

Sul tema è possibile iniziare a proporre almeno tre soluzioni distinte

Gestione competenze ambientali: quale futuro senza le province?

di Franco Lenarduzzi, responsabile P.O. Tutela del Territorio e Ambiente della Provincia di Gorizia

Dopo essere stato a lungo dibattuto, quasi che il concetto stesso di risanamento dei conti pubblici avesse a dipendere dalla sopravvivenza o meno di questo ente, con la riforma di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, si è, di fatto, pronunciata una definizione che prevede il passaggio delle province a enti di secondo grado. Assodato che l'intento sia tagliare i costi della politica sia meritevole, occorre, tuttavia, pensare a come cambia l'assetto tecnico-amministrativo, soprattutto relativamente alle competenze che l'ente-provincia svolge per disposizione nazionali e regionali. Particolare rilievo assumono le funzioni in materia di ambiente, rispetto alle quali è necessario, fin d'ora, interrogarsi sulle possibili evoluzioni per quanto riguarda, soprattutto, la gestione delle autorizzazioni e gli enti che dovranno assorbire questi compiti, nel segno non solo della continuità di funzioni, ma anche della semplificazione amministrativa.

RIFORMA PROVINCE - AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI - TRASFERIMENTO GESTIONE

La legge n. 56/2014

Sulla *Gazzetta Ufficiale* del 7 aprile 2014, n. 81, è stata pubblicata la legge 7 aprile 2014, n. 56, «Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni».

A questo punto pare che il superamento della provincia come "ente intermedio" abbia preso una direzione ineludibile; se, infatti, l'art. 1, comma 3, si limita a riportare la definizione di province^[1], a seguire, il testo del disegno

di legge preannuncia un'imminente riforma costituzionale^[2].

Competenze ambientali delle province: quale futuro?

Quanto sopra pone un serio interrogativo sul futuro delle competenze ambientali attualmente in capo alle province, anche perché il testo di riforma si limita a sancire il passaggio da ente di «*primo*» a ente di «*secondo grado*» senza alcun chiarimento in

[1] «Enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97».

[2] *Art. 1, comma 51.* «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge».

Art. 1, comma 52. «Restano comunque ferme le funzioni delle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Le regioni riconoscono alle province di cui al comma 3, secondo periodo, forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione».

merito all'attribuzione delle funzioni di cui all'art. 197, D.Lgs 152/2006 s.m.i.^[3] e le altre competenze ambientali attualmente in capo alle province.

La riforma, peraltro, andrà a incidere su un quadro che, se da un lato appare, comunque, definito e avviato (tavolta grazie anche all'iniziativa dei singoli responsabili e funzionari), dall'altro non manca di fare riscontrare lacune organizzative, dovute spesso a una pleora di soggetti coinvolti, come inevitabile sovrapposizioni di ruoli, per non parlare della difficile e contrastante applicazione dei dispositivi di legge, che, unitamente alla necessità di migliorare l'efficienza nei rapporti territoriali, richiede, oggi più che mai, il massimo sforzo di chiarezza.

Attualmente la "galassia" delle competenze in ambito di ambiente può essere riassunto secondo lo schema riepilogativo per macrosettori riportato in *tabella 1* che, per motivi di sintesi, non è esaustivo di tutte le competenze e *sub*-competenze a carico degli enti. Oggi, in capo alle province, sono attribuite le componenti di autorizzazione alle gestioni ambientali, che vanno dalla gestione dei rifiuti (anche tranfrontalieri) agli scarichi e alle emissioni in atmosfera, dall'espressione di pareri di valutazione in merito ai piani di

caratterizzazione attinenti alle bonifiche alle relazioni chieste da autorità giudiziarie, ecc. Il resto del sistema "autorizzatorio" ambientale risulta estremamente frammentato e non è sempre semplice perseguire gli interessi legati alla tutela del territorio compatibilmente con gli obiettivi di efficienza ed efficacia posti alle PA.

Dal mondo imprenditoriale agli organi inquirenti, quindi, tutti devono rapportarsi con le diverse "divisioni" ambientali delle province, anche al solo scopo di dipanare dubbi legati alle contrastanti applicazioni dei dispositivi di legge.

Il superamento degli enti provincia farà slittare le competenze ambientali in carico verso altri enti; resta da capire quali, anche perché la questione delle competenze ambientale non è legata tanto agli enti di competenza in sé, quanto alle funzioni pubbliche per eccellenza. Di conseguenza, dal momento che le istituzioni servono a organizzare la società, creare sistemi di equilibrio e dare risposte alle complesse dinamiche che in essa risiedono, nel pieno accordo dell'intento (meritorio) di tagliare i costi della politica, occorre raggiungere l'obiettivo di modificare e razionalizzare l'assetto tecnico-amministrativo nel rispetto della terzietà dello stesso e a garanzia di tutti.

[3] Art. 197 («Competenze delle province»)

«1. In attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono:

- a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;
 - b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto;
 - c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216;
 - d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito e i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.
2. Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia, fermo restando quanto previsto dagli articoli 214, 215 e 216 in tema di procedure semplificate.
3. Gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente.
4. Il personale appartenente al Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) è autorizzato ad effettuare le ispezioni e le verifiche necessarie ai fini dell'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 8 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente.
5. Nell'ambito delle competenze di cui al comma 1, le province sottopongono ad adeguati controlli periodici gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti, curando, in particolare, che vengano effettuati adeguati controlli periodici sulle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215, e 216 e che i controlli concernenti la raccolta e il trasporto di rifiuti pericolosi riguardino, in primo luogo, l'origine e la destinazione dei rifiuti.
6. Restano ferme le altre disposizioni vigenti in materia di vigilanza e controllo previste da disposizioni speciali».

Tabella 1

ISTITUZIONI, AMBITI E COMPETENZE				
	Stato (art. 195, D.Lgs. n. 152/2006 s.m.i.)	Regione (art. 196, D.Lgs. n. 152/2006 s.m.i.)	Province (art. 197, D.Lgs. n. 152/2006 s.m.i.)	Comuni (art. 198, D.Lgs. n. 152/2006 s.m.i.)
Enti	Ministero - legislazione; - VIA nazionale; - VAS nazionale; - AIA nazionale; - traffico transfrontaliero rifiuti; - Osservatorio sui rifiuti.	Direzioni - legislazione; - VIA; - VAS; - AIA; - programmazione; - bonifiche; - paesaggistica.	- pianificazione; - autorizzazioni; - impianti gestione rifiuti; - scarichi; - emissioni in atmosfera; - AUA; - autorizzazioni transfrontaliere; - controllo.	- raccolta rifiuti; - paesaggistica; - sportello unico per le attività produttive.
	Albo Gestori Ambientali Comitato Nazionale/ sede MinAmb - coordinamento; - delibere.	Sezioni Regionali Albo Gestori Ambientali/ sede CCIAA - iscrizioni; - categorie e classi.	Autorità d'ambito - gestione acque; - gestione rifiuti.	Aziende sanitarie - pareri istruttorie.
	Ispra (D.M. 21 maggio 2010, n. 123) - ricerca e sperimentazione; - controlli ambientali.	Arpa Regionali - tutela e protezione.	Arpa - Dipartimenti provinciali - pareri istruttorie; - campionamenti e analisi.	

Si noti che ogni regione, nell'ottica di perseguire una particolare azione di devoluzione normativa, si può dotare di forme attuative diverse per alcune funzioni amministrative, come diversa risulta essere la configurazione amministrativa delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Ipotesi di sviluppo

Da quanto sopra emerge chiaramente come il tema del riordino delle province sia delicato e meritevole di massima attenzione; può essere, pertanto, utile porre qualche spunto di riflessione, ragionando su alcune ipotesi di sviluppo:

- le funzioni ambientali potrebbero “semplisticamente” tornare alle regioni, come prima della “devoluzione”, lasciando a presidio e servizio territoriale le strutture esistenti delle funzioni ora in capo alle province, secondo ambiti territoriali più o meno omogenei e adattati (ex-province). Il modello potrebbe essere quello dei servizi tecnici provinciali in articolati dalle regione, ma funzionalmente autonomi sul territorio in modo da essere facilmente raggiungibili dall’utenza. Con questa soluzione non cambierebbe sostanzialmente nulla, salvo le rappresentanze politiche; le funzioni continuerebbero, infatti, a essere esercitate, come avviene attualmente, con un’unica regia regionale;

- si potrebbe cogliere l’occasione di separare nettamente la sfera di azione regionale, deputata alla funzione di coordinamento generale e legislativo, dalle funzioni amministrative da gestire in ambiti territoriali nuovi, di carattere più marcatamente attuativi. Queste nuove formazioni territoriali dovrebbero necessariamente trovare collegialità sulle nozioni generali di intervento. I territori delle attuali province potrebbero cambiare forma e, oltre a non avere più strutture politiche particolari (solo rappresentanti demandati dai comuni secondo la riforma in atto), potrebbero accogliere nuove funzioni in capo alla regione;
- trovando sicuramente improprio per le questioni ambientali, se non dannoso, gestire funzioni territoriali su aree piccole di unioni comunali (si pensi solo alle difficoltà per gli sportelli unici di attività produttive), si potrebbe puntare a un ridisegno dell’intero sistema con la formazione di strutture regionali comprendente tutte le funzioni (tecniche, amministrative, di

controllo e inquirenti); per esempio, l'intera riforma e riordino delle ARPA, che potrebbero ampliare le loro mansioni assumendo tutte le funzioni ambientali provinciali e regionali comprese e - non ultimo - il ruolo di controllo inquirente. In questo modo le nuove Agenzie diventerebbero ciò che le aziende sanitarie rappresentano per la gestione della salute umana. In sostanza, l'ipotesi vedrebbe il rimodellamento delle agenzie regionali per l'ambiente sulla scorta di modelli anglosassoni, che, centralizzando le materie

ambientali in un soggetto giuridico - certamente controllato da adeguate strutture di garanzia - ma più libero da condizionamenti estranei per ottenere maggior garanzia per i cittadini, permetterebbe di razionalizzare la spesa e darebbe maggiore equità e omogeneità di trattamento nei confronti dei gestori ambientali. Quest'ultima proposta, decisamente più "coraggiosa" e meritevole sicuramente di approfondimenti, potrebbe dar luogo a nuove opportunità di riforma sulla gestione delle ambientali. ■