

**DOCUMENTO SU AS 1547 DDL DI CONVERSIONE  
DECRETO LEGGE 14 OTTOBRE 2019, N. 111 RECANTE “MISURE URGENTI  
PER IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI PREVISTI DALLA DIRETTIVA  
2008/50/ce SULLA QUALITA’ DELL’ARIA E PROROGA DEL TERMINE DI  
CUI ALL’ARTICOLO 48, COMMI 11 E 13, DEL DECRETO LEGGE 17  
OTTOBRE 2016, N. 189, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI, DALLA  
LEGGE 15 DICEMBRE 2016, N. 229. – “DECRETO CLIMA”**

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

**1. Le Province e le funzioni per l’ambiente nella normativa passata e presente**

Nel ringraziare preliminarmente la Commissione Ambiente del Senato per aver voluto coinvolgere l’Unione delle Province d’Italia nel lavoro di approfondimento e studio delle tematiche oggetto del decreto legge in corso di conversione, si ritiene necessario, per meglio esaminare aspetti e criticità del testo normativo, accennare brevemente alla ricostruzione “storica” del quadro delle funzioni di competenza delle Province, prima della emanazione della legge 56/14 di riforma delle Province (Legge Delrio).

Sin dalla legge n. 142/90 infatti, le Province hanno svolto una serie molto differenziata di compiti in materia di tutela ambientale sul territorio, la cui elencazione successiva si deve intendere meramente indicativa e non esaustiva. Compiti che sono stati assolti con il pieno coinvolgimento dei comuni, e secondo le rispettive competenze individuate dalla disciplina di settore regionale:

- difesa del suolo e servizi di tutela e valorizzazione ambientale;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale;
- rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione;
- tutela e valorizzazione risorse idriche ed energetiche.

La Provincia, quale ente “intermedio” tra Regione e Comuni ha da sempre coordinato, favorito e strutturato processi partecipativi, dalla campagna di informazione e sensibilizzazione, fino al supporto alla elaborazione e predisposizione di veri e propri piani di azione concreti per combattere e mitigare i processi di inquinamento e accrescere la qualità dei territori.



Un esempio su tutti è il Patto dei Sindaci, cui le Province aderirono massicciamente quali autorità di coordinamento, per favorire il diretto coinvolgimento dei comuni, supportandoli e accompagnandoli nell'attuazione e monitoraggio del piano d'azione, consentendo così una quantificazione certa e tangibile degli obiettivi raggiunti.

Dopo la legge n. 56/14 "Delrio" si è assistito invece ad un processo di riordino da parte delle Regioni che hanno di fatto centralizzato la gran parte delle attività, in evidente discrasia con quanto riportato dal Codice Ambiente che, si ricorda, può essere derogato, modificato o abrogato solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, e venga garantito il rispetto del diritto europeo e delle competenze delle Regioni e degli enti locali; è stato di fatto svuotato di significato il comma 85, art. 1, della legge n. 56/14.

Il dlgs 152/06, infatti, (c.d. "Codice Ambiente") assegna funzioni dirette alle Province in materia di rifiuti, quali il controllo e la verifica degli interventi di bonifica, il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni, la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, l'individuazione 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 sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento. Il TU prevede altresì un ruolo attivo delle Province anche in ordine a procedure di valutazione ambientale, qualità delle acque, controlli e sanzioni in materia di ambiente.

Alle Province è stato inoltre riconosciuta una competenza in materia di Autorizzazione Unica Ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale dal DPR 59/13.

La Legge 56/14 ha successivamente confermato tra le funzioni fondamentali delle Province (e delle Città metropolitane) quelle relative alla "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento" e quella – genericamente espressa - della "tutela e valorizzazione dell'ambiente".

Tale estrema indeterminatezza nel disegnare il recinto entro cui esercitare la funzione fondamentale di tutela dell'ambiente, sui territori si è aperta una fase di pesante incertezza e disomogeneità tra Regione e Regione. Il riordino delle funzioni amministrative in materia è infatti avvenuto in modo disorganico, in diversi casi, non coerente con il dettato costituzionale.

E' quanto avvenuto in Regione Toscana, su cui è intervenuta di recente la Corte costituzionale con la sentenza 129/2019 che ha sancito l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale 70/15 in quanto attribuisce 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, e pertanto lesive delle competenze attribuite alle Province dallo Stato.



La confusione istituzionale, che ha riguardato sia le Province che le Città metropolitane, sta causando pesanti ripercussioni in particolare sui controlli ambientali, che sono scaduti di numero e di qualità, anche a causa del forte depotenziamento subito dalle polizie provinciali, a seguito del processo di trasferimento del personale delle Province ad altri enti.

Nelle Province, nel 2019, sono in servizio circa 700 persone impiegate nei servizi di polizia provinciale, ma la situazione è molto diversificata tra ente ad ente, anche in base alle scelte operate dalla legislazione regionale.

Si ritiene sia necessario, ora, che il legislatore nazionale provveda a meglio precisare le competenze in materia garantendo un presidio certo dal punto di vista delle risorse, dell'organizzazione e del personale, nell'esercizio delle funzioni polizia ambientale in tutti i territori.

## **2. Il DL 111/19**

Il decreto-legge all'esame del Parlamento per la conversione contiene una serie di interventi prioritariamente orientati a favorire comportamenti ed iniziative finalizzate al contenimento delle emissioni climatiche in atmosfera, riduzione dei rifiuti e riforestazione.

Il decreto, oggi all'esame del Senato, può essere l'occasione per valorizzare non solo le istituzioni metropolitane, ma anche le istituzioni provinciali, nelle azioni a contrasto dell'inquinamento atmosferico.

Occorre infatti valorizzare le istituzioni provinciali nelle azioni di contrasto all'inquinamento atmosferico e di promozione dello sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al ruolo che le Province possono svolgere rispetto a questioni chiave quale rifiuti, inquinamento atmosferico e pianificazione territoriale per la difesa e la riduzione di consumo del suolo, contrasto al dissesto idrogeologico e alle azioni a cui possono essere chiamate con la partecipazione a Bandi per azioni volte all'attuazione della Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile, oggi riservati alle sole città metropolitane.

All'articolo 1, in particolare, si prevede la realizzazione di un *Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici*, nel quale prevedere specifiche misure e relative risorse economiche disponibili. Si propone pertanto che sul programma si apra un tavolo di confronto tra Ministero dell'Ambiente, ANCI e UPI per definire con chiarezza le azioni le Province e le Città metropolitane possono mettere in capo a partire dalle competenze che la legge loro assegna in



materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente. Si propone, altresì, che il programma sia approvato previa intesa in Conferenza unificata in modo da coinvolgere tutti gli enti territoriali.

All'articolo 4, relativo alle azioni di forestazione, si propone di prevedere un ruolo delle Province, accanto a quello già previsto per le Città metropolitane, attraverso il finanziamento di programma sperimentali di messa a dimora di alberi, di reimpianto e di silvicoltura, e per la creazione di foreste urbane e periurbane con ruolo di coordinamento delle Province rispetto ai Comuni del territorio nelle azioni a contrasto dell'inquinamento atmosferico, anche rilanciando le esperienze positive del Patto dei Sindaci.

Dopo l'articolo 5 recante disposizioni per fronteggiare le procedure di infrazione, si propone di inserire un articolo aggiuntivo che affronti il tema dei conflitti di competenza e delle inerzie che spesso sono le cause scatenanti delle procedure di infrazione in materia ambientale, attraverso una precisa perimetrazione delle funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane in materia ambientale, che ricomprenda le funzioni che la legislazione statale assegna alle Province, come evidenziato anche da recenti pronunce della Corte costituzionale, e le funzioni che le Province svolgono in materia di polizia ambientale.

La modifica normativa dovrebbe essere completata dalla previsione di un tavolo di confronto permanente tra Ministero dell'Ambiente, ANCI, UPI per individuare le iniziative necessarie per favorire l'esercizio delle funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane in materia ambientale, prevedere azioni di supporto, monitorare lo svolgimento delle funzioni, prevedere eventuali interventi sostitutivi.