

LE AGENZIE ALL'ESAME DELLA CORTE COSTITUZIONALE

UNA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE RIAPRE IL DIBATTITO SULLA NATURA DELLE AGENZIE AMBIENTALI E SULL'ATTUAZIONE A LIVELLO REGIONALE DELLA LEGGE DELRIO. AMMINISTRAZIONE ATTIVA: L'ESPERIENZA DI ARPAE EMILIA-ROMAGNA E LE DIFFERENZE CON IL MOLISE. ANCHE LA LEGGE SNPA AL VAGLIO DELLA CORTE DOPO I RICORSI DI TRENTO E BOLZANO.

La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 7 giugno 2017; l'illegittimità della norma di riforma dell'Arpa Molise

La natura istituzionale e le funzioni delle Agenzie ambientali sono recentemente tornate all'esame della Corte costituzionale la quale si è pronunciata sulla materia con alcune importanti sentenze (*ndr*: esamineremo anche quelle relative ai ricorsi di Trento e Bolzano una volta pubblicate).

Certamente la decisione più significativa, anche per la eco che ha avuto nei commenti all'interno del Sistema agenziale, è la n. 132/2017, depositata lo scorso 7 giugno, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni della legge della Regione Molise n. 4/2016, la quale attribuiva, in via generale, all'Agenzia regionale di protezione dell'ambiente del Molise funzioni amministrative in materia di ambiente e di energia, con particolare riferimento all'ambito dell'inquinamento atmosferico.

Il giudizio di legittimità era stato promosso in via principale dalla Presidenza del Consiglio in base all'art. 127 della Costituzione, norma che consente allo Stato di adire la Consulta qualora ritenga che una legge regionale ecceda le competenze della Regione stessa, invadendo così la sfera costituzionalmente riservata alla potestà legislativa statale. Tale facoltà può essere esercitata entro il termine perentorio di 60 giorni dalla pubblicazione della legge impugnata.

Nel caso in esame (nel quale la Regione Molise non si è peraltro costituita in giudizio), a parere del Governo ricorrente, la norma impugnata avrebbe assegnato all'Agenzia regionale una funzione profondamente diversa, più ampia e pervasiva, rispetto a quella strettamente tecnica che era stata originariamente prevista dal legislatore statale. Le nuove attribuzioni assegnate all'Arpa Molise avrebbero comportato



ampi margini di discrezionalità, con la valutazione di rilevanti interessi pubblici concernenti in particolare la pianificazione ambientale (come ad esempio la possibile riduzione delle emissioni inquinanti del traffico veicolare), ma anche il rilascio delle autorizzazioni ambientali degli impianti industriali. Tali valutazioni e scelte – si legge nel testo del ricorso – 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.

Il Governo ha poi svolto ulteriori argomentazioni con riferimento alla violazione dell'assetto derivante dalla cosiddetta riforma delle Province, introdotta con la legge Delrio (L. 56/2014) la quale ha individuato l'elenco delle funzioni fondamentali delle Province e disciplinato il processo di riordino delle funzioni non fondamentali di tali enti territoriali.

Accogliendo alcune delle censure così articolate, la Corte costituzionale, nella sentenza in esame, ha preso le mosse

dalla legge statale che ha istituito le Agenzie regionali di protezione ambientale, evidenziando come il decreto-legge 498/1993, convertito, con modificazioni, dalla legge 61/1994, abbia previsto l'attribuzione a tali Agenzie delle *sole funzioni legate alle attività tecniche di prevenzione, vigilanza e controllo ambientale*. Nel pronunciarsi la Consulta ha richiamato la propria sentenza n. 356/2014, con cui si era espressa proprio sulla legittimità della legge 61/1994 istitutiva delle Arpa/Anpa e nella quale aveva evidenziato come il nuovo assetto organizzativo separasse le funzioni tecnico-scientifiche, di consulenza e di controllo (da esercitare ai distinti livelli mediante apposite Agenzie dotate di autonomia) da quelle riguardanti l'amministrazione attiva. Da sottolineare, inoltre, il riferimento operato dalla Corte anche alla recente legge 132/2016 di istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione ambientale (Snpa), e in particolare alla finalità di assicurare omogeneità e efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo delle Agenzie.

I principi espressi dalla Corte nel “caso Molise” e le differenze rispetto alla legge della Regione Emilia-Romagna n. 13/2015

La sentenza in esame solleva quindi questioni importanti, con particolare riguardo al tema della *separazione tra le funzioni di supporto tecnico-scientifico e le funzioni decisionali di natura anche discrezionale* (di pianificazione e di autorizzazione), che, a giudizio della Corte, dovrebbero essere riservate agli enti territoriali.

Si tratta di un nodo centrale per tutto il sistema delle Agenzie, recentemente riformato con la legge 132/2016, e in particolare per la Regione Emilia-Romagna la quale ha integrato, con la legge 13/2015, attuativa della cd. legge Delrio, l'esercizio di funzioni amministrative all'interno dei compiti già assegnati all'Agenzia regionale per l'ambiente. In realtà, se a una prima lettura, l'orientamento della Corte sembrerebbe applicabile anche al nuovo assetto in cui Arpa Emilia-Romagna si trova a operare, a ben vedere la legge 13/2015 presenta rilevanti differenze rispetto alla norma molisana, proprio sotto il profilo delle modalità di riordino delle funzioni provinciali in materia ambientale. Non pare un caso pertanto che la legge dell'Emilia-Romagna, all'atto della sua pubblicazione, non sia stata oggetto di impugnazione da parte del Governo.

Venendo al merito del tema qui trattato si deve evidenziare come un primo aspetto importante che vale a distinguere l'assetto di competenze emiliano-romagnolo dal caso molisano – e che riguarda un principio fondamentale espresso dalla Consulta – attiene alle *funzioni di pianificazione e programmazione in materia di ambiente ed energia*. La legge della Regione Molise, infatti, avrebbe avuto l'effetto di unificare sotto un unico ente, soprattutto in materia di inquinamento atmosferico, i poteri di pianificazione ambientale (come i piani di qualità dell'aria), i poteri di attuazione di detti piani, nonché l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti dei Comuni in caso di inerzia nell'attuazione degli interventi.

È proprio nel rispetto delle competenze costituzionalmente affidate alle Regioni, invece, che la legge 13/2015 riserva alla Regione Emilia-Romagna l'esercizio diretto delle funzioni di carattere generale, quali le attività di indirizzo politico e amministrativo, di programmazione e pianificazione. Orbene la funzione di approvazione di piani e programmi è evidentemente

quella che comporta il maggior grado di discrezionalità amministrativa nel bilanciamento dei vari interessi coinvolti. Non a caso è sull'esempio della pianificazione ambientale che la Consulta, pronunciandosi sul caso Molise, ha espresso il principio della necessaria riserva di funzioni a favore degli organi rappresentativi del territorio (cfr. par. 4.1 della sentenza).

Nel solcare le distinzioni tra i due modelli hanno poi rilevanza determinante le disposizioni in materia di *funzioni autorizzatorie*. L'art. 16 della legge molisana 4/2016 parlava espressamente di “*attribuzione delle funzioni amministrative regionali in materia ambientale*”, dunque trasferiva tout court la titolarità – tanto delle funzioni di pianificazione quanto delle funzioni autorizzatorie – dalla Provincia all'Arpa Molise.

Le disposizioni della legge 13/2015, invece, confermano la differente modalità di attribuzione delle funzioni prescelta dalla Regione Emilia-Romagna. La Regione infatti resta titolare del potere e della funzione, ma ne assegna solo l'esercizio a un altro soggetto (Arpa). L'Agenzia in sostanza è un modulo organizzativo, un “centro di competenza inter-istituzionale”, al quale sono delegati compiti gestionali.

Ovviamente, nonostante la delega di funzioni non trasferisca la titolarità della competenza amministrativa, l'organo delegato, cioè Arpa, agisce in nome proprio, sicché risponde direttamente dei provvedimenti posti in essere nell'esercizio della delega e il regime giuridico dell'atto posto in essere nell'esercizio della delega conferita è quello proprio degli atti del delegato e non quello relativo agli atti del delegante. È per questo che gli atti amministrativi di autorizzazione e concessione sono adottati a pieno titolo da Arpa, che è dunque, ovviamente, anche il soggetto chiamato in giudizio nel caso della loro impugnazione.

La Regione Emilia-Romagna, in qualità di ente titolare delle funzioni, conserva il pieno potere di indirizzo e di controllo sull'attività di Arpa e a tal fine si esprime con apposite direttive e con la partecipazione al Comitato interistituzionale e al Comitato tecnico consultivo che hanno il compito di presidiare la corretta attuazione dei programmi e l'omogenea applicazione delle disposizioni normative da parte dell'Agenzia.

Va osservato inoltre che la legge regionale dell'Emilia-Romagna, nel riordino delle

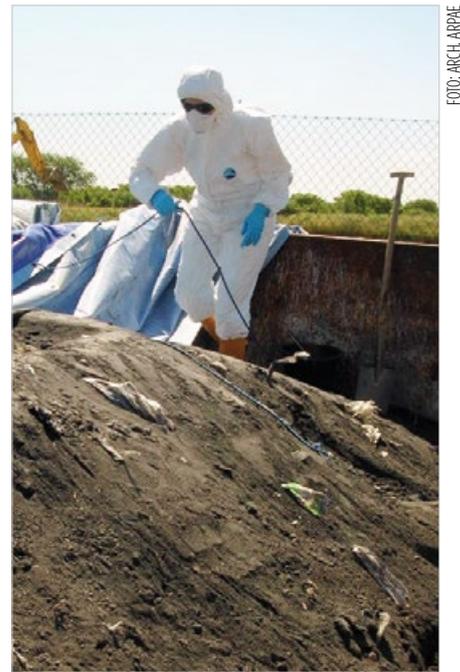


FOTO: ARCH. ARPAE

funzioni, si preoccupa di distinguere tra *provvedimenti di autorizzazione e provvedimenti di VIA e VAS*. Nel primo caso, non essendo necessaria una valutazione “istituzionale” – bensì l'applicazione della normativa, delle linee guida, di circolari e indirizzi – la Regione si avvale di Arpa per l'adozione dell'atto amministrativo. A tal riguardo si deve evidenziare come anche le autorizzazioni settoriali che più appaiono correlate alla pianificazione del territorio per quanto attiene alla scelta delle aree destinate a tale attività (pensiamo all'autorizzazione per gli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti prevista dall'art. 208 del Dlgs 152/2006) sono disciplinate da una normativa a sé stante, autonoma da quella urbanistica sia sul piano concettuale che su quello dell'organizzazione amministrativa; è infatti previsto dalla norma citata che in Conferenza di Servizi intervengano i vari enti titolari delle diverse funzioni.

Diverso discorso vale per i provvedimenti di VIA e VAS, dove le scelte implicano valutazioni di impianti, piani o progetti di particolare rilevanza e impatto sul territorio e sulla popolazione: la competenza è qui rimasta in capo alla Regione, che si avvale di Arpa solo nella fase istruttoria.

Altro rilevante profilo di differenza fra le due discipline regionali è nell'esercizio delle cd. *funzioni fondamentali* delle Province, che il comma 85 dell'art. 1 della legge 56/2014 sottrae al processo di riordino operato dalla stessa legge Delrio. Tra queste, alla lettera a), vi sono le funzioni di “*pianificazione territoriale*

provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza".

Diversamente dalla legge del Molise – che, come visto, è stata censurata anche perché non operava alcuna riserva in merito – la legge dell'Emilia-Romagna mantiene tali funzioni nella titolarità delle Province e delle Città metropolitane, alle quali attribuisce la facoltà di esercitarle tramite Arpa, ma solo previa apposita convenzione sottoscritta da Regione, Provincia e la stessa Agenzia. Su tali materie fondamentali (vedasi ad esempio il controllo dei rifiuti per gli aspetti di natura amministrativa) non vi è pertanto un automatismo, tant'è che, allo stato attuale, in due realtà territoriali le Amministrazioni provinciali hanno stabilito di non avvalersi di Arpa.

In conclusione, la legge 13/2015 appare strutturata nel rispetto degli articoli 117 e 118 della Costituzione, che riservano la tutela dell'ambiente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La legge conferma la titolarità delle competenze relative a tale materia in capo alla

Regione, alla Città metropolitana di Bologna e alle Province nei casi in cui la legislazione statale disponga in tal senso, potenziando il ruolo di Arpa quale ente strumentale della Regione ai fini dell'esercizio unitario e coerente delle funzioni.

I pronunciamenti della Corte sulle legge 132/2016. I ricorsi di Trento e Bolzano.

Infine, altro profilo di interesse relativamente al nuovo Snpa è dato dalla recente impugnazione di fronte alla Corte costituzionale di alcune disposizioni della legge 132/2016 da parte delle Province autonome di Trento e Bolzano, in merito a possibili profili di contrasto con le norme statutarie che attribuiscono loro potestà legislative e amministrative. I dubbi di legittimità sollevati riguardano diversi parti della norma in questione. In particolare l'articolo 7 della legge 132 (Agenzie per la protezione dell'ambiente), laddove è riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome il potere di disciplinare con proprie leggi la struttura delle Agenzie nonché il loro funzionamento, il loro finanziamento e

la pianificazione delle loro attività, con il limite tuttavia del rispetto dei Lepta (Livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali) e della considerazione del programma triennale delle attività, predisposto dall'Ispra, previo parere vincolante del Consiglio del Sistema nazionale, e approvato con decreto del Ministro competente, previo parere della Conferenza Stato-Regioni.

I due ricorsi sono stati discussi lo scorso 4 luglio (relatore Augusto Barbera) e si è in attesa del deposito della decisione. Ovviamente la sentenza della Corte costituzionale tratterà principalmente temi e prerogative specifiche delle Regioni e Province a statuto speciale, tuttavia è possibile che nelle considerazioni di carattere generale vi siano spunti di interesse per l'intero Sistema. Torneremo quindi sull'argomento in uno dei prossimi numeri della rivista.

Giovanni Fantini, Irene De Chiaro

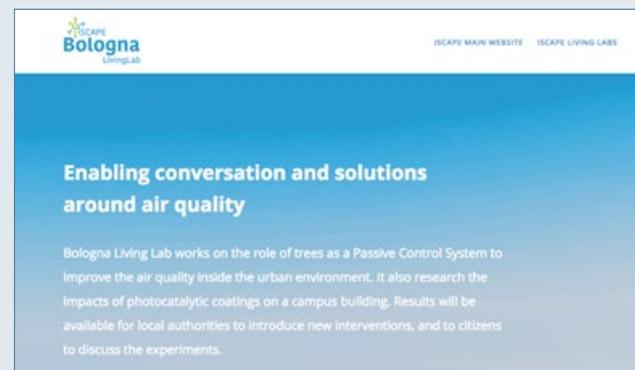
Area Affari istituzionali, legali e diritto ambientale, Arpa Emilia-Romagna

IL PROGETTO ISCAPE PER STUDIARE LA QUALITÀ DELL'ARIA NEI CANYON URBANI

Si conclude in questi giorni a Bologna la prima fase della campagna di misura della qualità dell'aria in via Marconi e in via Laura Bassi. L'obiettivo della campagna è studiare in dettaglio come si disperdono le sostanze inquinanti nei canyon urbani, e in particolare l'effetto della vegetazione: ci si propone di verificare se e quanto la presenza di alberi a bordo strada può modificare le condizioni meteorologiche locali, e quindi ridurre l'inquinamento, nelle strade cittadine. La scelta dei siti è stata fatta sulla base delle caratteristiche morfologiche delle strade, in modo da poter studiare una strada con alberi (via Laura Bassi) e una che ne è priva (via Marconi).

La campagna è inclusa nel progetto di ricerca europeo ISCAPE (www.iscapeproject.eu), e vede l'impiego di due mezzi mobili di Arpa e strumentazione specialistica del Dipartimento di Fisica e astronomia dell'Università di Bologna; le misure riguardano le concentrazioni di inquinanti e i parametri meteorologici, sia a livello della strada sia all'altezza dei palazzi.

La campagna, iniziata in agosto, sarà ripetuta con le stesse modalità il prossimo gennaio 2018.




1 - Bologna, via Marconi (senza alberatura) e via Laura Bassi (alberata).

