

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 26 ottobre 2022 e del 23 novembre 2022

NUMERO AFFARE 01394/2021

OGGETTO:

Ministero della transizione ecologica.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla società Sant'Andrea S.r.l. con sede in Pistoia (PT), Via A. Franchetti n. 11, in persona dell'Amministratore Unico Rag. Manlio Mocci, contro la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta Regionale, nonché nei confronti del Comune di Serravalle Pistoiese, in persona del Sindaco *pro tempore*, e dell'ARPAT, Dipartimento di Pistoia, per l'annullamento del decreto n. 198 del 12 gennaio 2021 di cui a notifica ricevuta il 13 gennaio 2021 a firma del Dirigente della Direzione Ambiente ed Energia - Settore Bonifiche e autorizzazioni Rifiuti della Regione Toscana col quale si è provveduto alla conclusione delle indagini istruttorie finalizzate all'individuazione del soggetto responsabile della contaminazione da CVM nelle acque sotterranee in Comune di Serravalle Pistoiese (PT) Località/Frazione Casalguidi area commerciale/industriale di Via delle Redolone ed alla contestuale adozione del provvedimento ai sensi dell'art. 244 comma 2 D.Lgs.

n. 152/2006 individuandosi esclusivamente la ricorrente quale soggetto responsabile – quale successore a titolo universale della Movimenti Thun S.p.A. - e prevedersi a carico esclusivo della ricorrente entro 60 giorni gli interventi previsti nel decreto impugnato di messa in sicurezza d'emergenza che sono i seguenti: *“installazione e gestione di un impianto di messa in sicurezza d'emergenza della falda superiore contaminata da realizzarsi quanto più vicino possibile alla verticale del sondaggio MIPIPTI e collegato ad uno o più punti di emungimento; chiusura mineraria/tombamento del pozzo B presente presso il piazzale della ex Movimenti THUN; chiusura mineraria/tombamento del pozzo TS01; realizzazione di nuovo pozzo in sostituzione del pozzo TS01, al fine di destinarlo per il servizio antincendio, presidio obbligatorio ai sensi di legge ed indispensabile per la sicurezza sui luoghi di lavoro presso le attività ivi presenti. Detto nuovo pozzo dovrà essere progettato e realizzato al fine di impedire la comunicazione idraulica tra la falda contaminata superiore e l'acquifero sottostante; presentare al Comune di Serravalle Pistoiese, in qualità di amministrazione competente ai sensi della Legge Regionale n. 30/2006 (Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica dei siti contaminati), il Piano di caratterizzazione del sito identificato al codice sisbon PT- 1147, nell'area commerciale/industriale di via del Redolone frazione Casalguidi in comune di Serravalle Pistoiese (PT) e proseguire successivamente nell'iter tecnico-amministrativo finalizzato alla bonifica del sito”.*

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota n. prot. 123034 del 10 novembre 2021, con la quale il Ministero della transizione ecologica ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul ricorso in epigrafe;

Visto il parere interlocutorio della Sezione n. 748/22 del 20 aprile 2022;

Vista la relazione integrativa n. prot. 96438 del 2 agosto 2022, con la quale il Ministero della transizione ecologica ha trasmesso il parere della Presidenza del

consiglio, Dipartimento per gli affari regionali, prot. DAR – 0008926 – P del 6 giugno 2022, nonché la memoria della Regione Toscana acquisita in data 7 luglio 2022 e le controdeduzioni in data 20 luglio 2022 della società Sant'Andrea s.r.l. Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso:

1. Con il ricorso in trattazione, notificato l'11 maggio 2021, la società Sant'Andrea s.r.l., proprietaria per acquisto avvenuto nel 2000 dell'intero pacchetto azionario della s.p.a. Movimenti Thun (in alcuni punti del ricorso denominata "Movimento Thun"), attiva dal 1975 al 1984 sulle aree oggetto dei provvedimenti impugnati nel settore della produzione di componentistica per biciclette, ha impugnato il decreto n. 198 del 12 gennaio 2021 con il quale la Regione Toscana, a conclusione delle indagini istruttorie finalizzate all'individuazione del soggetto responsabile della contaminazione da cloruro di vinile (CVM) nelle acque sotterranee nel Comune di Serravalle Pistoiese (PT), Località/Frazione Casalguidi, area commerciale/industriale di via delle Redolone, ha individuato la ricorrente quale unica responsabile dell'inquinamento in oggetto, quale successore a titolo universale della s.p.a. Movimenti Thun, e l'ha obbligata agli interventi di messa in sicurezza di emergenza indicati in epigrafe.

2. La ricorrente ha premesso in fatto di aver acquistato la società "Movimenti Thun", la cui attività produttiva era stata dismessa da tempo, al solo scopo di acquisire l'immobile già ad uso produttivo posto nella zona industriale del Comune di Serravalle Pistoiese, frazione Cantagrillo, Via del Redolone, 52, che da allora è stato locato ad uso di magazzino (ad oggi l'immobile è locato alla società I.L.C.A.T. s.p.a. quale magazzino tessuti), senza che al suo interno sia mai stata svolta alcuna attività produttiva. Ha riferito, dunque, di precedenti accertamenti intervenuti nel 2019 che avevano riguardato l'inquinamento diffuso da cloruro di vinile nelle falde dell'intera zona di via del Redolone nel comune di Serravalle Pistoiese, che però aveva interessato altre realtà produttive della zona ed aveva

collocato temporalmente la fonte iniziale/originaria della contaminazione all'anno 2010 o agli anni '80 -'90 del secolo scorso.

3. Su tali premesse la società ricorrente ha dunque proposto il ricorso in trattazione deducendo i seguenti motivi di censura.

3.1. *“Incompetenza e violazione art. 244 D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152; Illegittimità costituzionale art. 9 legge Regionale Toscana 3 marzo 2015 n. 22 per violazione art. 117 2° comma lett. f e s Cost. Falsa applicazione art. 5 legge Regionale Toscana 18 maggio 1988 n. 25”*: sarebbe incostituzionale perché invasivo delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente l'art. 9 della legge regionale della Toscana n. 22 del 2015 in base al quale il decreto n. 198 del 2021 in questa sede impugnato è stato adottato.

3.2. *“Violazione dei principi desumibili dall'art. 3, 7 e 10 della legge 7 agosto 1990 n. 241 in relazione all'art. 29 della stessa legge. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e per carenza assoluta di motivazione”*: non essendovi ragioni di urgenza, trattandosi di accertamenti avviati nel 2018, la ricorrente avrebbe dovuto potere partecipare con propri consulenti in contraddittorio a tutti gli accertamenti tecnici svolti, contraddittorio necessario a maggior ragione in caso di accertamenti analitici e non ripetibili, mentre anche la comunicazione di avvio del procedimento non contemplava questa possibilità, con conseguente violazione del principio "chi inquina paga", per difetto di istruttoria ed assoluta mancanza di dimostrazione della causalità specifica del comportamento dei danti causa della ricorrente nella causazione degli eventi contestati, dimostrazione il cui onere grava esclusivamente in capo all'Amministrazione procedente.

3.3. *“Ulteriore violazione artt. 244 D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione del principio di proporzionalità. Ulteriore eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e per illogicità manifesta”*: trattandosi di fatti di inquinamento sviluppatisi per effetto di lavorazioni industriali svolte dagli anni 70 del '900 alla fine del secolo (la s.p.a. Movimenti Thun aveva operato nell'immobile di proprietà

della ricorrente dal 1975 al 1984), sarebbero venuti meno i presupposti temporali per disporre la messa in sicurezza di emergenza ex art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, a così risalente distanza di tempo dai fatti.

3.4. *“Eccesso di potere per difetto e carenza di istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e dei presupposti”*: difetterebbe nella fattispecie il rigoroso accertamento del nesso di causalità fra il comportamento del soggetto ritenuto responsabile e il fenomeno dell'inquinamento, con l'utilizzo di un modello idrogeologico d'indagine del tutto inadeguato per individuare correttamente i flussi ed i movimenti della falda in modo da poter risalire alla fonte della contaminazione, con l'utilizzo (per l'indagine della direzione della falda) di uno stralcio di una carta piezometrica risalente al 1996 né aggiornata né firmata e con dati chimici insufficienti in termini di ubicazione e tipologia dei punti campionati e di numero e frequenza dei campionamenti, senza la realizzazione di alcun pozzo *ad hoc*. L'individuazione della ricorrente quale unica responsabile, senza considerare le altre possibili fonti di inquinamento, incapperebbe nei medesimi vizi di carenza di istruttoria già censurati dal Consiglio di Stato in casi analoghi (sentenze della IV Sezione n. 3575/2021 e n. 172/2021). In particolare, l'Amministrazione non avrebbe indagato le aree a monte idrogeologico sede di attività produttive che in passato avrebbero potuto dare luogo alla contaminazione della falda, o aver contribuito a quest'ultima; i campionamenti sarebbero stati effettuati in periodi diversi su punti diversi, ottenendo così informazioni riferite a condizioni idrogeologiche differenti; per la maggior parte dei punti monitorati sarebbe stato prelevato un unico campione, non consentendo così di valutare l'oscillazione delle concentrazioni al variare delle condizioni idrogeologiche; non sarebbe stato misurato il livello piezometrico dei pozzi censiti e campionati. In conclusione, le informazioni fornite dall'elaborazione del 1996 a scala più ampia, così come quella recente del 2021 a scala di dettaglio realizzata dalla società ricorrente, dimostrerebbero che la direttrice del deflusso della falda intermedia è rimasta sostanzialmente costante nel tempo, con una orientazione prevalente SO-NE,

sicché l'ipotesi di un'unica sorgente della contaminazione ubicata nell'area oggi di proprietà della ricorrente non risulterebbe compatibile con la distribuzione spaziale degli inquinanti identificata dall'ARPAT nell'area che si sviluppa nell'intorno di via del Redolone nella frazione Casalguidi di Serravalle Pistoiese.

3.5. *“Ulteriore violazione artt. 244 e 245 D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione e falsa applicazione del principio chi inquina paga. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità”*: il principio ricostruito dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza n. 9 del 2019) per cui il successore a titolo universale di un soggetto giuridico materialmente responsabile di una contaminazione storica, ossia esauritasi (nella sua condotta attiva) antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997 debba rispondere esso stesso a titolo di responsabilità del produttore e debba essere quindi passibile di irrogazione delle misure di cui agli artt. 242 e 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, dovrebbe valere solo per il caso in cui il successore operi nel medesimo settore produttivo dell'impresa incorporata, ma non dovrebbe trovare applicazione in un caso, come quello qui controverso, in cui la società subentrante non abbia mai svolto e non svolga alcuna delle attività inquinanti che avrebbero originato l'inquinamento della falda; diversamente opinando, si violerebbe il principio “chi inquina paga”. Alla società si sarebbe potuto accollare il solo onere di provvedere ex artt. 245 e 253 del d.lgs. n. 152 del 2006, ossia quale mero proprietario incolpevole, avendo essa posto in essere una mera operazione di trasferimento immobiliare compiuta nelle forme dell'acquisto di quote soltanto per motivi di convenienza fiscale. In tale logica la società ricorrente, *“anche in ossequio al principio della conservazione degli effetti utili dei provvedimenti amministrativi e della possibilità, per il Giudice Amministrativo, di poter disporre l'annullamento parziale degli atti c.d. dal contenuto plurimo e scindibile”*, ha chiesto che il decreto impugnato venisse annullato *“anche soltanto in parte qua, ossia laddove esso contiene l'erroneo, sproporzionato e sviato accertamento della responsabilità della*

ricorrente a titolo di successore della Movimenti Thun potendo mantenere invece tutte quelle misure che non siano incompatibili con i suddetti artt. 245 comma 2 e 253 del d.lgs. 152/2006”.

4. Il Ministero della transizione ecologica, con la relazione trasmessa con nota n. prot. 123034 del 10 novembre 2021, ha riferito dell'istruttoria espletata (in particolare delle relazioni e delle memorie fatte pervenire dall'ARPAT, con nota acquisita al protocollo ministeriale il 1° luglio 2021, dal Comune di Serravalle Pistoiese, con nota acquisita il 9 luglio 2021, e dalla Regione Toscana, con note acquisite il 21 luglio 2021), ed ha concluso per il rigetto del ricorso siccome infondato.

5. Con il parere interlocutorio n. 748/22 del 20 aprile 2022 la Sezione ha disposto un apposito approfondimento istruttorio sulla questione posta dal primo motivo di ricorso, con il quale la società ricorrente ha denunciato un'asserita incompetenza dell'Autorità regionale, in violazione dell'art. 244 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in ragione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, in base al quale il decreto impugnato è stato adottato, essendo *“evidente l'incostituzionalità di questa disposizione, tenuto conto che l'art. 244 2° comma del D.Lgs. 152/2006, di cui l'atto impugnato ha fatto applicazione è espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, nonché di funzioni fondamentali delle Province, in relazione alla quale la legislazione regionale ex art. 117 3° e 4° comma Cost. non può interferire né modificare l'ordine delle relative competenze”*.

5.1. In sede interlocutoria si è in particolare disposta l'acquisizione dell'avviso del competente Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del consiglio dei ministri [anche, ove possibile, sentito l'Osservatorio nazionale previsto dall'art. 13, lettera a), dell'accordo sancito in sede di Conferenza unificata in data 11 settembre 2014 in attuazione dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014], anche al fine di verificare se la legislazione delle altre Regioni in materia di attuazione della predetta legge di riforma delle Province n. 56 del 2014, con specifico riferimento

alla competenza in materia di bonifica dei siti inquinati, abbia operato l'attribuzione all'Amministrazione regionale.

6. Il Ministero della transizione ecologica, con la relazione integrativa n. prot. 96438 del 2 agosto 2022, ha trasmesso il parere della Presidenza del consiglio, Dipartimento per gli affari regionali, prot. DAR – 0008926 – P del 6 giugno 2022, inviato dal Ministero anche alla società ricorrente e ai controinteressati, in uno al parere interlocutorio n. 748/2022, nonché la nota, acquisita in data 13 giugno 2022, con la quale l'ARPAT ha riferito di rimettersi alle valutazioni della Regione Toscana, la memoria della Regione Toscana acquisita in data 7 luglio 2022 e la memoria di replica in data 20 luglio 2022 della società Sant'Andrea s.r.l.

Considerato:

1. Il ricorso è fondato e merita accoglimento. È fondata e assorbente di ogni altro profilo la prima censura, dedotta con il primo motivo di ricorso, di incompetenza della Regione all'adozione del provvedimento ex art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, qui impugnato.

2. La società ricorrente ha argomentato il predetto motivo di ricorso in ragione della asserita illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, in base ai quali il decreto impugnato è stato adottato, *“tenuto conto che l'art. 244 2° comma del D.Lgs. 152/2006, di cui l'atto impugnato ha fatto applicazione è espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, nonché di funzioni fondamentali delle Province, in relazione alla quale la legislazione regionale ex art. 117 3° e 4° comma Cost. non può interferire né modificare l'ordine delle relative competenze”*.

3. Ritene il Collegio che la prospettata questione di legittimità costituzionale non sussista e non debba essere sollevata per la risolutiva ragione che la norma censurata risulta già tacitamente abrogata dall'art. 21, comma 1, rubricato *“Attuazione sentenza della Corte Costituzionale 129/2019. Modifiche all'articolo 5 della l.r. 25/1998”*, della legge regionale della Toscana 6 luglio 2020, n. 51, recante

Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019, in base al quale “Le lettere e) e p) del comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), sono abrogate”.

4. Il decreto direttoriale impugnato n. 198 del 12 gennaio 2021, avente ad oggetto “conclusione delle indagini istruttorie finalizzate all'individuazione del soggetto responsabile della contaminazione da CVM nelle acque sotterranee in Comune di Serravalle Pistoiese (PT) località/Frazione Casalguidi area commerciale/industriale di via del Redolone ed alla contestuale adozione del provvedimento ai sensi dell'art. 244 comma 2 D.Lgs. n.152/2006”, presenta la seguente giustificazione del potere esercitato: «VISTA la legge regionale 03/03/2015 n. 22 recante (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) Modifiche alle LR 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014) così come modificata dalle leggi regionali 70/2015 e 9/2016 ed in particolare gli articoli 9 comma 1 e 2 comma 1 lettera d) punto 1 i quali stabiliscono che a decorrere dal 01/01/2016 sono oggetto di trasferimento alla Regione le funzioni in materia di rifiuti e bonifiche dei siti inquinati già esercitate dalle Province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 61/2014 nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle Province ai sensi della legge regionale n. 25 del 18/05/1998 così come modificata dalla legge regionale n. 18 del 16/02/2016; VISTO l'art. 5 comma 1 della legge regionale 18/05/1988 n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) ove si prevede che la Regione, fatto salvo quanto diversamente stabilito dalla normativa regionale (L.R. 10 luglio 2006 n.30 “Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica dei siti contaminati”), esercita tutte le funzioni amministrative, di pianificazione, di programmazione, di indirizzo e controllo in materia di bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati, non riservate dalla normativa nazionale allo Stato o ad enti diversi dalla Regione e dalla Provincia; CONSIDERATO che la

Regione, in forza delle sopra citate leggi, è subentrata anche nelle funzioni provinciali relative allo svolgimento delle indagini finalizzate all'identificazione del soggetto responsabile della contaminazione e all'adozione dei conseguenti provvedimenti ai sensi degli articoli 244 (Ordinanze) e 245 (Obblighi di intervento e di notifica dei soggetti non responsabili) del decreto legislativo n.152/2006».

5. Sennonché, come anticipato, la norma regionale - l'art. 2 (rubricato *Funzioni oggetto di trasferimento alla Regione*), comma 1, lettera d), numero 1), della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22 – addotta nel provvedimento impugnato a giustificazione del potere esercitato, risulta già tacitamente abrogata a far data dal 10 luglio 2020, giusta gli artt. 21 e 83 della citata legge regionale della Toscana 6 luglio 2020, n. 51.

6. L'art. 2 (rubricato *Funzioni oggetto di trasferimento alla Regione*), comma 1, lettera d), numero 1), della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22 – prevede che “1. Sono oggetto di trasferimento alla Regione, nei termini previsti dalla presente legge, le seguenti funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze prima dell'entrata in vigore della presente legge secondo le norme richiamate di seguito e nell'allegato A: . . . d) le seguenti funzioni in materia di ambiente: 1) le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 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. n. 25/1998 e alla L.R. n. 10/2010) dalla medesima legge attribuite alla competenza della Regione e per il cui effettivo trasferimento si rinviava alla presente legge; nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle province ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e le funzioni concernenti l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica,

dei rifiuti solidi di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549) (numero così sostituito dall'art. 2 comma 1, della legge regionale 30 ottobre 2015, n. 70).

7. La Corte costituzionale con la sentenza 28 maggio 2019, n. 129, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del testé citato art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70, nonché dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25, nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15, 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. Con la medesima sentenza n. 129 del 2019 la Corte ha tuttavia dichiarato l'inammissibilità per difetto di rilevanza (poiché il regolamento oggetto di impugnazione in quel giudizio principale non conteneva alcuna disposizione concretamente attinente con lo specifico settore delle attività di controllo e verifica degli interventi di bonifica) della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge regionale della 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) ed s), della Costituzione.

8. La sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 2019 così ha motivato la ritenuta incostituzionalità della citata norma regionale: «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). . . . 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. . . . 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)».

*9. La Regione Toscana è dunque intervenuta con la ripetuta legge regionale di manutenzione dell’ordinamento regionale 6 luglio 2020, n. 51, art. 21, comma 1, ed ha abrogato l’art. 5, comma 1, lettera p), della legge regionale della Toscana 18 maggio 1998, n. 25, recante *Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati*, come sostituito dall’art. 2 della legge regionale 24 febbraio 2016, n. 15. La legge regionale n. 51 del 2020 non ha però espressamente abrogato la equivalente norma regionale riferita alle funzioni e ai compiti in materia di bonifica dei siti inquinati, applicata dal provvedimento qui impugnato, contenuta nel medesimo numero 1 della lettera d) dell’art. 2, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2015.*

10. Ritene tuttavia il Collegio che, nonostante la mancata abrogazione espressa della norma della legge regionale n. 15 del 2015, l'esame della successione nel tempo della legislazione regionale dimostri l'intervenuta abrogazione tacita anche della disposizione contenuta nel numero 1 della lettera *d*) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 22 del 2015, per effetto della sopravvenuta abrogazione della lettera *p*) del comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 ad opera della già ricordata norma abrogativa introdotta dalla legge regionale n. 51 del 2020.

10.1. Occorre infatti evidenziare che il comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 25 del 1998 – ivi inclusa la lettera *p*) in esso contenuta, relativa alle funzioni amministrative concernenti la bonifica dei siti inquinati - è stato sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge regionale 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 alla L.R. n. 25/1998, alla L.R. n. 89/1998, alla L.R. n. 9/2010, alla L.R. n. 69/2011 e alla L.R. n. 22/2015*), a decorrere dal 3 marzo 2016, con una disposizione che presenta oggettivamente la medesima portata precettiva dell'art. 2, comma 1, numero 1), lettera *d*), della legge regionale n. 15 del 2015, posta a base del provvedimento qui impugnato (che aveva attribuito alla Regione, in sede di *Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56* “*tutte le funzioni amministrative concernenti la bonifica dei siti inquinati attribuite alle regioni ed alle province ai sensi del titolo V, della parte IV, del D.Lgs. 152/2006, e non riservate ai comuni dalla legge regionale 10 luglio 2006, n. 30*”).

10.2. Dal così ricostruito quadro diacronico della legislazione regionale della Toscana susseguitasi nel tempo in materia di attribuzione della competenza all'esercizio delle funzioni e dei compiti in materia di bonifica dei siti inquinati, deriva la conclusione per cui l'ultima manifestazione in ordine cronologico della volontà normativa regionale di attribuzione dei predetti compiti e funzioni al livello regionale risale non già alla legge n. 22 del 2015, attuativa della legge così detta

“Delrio”, bensì alla successiva legge n. 15 del 2016 di modifica della legge n. 25 del 1998 di disciplina specifica del settore della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati, modifica, quest’ultima, che ha assorbito e superato la disposizione attributiva del 2015, avendone la medesima denotazione e portata applicativa. Con la ulteriore conseguenza per cui la sopravvenuta abrogazione, ad opera della legge regionale n. 51 del 2020, della norma più recente, contenuta nella citata lettera *p*) della legge regionale n. 25 del 1998, implica la tacita abrogazione, per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti, ai sensi dell’art. 15 delle preleggi, della disposizione contenuta nel numero 1) della lettera *d*) del comma 1 dell’art. 2 della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, per quanto attiene alle funzioni in materia di bonifica dei siti inquinati.

10.3. In sostanza è accaduto che, nella legislazione regionale della Toscana, sono state introdotte due disposizioni normative perfettamente sovrapponibili, aventi la medesima portata precettiva in punto di distribuzione delle competenze nella materia della bonifica dei siti inquinati: la norma del 2015 [il numero 1) della lettera *d*) del comma 1 dell’art. 2 della legge regionale n. 22 del 2015], dettata in tema di riordino delle funzioni provinciali in attuazione della legge così detta “Delrio” n. 56 del 2014, e la norma del 1998 [l’art. 5, comma 1, lettera *p*), legge regionale n. 25 del 1998], dettata per la disciplina della specifica materia della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati, riformulata dal legislatore regionale nel 2016 (con la legge regionale 24 febbraio 2016, n. 15 di *Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale*). L’espressa abrogazione di quest’ultima norma regionale, ad opera della legge regionale 6 luglio 2020, n. 51 di *manutenzione dell'ordinamento regionale 2019*, determina l’abrogazione tacita della norma “gemella” contenuta nella legge n. 22 del 2015, annullata dalla Corte nel 2019 solo per la parte concernete la gestione dei rifiuti e non espressamente abrogata dalla norma del 2020.

11. Ne consegue la fondatezza, sia pur attraverso un diverso percorso argomentativo, della censura di incompetenza dedotta dalla società ricorrente.

12. In base alla consolidata e condivisibile giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5; Sez. I, 5 settembre 2022, n. 1416; Sez. IV, 24 giugno 2022, n. 5201), nell'ordine di trattazione delle questioni l'esame della censura di incompetenza, nella fattispecie dedotta peraltro per prima nell'ordine di proposizione dei motivi, assume rilievo prioritario e, in caso di sua fondatezza, risulta assorbente di ogni altro profilo, e ciò anche in ragione del tuttora vigente articolo 13, primo comma, ultimo periodo, lettera d), del d.P.R. n. 1199 del 1971 (*"[L'organo al quale è assegnato il ricorso . . .] Se l'istruttoria è completa e il contraddittorio è regolare, esprime parere: . . . d) per accoglimento e la rimessione degli atti all'organo competente, se riconosce fondato il ricorso per il motivo di incompetenza"*).

13. La Sezione osserva, infine, che si sarebbe pervenuti comunque alle medesime conclusioni in ordine alla ritenuta fondatezza della proposta censura di incompetenza dell'organo regionale anche ove non si fosse rilevata l'intervenuta abrogazione tacita della norma regionale di cui all'art. 2, comma 1, numero 1), lettera d), della legge regionale n. 22 del 2015, stante la manifesta incostituzionalità di tale disposizione anche per la parte riferita alle bonifiche, per le medesime ragioni, sopra richiamate nel paragrafo n. 8, svolte dalla Consulta nella citata sentenza n. 129 del 2019 riguardo alla parte riferita alla gestione dei rifiuti.

14. In conclusione, per tutte le esposte motivazioni, il ricorso deve giudicarsi fondato e va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere accolto.

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE
Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO

Maria Grazia Salamone