di inquinamento atmosferico» (art. 5, comma 1, lettera e), della legge reg. Molise n. 16 del 2011), oltre che la funzione di emanare, «ai sensi dell'art. 269 del decreto legislativo n. 152/2006, i provvedimenti autorizzativi, nonché, ai sensi dell'art. 278 del decreto medesimo, i provvedimenti di diffida, di sospensione e di revoca delle autorizzazioni degli impianti». Inoltre, in tema di disciplina degli impianti termici, verrebbero trasferiti all'ARPAM sia la funzione di rilasciare autorizzazioni ambientali degli impianti, sia il controllo sul rispetto delle stesse.

A parere del ricorrente, l'Agenzia regionale finirebbe oggi per assumere una funzione profondamente diversa, e ben più ampia e pervasiva, rispetto a quella strettamente tecnica che era stata originariamente per essa prevista dal legislatore statale. Le nuove attribuzioni implicherebbero ampi margini di discrezionalità, involgenti la valutazione di molteplici interessi pubblici concernenti il rilascio delle autorizzazioni ambientali degli impianti industriali e le attività di pianificazione ambientale, interessi a volte confliggenti che dovrebbero essere tra loro equilibratamente temperati, come ad esempio per le scelte relative alla possibile riduzione delle emissioni inquinanti del traffico veicolare, del riscaldamento civile e degli impianti industriali.

Tali valutazioni e scelte – sottolinea l'Avvocatura dello Stato – non potrebbero che essere riservate, in linea con la previsione di cui all'art. 118 Cost., agli enti territoriali in grado di rappresentare tutti gli interessi dell'area da essi gestita, come sino ad oggi avvenuto, in un contesto nel quale, ai fini del corretto e

consapevole esercizio delle funzioni di autorizzazione e di pianificazione, detti enti si sono avvalsi del supporto tecnico delle ARPA. Questo sistema uscirebbe profondamente modificato in forza della censurata legge regionale.

Ulteriori argomentazioni vengono poi sviluppate dal ricorrente con riferimento all'assetto derivante dalla cosiddetta riforma delle Province, introdotta con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), la quale individua l'elenco delle funzioni fondamentali delle Province e disciplina il processo di riordino delle funzioni non fondamentali di tali enti territoriali. Tra le prime il comma 85 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 contempla, alla lettera a), le materie di «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente», mentre il successivo comma 87 prevede che «le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione».

Viene inoltre segnalato che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Non sarebbe quindi consentito alle Regioni alcun margine di intervento in ordine a quelle funzioni che, secondo la definizione di questa Corte, sono «le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali» (sentenza n. 22 del 2014).

Infine, il ricorrente rileva che la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» è parimenti rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). Intervenedo nel modo sopra delineato, in evidente contrasto con la normativa statale posta dal d.l. n. 496 del 1993, il legislatore regionale avrebbe invaso una sfera di competenza riservata allo Stato.

3.– La Regione Molise non si è costituita.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere p) ed s), e 118 della Costituzione, dell'art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), con il quale è stato previsto l'ampliamento delle attribuzioni dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise (d'ora in poi: ARPAM), disponendo l'assegnazione delle «funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia», nonché di quelle «in materia di: a) inquinamento atmosferico, di cui all'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico); b) impianti termici, di cui all'art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112)».

1.1.– Il ricorrente evidenzia la natura preminentemente tecnico-scientifica delle attività e competenze attribuite alle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (d'ora in poi: ARPA), fin dalla loro istituzione risalente al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei

controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, e osserva che la legge censurata snaturerebbe le competenze riconosciute all'ARPAM, attribuendole funzioni più ampie e pervasive.

Essa si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale, e dunque con gli artt. 117, secondo comma, lettere p) ed s), e 118 Cost.

La legge regionale attribuirebbe competenze che comportano la valutazione di interessi pubblici differenti, a volte tra loro confliggenti, il cui temperamento richiede valutazioni di carattere discrezionale e non meramente tecnico, competenze che, ai sensi dell'art. 118 Cost., spetterebbero, invece, agli enti territoriali, deputati a rappresentare tutti gli interessi dell'area da essi gestita.

La norma censurata violerebbe ancora l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 1, commi 85, 87, 89 e 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che, nel riordino delle funzioni delle Province, prevede, tra quelle fondamentali destinate a rimanere in capo a queste ultime, le materie di pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché di tutela e valorizzazione dell'ambiente.

Infine, l'impugnato art. 16 della legge reg. Molise n. 4 del 2016 contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con quanto disposto dall'art. 1 (recte: art. 01) del d.l. n. 496 del 1993, il quale elenca le attività di interesse regionale di competenza delle ARPA, esclusivamente di natura tecnico-scientifica.

2.- La questione è fondata.

3.- L'ARPAM è stata istituita sulla base del d.l. n. 496 del 1993, che ne ha definito natura e funzioni.

Il legislatore statale ha previsto che ogni Regione e Provincia autonoma istituisse la propria agenzia regionale e provinciale «per lo svolgimento delle attività di interesse regionale di cui all'art. 01 e delle ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, eventualmente individuate dalle Regioni e province autonome di Trento e Bolzano» (art. 03). Si tratta delle «attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche della protezione dell'ambiente» come individuate nell'elenco inserito nel citato art. 01.

Le Regioni e le Province autonome hanno quindi istituito le proprie agenzie, individuandone le funzioni sulla falsariga di quanto previsto nel decreto-legge citato. In particolare, con la legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38, recante «Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.)», la Regione Molise ha provveduto alla istituzione dell'ARPAM, attribuendole le funzioni in questione.

Senonché la Regione, con la successiva legge n. 4 del 2016, ha poi attribuito all'Agenzia compiti ulteriori, e precisamente «le funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia», nonché quelle in materia di inquinamento atmosferico, di cui all'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico), e di impianti termici, di cui all'art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Si tratta, all'evidenza, non di funzioni legate ad attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, quali quelle previste nel decreto-legge,

bensì di funzioni di amministrazione attiva in materia non solo di ambiente ma anche di energia.

4.– A proposito del decreto-legge in questione, questa Corte, pronunciandosi sulla sua legittimità costituzionale, ha affermato che «il sistema organizzativo e funzionale delineato dalle nuove disposizioni sui controlli ambientali e sull'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente appare nel suo complesso diretto ad innovare profondamente la disciplina del settore. Il nuovo assetto normativo segue principi che vedono enucleate le funzioni tecnico-scientifiche, di consulenza e controllo, da tenere separate dall'amministrazione attiva e da esercitare ai distinti livelli, statale e provinciale (o regionale), mediante apposite agenzie, dotate di autonomia» (sentenza n. 356 del 1994).

Nella stessa sentenza si aggiunge che «si è in presenza di principi che assumono i caratteri propri delle norme fondamentali di riforma economico-sociale: profondamente innovativi nel settore della protezione ambientale, di essenziale importanza per la vita della comunità, realizzano, secondo esigenze di carattere unitario, valori espressi dagli articoli 9 e 32 della Costituzione».

4.1.– In effetti, è chiara la volontà del legislatore statale di realizzare un duplice obiettivo: quello di assicurare una gestione ispirata a criteri rigorosamente tecnico-scientifici e quello di garantirne l'unitarietà, pur nel rispetto delle autonomie regionali e delle relative competenze.

L'obiettivo viene perseguito attraverso la costituzione di una rete di strutture, incardinate nelle Regioni e facenti capo all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), le quali devono avere una disciplina uniforme – come evidenziato dalla citata sentenza – e devono operare in modo coordinato e sinergico.

Va ricordato che la 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), al dichiarato fine di «assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica», ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le ARPA, rispetto alle quali è stata ribadita la natura tecnica delle attività da esse svolte.

Dal quadro normativo così delineato dal legislatore statale, discende che l'autonomia diviene un requisito qualificante della singola Agenzia, come del sistema in generale, poiché solo grazie ad esso può essere garantito il rispetto dei criteri operativi, puramente tecnico-scientifici, cui il sistema stesso deve attenersi.

4.2.– Ebbene, tutto ciò è incompatibile con il coinvolgimento in attività di amministrazione attiva, quali quelle considerate nella legge regionale, attività che, essendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una ponderazione degli interessi coinvolti (si pensi alla pianificazione ambientale) e quindi sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della "politica" ambientale.

5.– La disciplina regionale, pertanto, si discosta radicalmente dal principio fondamentale contenuto nella normativa statale in questione, con ciò violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal giudice rimettente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali).
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2017.