



Giunta Regionale

*Assessore all'ambiente, all'economia circolare,  
alla difesa del suolo, lavori pubblici e alla protezione civile*

Al Ministro della Transizione Ecologica

Prof. Roberto Cingolani

[MATTM@pec.minambiente.it](mailto:MATTM@pec.minambiente.it)

**Oggetto: Interpello ai sensi dell'articolo 3-septies del D.lgs152/2006 in materia ambientale. Istanza in merito alla possibilità di attribuire all'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana funzioni per il rilascio delle autorizzazioni uniche ambientali (AUA) di cui al dpr 59/2013.**

### **Quadro normativo-giurisprudenziale**

Il decreto-legge 1993 n 496, convertito in legge dall'articolo 1 della legge n. 61/1994 - attualmente in vigore - ha demandato alla Regioni la creazione delle Agenzie Regionali Provinciali per la Protezione Ambientale alle quali affidare le attività tecnico scientifiche istituzionali d'interesse regionale e le ulteriori attività di conoscenza, prevenzione e controllo ambientale, individuate dalle stesse Regioni.

In particolare, il legislatore statale ha previsto che ogni Regione e Provincia autonoma istituisse la propria agenzia regionale e provinciale "per lo svolgimento delle attività di interesse regionale di cui all'art. 01 e delle ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, eventualmente individuate dalle Regioni e province autonome di Trento e Bolzano" (art. 03) e cioè di "attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche della protezione dell'ambiente" come individuate nell'elenco inserito nel citato art. 01.

Le Regioni e le Province autonome hanno quindi provveduto ad istituire le proprie agenzie, individuandone le funzioni, nel rispetto di quanto previsto nel decreto-legge citato.

A partire dall'istituzione delle Arpa fino ad oggi, lo scenario di riferimento, nazionale ed internazionale, delle politiche ambientali ha subito profonde trasformazioni. L'ambiente è divenuto una matrice complessa che necessita di un crescente livello di integrazione con tutte le altre politiche e, al contempo, lo sviluppo sostenibile non è più solo un obiettivo ma anche una vera e propria esigenza della programmazione pubblica rispetto alla quale le agenzie di protezione ambientale svolgono un ruolo strategico, in quanto concorrono allo sviluppo sostenibile e contribuiscono al mantenimento e al miglioramento sostanziale e misurabile dell'ambiente del territorio di riferimento, proprio in qualità di soggetti che annoverano tra le proprie funzioni istituzionali il supporto tecnico per le attività delle Regioni e degli enti locali competenti in materia di tutela dell'ambiente.

Tale assetto è stato confermato dalla Legge 132/2016 che, se da un lato, rafforza l'autorevolezza tecnico-scientifica delle agenzie valorizzandone il ruolo nell'ambito del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), dall'altro, ne conferma la natura di enti tecnico-strumentali, di supporto all'attuazione delle politiche ambientali sul territorio. Natura di cui la stessa legge 132/2016 evidenzia in modo chiaro i tratti salienti e distintivi, riconfermando il potere delle Regio-

ni di disciplinare con proprie leggi: struttura, funzionamento, finanziamento e pianificazione delle agenzie, sia pure nel quadro dei vincoli posti dal legislatore nazionale per assicurare il raggiungimento dei LEPTA (articolo 7 L 132/2016).

La natura di ente strumentale di supporto tecnico scientifico - come anche la subordinazione funzionale all'organo di governo della regione che ne consegue - è ribadita dalla Corte costituzionale anche con riferimento alla L.132/2016, in continuità con un consolidato orientamento (ex multis Corte Cost. 212/2017).

Con particolare riferimento alla possibilità di conferire con legge regionale, nuovi compiti istituzionali in materia ambientale alle agenzie di protezione ambientale, la Corte, con sentenza n. 132 del 7 giugno 2017, è tornata sul tema della separazione tra funzioni tecnico-scientifiche e funzioni amministrative in materia ambientale dichiarando l'illegittimità della legge 4/2016 della Regione Molise che - all'indomani dell'entrata in vigore della legge di riordino del sistema agenziale - attribuiva alla propria agenzia funzioni amministrative regionali in materia di ambiente ed energia, compresi alcuni compiti di pianificazione.

Come noto, la Consulta, alla luce dei *"principi che vedono enucleate le funzioni tecnico-scientifiche, di consulenza e controllo, da tenere separate dall'amministrazione attiva e da esercitare ai distinti livelli, statale e provinciale (o regionale), mediante apposite agenzie, dotate di autonomia (sentenza n. 356 del 1994)"*, ha censurato la legge della Regione Molise per contrasto con l'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, ritenendo che l'attribuzione di tali funzioni fosse *"incompatibile con il coinvolgimento in attività di amministrazione attiva(...)che comportano una ponderazione degli interessi coinvolti (si pensi alla pianificazione ambientale) e quindi sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della "politica" ambientale"*.

La giurisprudenza amministrativa, ed in particolare il Consiglio di Stato, pare aderire a questa impostazione (CdS 5984/2019).

Da ultimo, il Consiglio di Stato con la sentenza n° 2149 del 12 Marzo 2021 ha ribadito il ruolo delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente nelle conferenze di servizi e soprattutto l'efficacia degli atti da questi enti espressi in tali sedi interne ai procedimenti di valutazione e autorizzazione a rilevanza ambientale. In sintesi, il Consiglio di Stato ha affermato che le agenzie di protezione ambientale:

- non sono titolari di posizione qualificata nel procedimento finalizzato al rilascio dei titoli autorizzativi, non avendo competenze proprie da esprimere nella conferenza di servizi decisoria, convocata dalla Regione (Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 6 novembre 2018, n. 6273);
- quali organi tecnici, adottano atti che assumono natura, funzione e carattere di atti consultivi ed approfondimenti tecnici, privi di rilevanza immediata ed autonoma lesività poiché confluiscono nei provvedimenti definitivi, di competenza delle amministrazioni competenti alla relativa adozione.

Occorre tuttavia evidenziare che con una legge, di poco precedente all'entrata in vigore della L.132/2016 e non impugnata dal Governo (l.r. 13/2015), la Regione Emilia-Romagna aveva già delegato alcune funzioni amministrative ad ARPAE, sebbene con alcune differenze rispetto alla successiva normativa della Regione Molise.

Sulla costituzionalità della legge della regione Emilia-Romagna si è successivamente pronunciato il TAR di Bologna, con la recentissima sentenza n. 756 del 18 agosto 2021, nella quale il Tribunale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale istitutiva di ARPAE nella parte che assegna all'Agenzia l'esercizio, per conto della Regione, di funzioni connesse al rilascio di diverse autorizzazioni ambientali e concessioni demaniali. Nello specifico, la questione era stata eccepita da un gruppo di ricorrenti che avevano impugnato un

PAUR comprensivo di VIA e AIA, richiamando la predetta pronuncia della Corte Costituzionale n. 132/2017.

Il TAR Bologna, discostandosi dall'orientamento maggioritario della giurisprudenza amministrativa, ha rimarcato la diversità - con riguardo all'oggetto e all'ampiezza della delega delle funzioni - tra la legge dell'Emilia Romagna e la normativa della Regione Molise oggetto di censura della Corte Costituzionale, in quanto nella prima i provvedimenti espressione di discrezionalità amministrativa che implicano un'ampia ponderazione degli interessi coinvolti (quali, ad es., la VIA) sono mantenuti in capo alla Giunta regionale, mentre all'agenzia è riservato il rilascio di atti che comportano l'esercizio di una discrezionalità di natura tecnica.

Sulla base di queste argomentazioni, il TAR ha quindi ritenuto che la legge dell'Emilia-Romagna non violasse l'art. 117 della Costituzione e le relative norme statali interposte (legge 61/1994 e legge 132/2016) in materia di competenze attribuite alle agenzie di protezione ambientale.

Questa impostazione, invero, sarebbe in linea con quanto già previsto dallo stesso d.p.r. 59/2013 in materia di autorizzazione unica ambientale che, all'articolo 2 comma 1, lettera b) individua quale Autorità competente *"la Provincia o la diversa autorità indicata dalla normativa regionale quale competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione unica ambientale, che confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato dallo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, ovvero nella determinazione motivata di cui all'articolo 14-ter, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241."*

Dalla lettura della suindicata norma pare quindi configurarsi **il potere delle regioni di conferire le funzioni connesse al rilascio di tale tipologia di autorizzazione.**

\*\*\*

Alla luce di quanto sopra riportato, si chiede conferma della possibilità per questa Regione di attribuire all'agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT), nell'ambito della potestà legislativa riconosciuta, le funzioni per il rilascio delle autorizzazioni uniche ambientali di cui al dpr 59/2013, in considerazione del fatto che le stesse sono caratterizzate da una discrezionalità meramente tecnica e non comportano alcuna valutazione o ponderazione degli interessi pubblici sottesi, e sono pertanto riconducibili all'ambito delle funzioni istituzionali di supporto tecnico - scientifico delle agenzie, così come definite dalla legge 132/2016.

In attesa di un riscontro e restando a disposizione per eventuali chiarimenti, si porgono

Cordiali saluti,

