

Sentenza: 20 aprile 2020, n. 88

Materia: ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: l'art. 117, secondo comma, lettera g), s), h), della Costituzione

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, comma 7, 5 e 8 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, e dell'art. 5, l.r. 4/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 l.r. 4/2019

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 2, comma 7, 5 e 8 della l.r. 4/2019 della Regione Basilicata.

Il primo degli articoli impugnati - nel modificare il secondo comma dell'art. 28, comma 2, della l.r. 2/1995 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) - attribuisce alla Polizia provinciale la facoltà di avvalersi del personale dell'Arma dei Carabinieri forestali, per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, nel caso in cui si dimostrino inefficaci gli interventi di controllo selettivo mediante l'utilizzo di metodi ecologici. Ad avviso del ricorrente, tale disposizione consentendo alla Regione di attribuire nuovi compiti a una forza di polizia statale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Nelle more del giudizio, è entrata poi in vigore la l.r. 12/2020 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), che all'art. 1 sostituisce il secondo periodo del comma 2 dell'art. 28 l.r. 2/1995, prevedendo che i piani di abbattimento siano attuati dal Corpo di polizia provinciale e dalla Polizia locale, nonché, previa intesa tra Regione Basilicata ed il Ministero delle politiche agricole e forestali., dall'Arma dei Carabinieri.

Viene dunque introdotta la necessità della previa intesa tra la stessa Regione ed il Ministero delle politiche agricole e forestali, al fine di potersi avvalere dell'Arma dei Carabinieri, realizzando così una forma di coordinamento tra apparati statali e regionali, che realizza le pretese fatte valere dal ricorrente.

Per dichiarare cessata la materia del contendere con riferimento alla disposizione in oggetto occorre però valutare anche che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (cfr. sent. n. 287 e n. 180 del 2019, n. 238, n. 185, n. 44 e n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017). Nel caso in

esame, la disposizione impugnata è rimasta in vigore per un anno temporale piuttosto lungo (circa un anno) e non sono disponibili informazioni circa la sua effettiva applicazione, per cui la Corte ritiene persistente l'interesse dello Stato alla trattazione del ricorso e procede a valutare il merito della questione, ritenendola fondata.

La disposizione impugnata, prevedendo che la Polizia provinciale possa avvalersi dell'Arma dei Carabinieri forestali, ha attribuito alla Regione il potere di assegnare unilateralmente ad un corpo di polizia dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge statale, per il perseguimento di obiettivi individuati dalla stessa Regione, violando l'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale, né possono disciplinare unilateralmente, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali (ex plurimis, sent. n. 2/2013, n. 167/2010, n. 104/2010, n. 10/2008 e n. 322/2006).

Viene inoltre censurato l'art. 5 l.r. 4/2019, con cui la regione ha disciplinato l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue, richiamando – solo per la concentrazione di idrocarburi e fenoli – i valori limite stabiliti dalla Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V, Parte IV, del d.lgs. 152/2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). In applicazione di questa tabella, la concentrazione soglia di contaminazione è stabilita in 50 mg/kg di “sostanza secca”. Secondo il ricorrente si violerebbe nel caso di specie l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la Regione avrebbe disciplinato la gestione dei rifiuti, che rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza esclusiva statale.

Questi criteri stabiliti dal legislatore regionale risultano, invero, più restrittivi, quanto alla concentrazione di idrocarburi e fenoli, di quelli stabiliti dall'art. 41 del d.l. 109/2018 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella l. 130/2018. Infatti, quest'ultima disposizione, dopo avere confermato i limiti dell'Allegato IB del d.lgs. 99/1992 (Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura) per gli idrocarburi (C10-C40) stabilisce il valore limite di 1.000 mg/kg “tal quale” (ossia non sulla “sostanza secca”).

La verifica demandata alla Corte attiene al riparto di competenze in questa materia tra Stato e Regioni e deve dunque tenere conto, in primo luogo, della qualificazione prevista dall'art. 127 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo la quale «i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile».

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la disciplina della gestione dei rifiuti debba essere ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (cfr. sent. n. 289 e n. 142 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 101/2016, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67/2014, n. 285/2013, n. 54/2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 314, n. 61 e n. 10 del 2009).

Nella stessa materia secondo giurisprudenza costante, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (si vedano sent. n. 129/2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85/2017, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67/2014, n. 314, n. 249, n. 225 e n. 164 del 2009, n. 437 e n. 62 del 2008, n. 378/2007 e n. 536/2002). In particolare, la Corte ha affermato che la collocazione della materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale «non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate» (sent. n. 7/2019, n. 215/2018, n. 77/2017, n. 587/2015, n. 278/2012, n. 30/2009, n. 104/2008, n. 246/2006 e n. 407/2002).

Peraltro, nel disciplinare l'utilizzo agronomico dei fanghi di depurazione, la disposizione impugnata esplica i suoi effetti anche in materia di agricoltura, materia in cui secondo la Corte è individuabile un "nocciolo duro", assegnato alla competenza residuale regionale, che «ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (sent. n. 250/2009, n. 116/2006, n. 282 e n. 12 del 2004).

Sotto questo profilo, il contenuto precettivo della disposizione impugnata impone il rispetto di criteri diversi e più restrittivi, quanto alla concentrazione di idrocarburi, di quelli stabiliti dall'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018. Si tratta, allora, di verificare se – nel richiamare i valori tabellari di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 – la Regione Basilicata abbia disciplinato l'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione, da un lato, pervenendo a un più elevato livello di tutela ambientale, dall'altro rimanendo nel "nocciolo duro" della propria competenza in materia di agricoltura, dato che quel più elevato livello concorre anche a migliorare la produzione agricola destinata all'alimentazione.

Secondo la Corte, l'esito di tale verifica è negativo: la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, sottese all'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Tali esigenze di uniformità discendono da un lato dalla necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, dall'altro dal carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.

Sotto altro profilo, il riconoscimento del fatto che l'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura deve essere calibrato per soddisfare i fabbisogni nutritivi delle colture agrarie, non inficia l'esito negativo della verifica compiuta dalla Corte: la disposizione regionale impugnata concretizza una visione frammentaria del sistema integrato di gestione dei fanghi di depurazione. La limitazione al relativo utilizzo, derivante dall'applicazione dei più restrittivi criteri regionali, è infatti suscettibile di incidere sul complessivo sistema nazionale di gestione dei fanghi di depurazione, sull'adempimento degli obblighi di riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili (art. 1, punto 4), lettera c), della dir. 2018/850/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 in materia di rifiuti.

Le restrizioni introdotte si traducono, infatti, nell'incremento della quantità di rifiuti, destinato a ripercuotersi sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento degli stessi. Il punto di equilibrio fra la legittima esigenza regionale e le richiamate ragioni di uniformità non può realizzarsi attraverso l'interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti. La Regione deve attenersi all'esercizio della propria competenza a tutela della qualità delle produzioni agricole. Nel disciplinare la destinazione agronomica dei fanghi, la disposizione regionale impugnata viola, dunque, la competenza statale esclusiva in materia di gestione dei rifiuti.

Infine, è impugnato l'art. 8 l.r. 4/2019, che consente ai Comuni interessati da significativi e ricorrenti episodi di attentati alla proprietà privata di avvalersi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali (F.U.A.L.), istituito dalla l.r. Basilicata 23 del 2018, per stipulare apposite convenzioni con imprese di vigilanza privata. Questa disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 secondo la Corte non è fondata. Tale disposizione, infatti, consente ai «Comuni interessati da ricorrenti e significativi episodi di attentati alla proprietà privata» di stipulare «apposite convenzioni con le imprese private di vigilanza», avvalendosi delle risorse del (F.U.A.L.)» e finanziato con fondi del bilancio regionale, al fine di «migliorare i processi di controllo del territorio e fornire maggiore sicurezza ai cittadini lucani».

Ad avviso della parte ricorrente, questa attività sarebbe connessa all'attività di prevenzione dei reati, che è tipica della funzione di pubblica sicurezza. La disposizione regionale impugnata avrebbe quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Secondo la Corte tuttavia, nel caso in esame, la stipula di convenzioni con istituti privati di vigilanza si configura come un'attività ordinaria di gestione del patrimonio iure privatorum, che non interferisce con la disciplina della prevenzione dei reati e il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, ma attiene soltanto alla prudente amministrazione e custodia dei beni patrimoniali. Conseguentemente gli istituti di vigilanza con i quali sono stipulate le predette convenzioni non hanno, né potrebbero avere, compiti e tanto meno poteri di pubblica sicurezza, per cui la questione di legittimità costituzione dell'art. 8 l.r. Basilicata 4/2019 viene dichiarata non fondata.