

INTRODUZIONE

Le competenze in capo alle Regioni sono il risultato della riforma del Titolo V che ha modificato l'articolo 117 della Costituzione stabilendo due tipi di competenza, e della legge 56/2014. La prima ha conferito allo Stato una competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; ed una competenza concorrente in capo alle Regioni che hanno il compito di esercitare la propria competenza nelle materie che indirettamente concernono la tutela ambientale. In tal modo il legislatore ha messo in luce ed ha confermato il ruolo attivo dell'ente regionale nella protezione dell'ambiente che concorre con la competenza esclusiva statale pur restando distinte tra loro in quanto perseguono diverse finalità: lo Stato persegue in maniera diretta la tutela ambientale mentre le Regioni regolano la fruizione dell'ambiente evitando compromissioni e alterazioni. In secondo luogo, il legislatore ha affermato che la materia ambiente è caratterizzata da un elemento di trasversalità in quanto si manifestano competenze diverse statali e regionali che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Un rafforzamento della disciplina in materia ambientale si è avuto con la legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1, che ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione al fine di dare tutela costituzionale alla salvaguardia dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, oltre che alla finalità ambientale a cui devono essere improntate le attività economiche pubbliche e private. Inoltre, la disciplina della tutela ambientale è influenzata dal rispetto di principi europei e nazionali che regolano l'intera materia. In questo elaborato si è provveduto ad approfondire il ruolo delle Regioni all'interno della tutela delle acque individuando la normativa corrispondente. L'ente regionale ha una competenza in materia di tutela delle acque che gli viene conferita dal Codice ambientale nella Sezione II della parte III, che disciplina la tutela delle acque dall'inquinamento. Il provvedimento esplicita gli obiettivi da raggiungere nel capo della tutela delle acque nell'articolo 73 e vengono esplicitati anche i doveri di divulgazione dell'attività regionale svolta ai sensi del successivo articolo 75. A tutela delle acque, inoltre, la Regione predispone dei Piani di tutela che costituiscono delle deroghe alla regolamentazione nazionale sia in senso più restrittivo sia in senso meno restrittivo avendo il potere da un lato, di stabilire, senza alcun obbligo di motivazione, obiettivi di qualità più elevati, e dall'altro, di porre, per determinati corpi idrici come laghi e fiumi, obiettivi di qualità meno rigorosi. La Regione in particolare si occupa di disciplinare lo scarico di acque reflue garantendo sia il rispetto dei valori limite che l'ente stesso fissa all'interno delle Linee guida, sia il rispetto delle procedure di autorizzazione di scarico di

acque reflue in mancanza delle quali si procederà ad irrogare dei provvedimenti amministrativi quali: la diffida, la diffida con eventuale sospensione dell'autorizzazione o la revoca dell'autorizzazione stessa. Tutto ciò viene svolto dall'ente regionale in seguito all'esercizio di controlli ad hoc svolti sullo scarico autorizzato precedentemente e successivamente all'erogazione dell'autorizzazione. La Regione, infatti, può esercitare il suo ruolo sanzionatorio in presenza di violazione dei limiti di emissione delle sostanze fissati dalle Linee guida e dallo stesso Codice ambientale. Questo è il caso della Determina approfondita nel caso concreto presente in questo elaborato che mette in luce il potere delle Regioni di emettere ordinanza ingiunzione nei confronti del trasgressore fissando allo stesso tempo l'ammontare della sanzione amministrativa pecuniaria. Ciò viene fatto dall'ente regionale nel rispetto dell'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e dell'articolo 135 del Codice ambientale, che permettono a questo di esplicitare il potere di gradazione delle sanzioni a seconda della gravità della violazione, all'opera svolta dal trasgressore per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione commessa, alla personalità e alle condizioni economiche del trasgressore.

1. Allocazione delle competenze provinciali alle Regioni: la legge 56/2014

Il potere attuale delle Regioni è il risultato di molteplici interventi normativi che ne hanno ampliato le competenze. Questi interventi normativi avevano due obiettivi programmatici: risparmi e semplificazioni. Uno dei più importanti interventi normativi in materia di enti locali è quello della legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio) che prevedeva l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province intervenendo sull'assetto di tali enti al fine di evitare burocrazia, conflitti di competenze e sovrapposizioni tra enti locali. Inoltre, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province. In tal modo quindi gli enti locali così riorganizzati avrebbero incrementato la loro efficienza. La legge Delrio, tuttavia, ha comportato uno svuotamento ed un nuovo allocamento alle Regioni delle competenze amministrative dirette dei cosiddetti "enti di area vasta", quali sono le Province, che sono state oggetto di molteplici riformulazioni.

Le competenze amministrative provinciali sono state definite in vario modo nel corso delle riforme che si sono susseguite nel periodo tra il 2003 e il 2014. Una prima definizione, oggi in disuso, era quella richiamata dalla Legge 131/2003 – c.d. Legge la Loggia – per la quale le competenze "fondamentali" erano *"le funzioni naturali e peculiari dell'ente, nonché indefettibili e obbligatorie. Inoltre, esse potevano essere strumentali oppure finali a seconda della loro utilità alle "performance" della macchina amministrativa, ovvero all'erogazione di servizi pubblici verso l'utenza servita. Infine, per poter essere individuate come tali, le funzioni fondamentali dovevano essere tratte in via prioritaria dalle funzioni proprie, cioè quelle storicamente svolte dal governo provinciale"*. In seguito, la legge 42/2009 aveva poi integrato la legge 131/2003 aggiungendo all'elenco di competenze prima citate le funzioni cd. "strumentali" o altrimenti dette "di amministrazione generale, gestione e controllo", cioè quelle funzioni effettivamente essenziali al funzionamento della macchina amministrativa di ciascuna Provincia. In particolare l'articolo 4 della legge citata sanciva che: *"Per le province, le funzioni e i relativi servizi sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro"*. In particolare, per "governo del

territorio” si intende l’insieme delle norme e delle procedure che disciplinano l’uso del territorio e la localizzazione di impianti o attività. All’interno della gestione del territorio vi è la competenza regionale in materia di tutela delle acque. In seguito, venne introdotto il D.L. 95/2012, che si era posto l’obiettivo di superare l’intrinseca precarietà del catalogo fornito dalla legge 42/2009 con un elenco stabile, seppure ancora dichiarato valido “in via transitoria”, sempre in attesa di una riforma organica del Testo Unico Enti Locali. Tuttavia, tutto l’impianto del D.L. 95/2012 e l’elenco delle funzioni fondamentali è stato poi dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale che ha rappresentato il punto di svolta per il dibattito avente ad oggetto le funzioni delle Province. Sul piano tecnico, infatti, la sentenza ha abrogato l’elenco delle funzioni fondamentali di Province e Città Metropolitane contenuto nel D.L. 95/2012, che a sua volta aveva abrogato in modo implicito per le province, ed esplicito per le città metropolitane, le corrispondenti norme della legge 42/2009. Di fronte a questa lacuna normativa caratterizzata da una incerta definizione delle funzioni fondamentali da destinare alle Province, il legislatore si è dunque trovato nella necessità di dare un nuovo catalogo di funzioni fondamentali per gli enti di area vasta. Da quel momento ci fu una accelerazione che ha caratterizzato, fin dall’inizio, tutto il procedimento legislativo che ha portato alla legge 56/2014. Tale legge ha modificato non solo l’architettura dell’ente provinciale ma anche le funzioni amministrative fino a quel momento attribuite rendendo la Provincia un ente di secondo grado in cui manca l’investitura diretta del corpo elettorale. L’ulteriore fine della legge Delrio, come dichiarato dalla relazione accompagnatrice del progetto, era quello di creare una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità ossia le Regioni e i Comuni. Per quanto attiene alle funzioni amministrative, oggetto di questo capitolo, la riforma in questione si è caratterizzata da “formule aperte”¹ che hanno depotenziato la Provincia sottraendogli molte delle funzioni di cui era titolare in favore della prevalente attribuzione delle stesse a livello dei Comuni, in forma associata o singola, o delle Regioni. Le **funzioni fondamentali** la cui titolarità è rimasta in capo alla Provincia sono enucleate nell’articolo 1 comma 85 della legge 56/2014 ed emerge nel primo punto la funzione di *“pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza”*. Le suddette funzioni fondamentali sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione

¹ BAIOTTO FRANCESCO, *“La Provincia nella legislazione post-referendaria: profili problematici ed ipotesi di riforma”*, in SNA www.sna.gov.it, p. 11

statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Come notato dalla sezione autonomie² della Corte dei Conti, le funzioni fondamentali stabilite dalla legge 56/2014 risultano essere dei complessi eterogenei di attività e di compiti amministrativi, fra le quali coesistono da una parte singole e puntuali attività amministrative, aventi caratteristiche serventi di una o l'altra funzione, dall'altra un insieme di interi "comparti di materie", cioè aggregati di differenti funzioni amministrative, com'è nel caso della tutela e valorizzazione dell'ambiente, o della assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. Inoltre, dalla formulazione aperta di queste competenze non si comprende quale sia l'ampiezza e il conseguente limite all'esercizio di queste nuove funzioni. In un primo momento, poiché il legislatore non dava un criterio ermeneutico univoco, la dottrina richiamò la nozione di funzioni fondamentali tratta dalla precedente legge 131/2003 che avrebbero dovuto essere non solo tratte in via prioritaria dalle funzioni proprie e tradizionali, ma anche naturali e peculiari dell'ente, nonché indefettibili e obbligatorie. Tuttavia, le funzioni oggi individuate come fondamentali delle Province dall'articolo 1, comma 85 della legge 56/2014 non rispettano più tutte le caratteristiche previste dalla legge 131/2003. Rimaneva quindi il problema di regolare l'ampiezza delle funzioni fondamentali includendovi o escludendovi singole attività amministrative o loro aggregati funzionali. L'esempio di ampiezza e indeterminatezza delle funzioni fondamentali è l'inciso "*tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza*". L'inciso "*per gli aspetti di competenza*" è infatti una delega in bianco, rivolta sia al legislatore statale che a quello delle regioni, i quali sono abilitati a regolare attraverso la rispettiva competenza legislativa la dimensione reale delle funzioni in materia ambientale. In tal modo si permetteva allo Stato e alle Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze legislative, di allargare o restringere la dimensione reale delle funzioni in materia ambientale, e quindi in tal caso non è solo lo Stato a determinare la funzione fondamentale ma è il combinato disposto dell'azione dei due legislatori statale e regionale. In questo modo, superando la formulazione eccessivamente ampia della competenza, occorre procedere³ ad una puntuale perimetrazione delle funzioni che permetta di superare incertezze interpretative, da parte del legislatore statale e di quelli regionali, e di ricondurre in capo alle Province le competenze ambientali in modo organico e coerente con il ruolo proprio dell'Ente. Nella legge in oggetto vi è un'ulteriore tipologia di funzioni fondamentali indicate

² Cfr. la deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015

³ Articolo di UPI (Unione Province d'Italia), "*Scheda su funzioni fondamentali delle Province*", 27 febbraio 2019, Roma, p. 3

nel comma 88 dell'articolo 1 della legge in questione che mettono in luce la funzione di supporto delle Province nei confronti dei Comuni. Questa prevede che la Provincia possa esercitare, d'intesa con i Comuni, le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione dei concorsi e procedure selettive. In questo caso quindi l'esercizio della funzione amministrativa provinciale è subordinata all'esperimento di un elemento pattizio ossia l'intesa tra due enti territoriali quali sono Provincia e Comuni. Dopo aver elencato le funzioni fondamentali la cui titolarità di esercizio rimane in capo all'ente di area vasta, il legislatore stabilisce, al comma 89 dell'articolo 1, che lo Stato e le Regioni nell'ambito delle rispettive competenze legislative, debbano procedere al riordino delle funzioni provinciali **non fondamentali** diverse da quelle fondamentali indicate nel comma 85. Tale riordino dovrà essere esercitato ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione che sancisce il principio di sussidiarietà per il quale sono attribuite in via principale ai Comuni le competenze amministrative fatta eccezione per quelle che, al fine di garantire un esercizio unitario, dovranno essere conferite ai livelli di governo superiori sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. La legge Delrio, infatti, dà rilevanza al profilo del riordino funzionale in cui lo Stato e le Regioni per le materie di competenza, attribuiscono le funzioni non fondamentali delle Province in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione con la finalità di individuare l'ambito di esercizio territoriale ottimale e di garantire l'efficacia nello svolgimento delle funzioni da parte dei Comuni. La ratio della legge citata è quella di prevedere in via generale e principale l'assegnazione delle funzioni ai Comuni e in via eccezionale il mantenimento in capo alle Province delle funzioni da queste esercitate o delle attività esercitate da enti regionali di ambito che coincidono con il territorio delle Province stesse. Questo criterio per l'allocatione delle competenze provinciali è stato applicato dalle singole Regioni a statuto ordinario attraverso l'emanazione delle leggi attuative della riforma Delrio volte a riallocare le funzioni in questione considerando a una parte le specificità locali nell'individuazione del livello ottimale di governo per l'esercizio delle funzioni da trasferire e dall'altra rispettando i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Così si nota un forte accentramento in capo alle Regioni delle funzioni provinciali non fondamentali che ha avuto luogo in diverso modo da ente ad ente. In particolare la Regione Abruzzo ha proceduto⁴ ad un parziale trasferimento presso di sé di importanti funzioni provinciali, come la materia ambiente, e del

⁴ Articolo di ALI (Autonomie locali italiane), *"L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province"*, pp. 9- 13

relativo personale promuovendo allo stesso tempo una gestione associata obbligatoria per le Province con riguardo a determinate funzioni amministrative non fondamentali quali: conferma in capo alle Province delle funzioni amministrative attuali, possibilità di individuare ulteriori funzioni non fondamentali, obbligatorietà per le Province di esercitare in forma associata determinate funzioni ai fini di assicurare uniformità ed efficacia nei servizi. Ad esempio, con la legge 50/2017 la Regione Abruzzo rialloca in capo alle Province alcune funzioni in materia di energia. L'allocazione alle Regioni delle competenze provinciali e il conferimento di funzioni alle Province deve rispettare il criterio contenuto nell'accordo dell'11/9/2014 secondo cui "ad esse (Province) devono essere riassegnate solo le funzioni che, tenendo conto di quelle fondamentali di cui al comma 85 e 88 e della piena attuazione del comma 90 dell'articolo 1 della legge, sono alle Province riferibili, anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna Regione." L'Accordo⁵ riafferma quindi che le Regioni, nelle scelte di riordino delle funzioni non fondamentali, non devono ricondurre alle Province funzioni che siano incompatibili con la loro finalità istituzionale di enti di area vasta, ma al contempo afferma che le Regioni hanno piena possibilità di riassegnare alle Province le funzioni che siano riferibili a quelle fondamentali. Le leggi di riordino regionale impegnano le Regioni a: rispettare l'attribuzione alle Province delle diverse attività amministrative riconducibili alle nuove funzioni fondamentali; ricomporre in modo organico in capo alle Province tutte le competenze che impropriamente sono esercitate da altri soggetti amministrativi e che invece rientrano nelle funzioni fondamentali; trasferire eventualmente ad altri livelli di governo le competenze amministrative oggi svolte dalle Province che, a seguito del processo ermeneutico, non rientreranno nelle loro funzioni fondamentali; sospendere il riordino delle funzioni che sono oggi coinvolte in processi di riforma legislativa in atto, come quelle sul mercato del lavoro o sulla polizia provinciale. Tuttavia, la Legge Delrio era considerata una legge transitoria in attesa del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, promosso dalla legislatura Renzi al fine di eliminare l'ente provinciale. Il risultato negativo del referendum ha evitato l'eliminazione delle Province ma allo stesso tempo ha comportato un definitivo riallocamento delle funzioni provinciali caratterizzato da una forte disomogeneità a livello territoriale. Questo ha comportato secondo una parte della dottrina ad una complicazione del sistema e al sorgere di inefficienze amministrative causate da un appesantimento dell'ente regionale. Parte della dottrina quindi ritiene che,

⁵ ORLANDO MARCO, *“Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte”*, in *Accademia per l'autonomia*, 2015, pp. 10- 15

alla luce di ciò, il legislatore dovrebbe tornare a ridefinire⁶, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, il ruolo dell'ente provinciale come rappresentativo della collettività locale di riferimento e preposto alla cura dei relativi interessi.

⁶ Articolo di Open polis, *“Province, terre di nessuno – la semplificazione mancata di un sistema sempre più complesso”*, p. 2

2. Il ruolo delle Regioni nella tutela dell'ambiente: la legge costituzionale 3/2001

La Legge costituzionale 3/2001 ha riformato il Titolo V della parte II della Costituzione ed ha in primo luogo novellato l'articolo 117 della carta costituzionale, in secondo luogo ha definito l'assetto organizzativo ed ordinamentale della materia ambientale che da quel momento è diventata oggetto di specifica disciplina. Nel novellato articolo 117 comma 2 lettera s) della Costituzione il legislatore riserva espressamente alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre riserva alla legislazione concorrente delle Regioni tutti quelle materie che rientrano nella tutela ambientale ossia: la tutela della salute; del governo del territorio; della protezione civile; della produzione, trasporto e distribuzione di energia; della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. La distinzione netta tra i due tipi di legislazione statale e regionale attuata dal legislatore avrebbe dovuto semplificare il riparto di competenze nella materia ambientale; tuttavia, quest'ultima non si prestava ad una netta attribuzione a favore dello Stato dato che vi era una presenza attiva delle Regioni nella gestione dell'ambiente. La presenza attiva delle Regioni nella tutela ambientale infatti è testimoniata anche dal D.lgs. 112/1998 che attribuiva alle Regioni molte funzioni amministrative in materia di "protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti". L'attribuzione della tutela dell'ambiente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ha causato molte rimesse da parte delle Regioni alla Corte costituzionale con cui le prime hanno sollevato il tema del conflitto di attribuzione. La Corte costituzionale quindi, in una prima pronuncia⁷, ha interpretato la materia ambiente come materia trasversale nella quale confluiscono lo Stato e le Regioni con due ruoli differenziati. Nello specifico la Corte statuisce che: *"i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo articolo 117 della Costituzione inducono a considerare che l'intento del legislatore sia quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare gli standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale senza escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali"*. In tal modo la Corte costituzionale ha messo in luce ed ha chiarito vari punti ossia la concezione dell'ambiente come materia trasversale, il ruolo esclusivo dello Stato nella individuazione di standard di tutela uniformi a livello nazionale ed il riconoscimento del ruolo di intervento delle Regioni nelle materie collegate alla tematica ambientale. Inoltre, con tale statuizione la Corte fa propria ed integra l'impostazione⁸

⁷ Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2002, n. 407

⁸ Corte costituzionale, sentenza 96/2003

precedente alla riforma del Titolo V che riconduceva l'ambiente ad un valore costituzionalmente protetto. In seguito, la Corte Costituzionale si pronuncerà spesso sulla tematica ambientale sviluppandola. Con la sentenza 378/2007, la Corte costituzionale definisce l'ambiente come un sistema ritenendo che lo Stato debba *“disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto”*. Allo stesso tempo la Corte, oltre a definire il ruolo dello Stato, pone un limite al ruolo delle Regioni che *“non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato”*. In tal modo le Regioni nei confronti dei livelli di tutela statali possono avere un ruolo mai sostitutivo ma migliorativo e aggiuntivo di tutela ambientale, se essi trovano fondamento in ambiti di pertinenza, anche concorrente, delle Regioni stesse. Questo ruolo degli enti regionali è limitato “verso l'alto” poiché le interferenze regionali sono sottoposti a due condizioni: in primo luogo devono innalzare la tutela ambientale stabilita dallo Stato ma non diminuirla e in secondo luogo non devono porre impedimenti all'ingresso di interessi costituzionalmente rilevanti. Infatti, spesso la Corte costituzionale ha censurato delle leggi regionali recanti un maggiore livello di tutela. Nello stesso periodo, la Corte costituzionale si era pronunciata con altre due sentenze⁹ con cui ha tentato di tracciare il confine che avrebbe dovuto guidare la soluzione dei conflitti di competenza fra Stato e Regioni in materia ambientale, separando la tutela e la conservazione dell'ambiente - di competenza statale - da un lato, e l'utilizzazione e la fruizione dei beni ambientali - di competenza regionale- dall'altro. Questo orientamento venne confermato e portato avanti nel 2009 con una ulteriore pronuncia della Corte costituzionale¹⁰ che ha precisato che *“le competenze statali concorrono con quelle regionali pur restando distinte tra loro in quanto perseguono specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline”*. In tal modo la Corte costituzionale ha sancito che da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente mediante la fissazione degli standard o livelli adeguati e non riducibili di tutela, dall'altra spetta alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dallo Stato, esercitare le proprie competenze al fine di regolare la fruizione dell'ambiente evitando alterazioni o compromissioni. Una particolare applicazione di questa suddivisione di competenze statali e regionali è stata la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2010 avente ad oggetto la tutela delle acque. Secondo la Corte costituzionale sussiste un riparto delle competenze dettato dalla

⁹ Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2007, n. 367;
Corte costituzionale, sentenza 14 novembre 2007, n. 378

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 14 luglio 2009, n. 225