

**Terza classificata
dott.ssa Veronica Zanin**

**“Sulla competenza ad emanare sanzioni in materia di inquinamento delle
acque nella Regione Veneto”**

nota a Corte costituzionale, ord. 17 febbraio 2016, n. 33

Premessa

Con l'ordinanza n.33 del 27.1.16, la Corte Costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33 "Norme per la tutela dell'ambiente" e successive modificazioni)¹, sollevata dal Tribunale ordinario di Verona².

La decisione appare senz'altro condivisibile, a fronte di un'ordinanza di rimessione del tutto carente degli essenziali requisiti di ammissibilità, più volte delineati dalla Corte Costituzionale. In mancanza di una pronuncia nel merito da parte della Consulta, tuttavia, appare ragionevole attendersi il profilarsi di nuove questioni di legittimità costituzionale relative alla norma censurata. Il contenzioso in materia di sanzioni amministrative per l'inquinamento delle acque, infatti, appare con una certa frequenza avanti alle Corti Venete³ e prende generalmente le mosse dalla censura di incompetenza dell'ente erogatore, che, al contrario, dovrebbe trovare la propria fonte di legittimazione proprio nell'art. 2, primo comma, della L.R. Veneto n. 11/12.

La competenza ad emanare sanzioni in materia di inquinamento delle acque: la disciplina originaria.

La titolarità della competenza ad emanare sanzioni in materia di inquinamento di acque costituita, invero, profilo assai discusso anche prima dell'entrata in vigore della L.R. Veneto 11/12. Per comprendere le motivazioni del contenzioso sviluppatosi sul punto, appare, dunque, doveroso prendere le mosse dall'originaria disciplina legislativa in materia. Prima dell'entrata in vigore del T.U. dell'ambiente, la potestà sanzionatoria in materia di inquinamento idrico era regolata dal Dlgs. 11 maggio del 1999, n. 152, attraverso il quale lo stato italiano aveva provveduto al recepimento della Dir. 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, e della Dir. 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. L'art. 56 del Dlgs. 152/99 prevedeva che, in materia di accertamento degli illeciti amministrativi e all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, provvedessero la Regione o la Provincia Autonoma nel cui territorio fosse stata commessa la violazione, salvo diversa disposizione delle Regioni o delle Province Autonome.

Così formulata, la norma, da un lato, consentiva di continuare ad applicare le attribuzioni di competenza effettuate da precedenti disposizioni regionali o provinciali e, dall'altro, non lasciava dubbi circa la perdurante potestà legislativa regionale di attribuire la propria competenza sanzionatoria in materia ambientale ad altri enti locali.

¹ Il testo della norma impugnata recita: "Il comma 1 dell'articolo 65 bis della legge regionale 16 aprile 1985, n. 33, è sostituito da seguente comma:

"1. All'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione, previste dall'articolo 133 del decreto legislativo n. 152/2006, provvede la provincia ovvero, nel caso di scarichi autorizzati dal comune o dal gestore del servizio di fognatura, il comune."

² Ordinanza del 24.2.2014, iscritta al numero 101 del Registro Ordinanze del 2015 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n.22, prima serie speciale, dell'anno 2015

³ La competenza in materia di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni spetta al Giudice Ordinario ai sensi dell'art. 22, L. 689/81, così come modificato dal Dlgs. 150/11.

Di tale facoltà di delega si avvale anche la Regione Veneto che, con la L.R. n. 44/99, provvede a modificare la L.R. n. 33 del 1985, contenente la raccolta delle norme per la tutela dell'ambiente di matrice regionale. Venne così introdotto l'art. 65bis, a tenore del quale all'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 54 del Dlgs. 152/99, provvedeva la Provincia, ovvero, nei casi di scarichi autorizzati dal Comune o dal servizio di fognatura comunale, il Comune.

L'entrata in vigore del T.U. Ambiente: la nascita del contenzioso.

A turbare il chiaro quadro legislativo delineatosi intervenne, tuttavia, l'entrata in vigore del T. U. dell'ambiente e, segnatamente, l'art. 175, comma 1, lett. bb) del Dlgs. 152/06. Tale norma, infatti, dispose l'abrogazione dell'art. 56 Dlgs. 152/99, oggi sostituito dall'art. 135 Dlgs. 152/06.

A mente di tale nuova disposizione, in materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie provvede la Regione o la Provincia autonoma nel cui territorio e' stata commessa la violazione, fatte salve esclusivamente le attribuzioni affidate dalla legge ad altre pubbliche autorità.

La differenza rispetto alla formulazione previgente appare evidente: mentre l'art. 56 del Dlgs. n. 152/99 si preoccupava di assicurare alla Regione la facoltà di attribuire la competenza all'adozione di sanzioni ad altri enti locali, l'attuale art. 135 si limita a contemplare le attribuzioni affidate dalla legge ad altre, non meglio precisate, autorità. Il legislatore, dunque, mantiene la riserva ad altre autorità introdotta con la L. 258/2000, eliminando, al contrario, l'inciso "*salvo diversa disposizione delle Regioni o delle Province Autonome*", presente già nel testo originario della norma.

Una parte della giurisprudenza ha ritenuto significativa tale, diversa formulazione, considerandola sicuro indice della volontà di escludere l'attribuzione della competenza in materia ad enti locali diversi dalle Regioni⁴.

Tale ricostruzione troverebbe una significativa conferma nei lavori parlamentari di approvazione del T.U. dell'ambiente. La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome coinvolta nell'iter di approvazione del Testo Unico, infatti, aveva espressamente richiesto che l'art. 135 del Dlgs. 152/06 fosse emendato, facendo salva l'eventuale diversa allocazione delle funzioni operate dal legislatore regionale. L'istanza era stata accolta positivamente dalla XIII Commissione del Senato, che espresse parere positivo sullo schema del Dlgs. n.152/06 proprio a condizione che venissero fatte salve le diverse attribuzioni delle funzioni operate dal legislatore regionale in materia di sanzioni e proventi. Una simile modifica, tuttavia, non trovò riconoscimento nel testo finale della norma; tale dato, dunque, non potrebbe che essere interpretato come volontà di escludere l'attribuzione ad enti locali diversi dalle Regioni, privando di efficacia anche le precedenti disposizioni in tal senso.

Al contrario, altra parte della giurisprudenza ha escluso che la diversa formulazioni della norma privi la Regione della propria facoltà di allocare le proprie funzioni a Province e Comuni.⁵ L'art. 135 prevede, infatti, la possibilità di attribuire la competenza

⁴ Si veda Tribunale Verona, sez. III civile, Sentenza 04.06.2013

⁵ Si veda Tribunale di Verona, sez. III civile, Sentenza 10.11.2015

all'irrogazione di sanzioni ad altre autorità. Tra queste andrebbero senza dubbio ricomprese Province e Comuni, purché designati con una norma di rango legislativo.

Sostenendo tale tesi, dunque, il problema non concerneva tanto la legittimità delle attribuzioni di competenza in materia da parte della Regione, ma l'individuazione dell'atto legislativo cui attribuire tale effetto. Senza dubbio il richiamo alla Legge contenuto nell'art. 135 Dlgs. 152/06 deve essere inteso come riferito qualsiasi fonte di rango legislativo, sia essa statale o regionale, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale. In quest'ottica, alcune amministrazioni coinvolte nel contenzioso hanno ritenuto di poter fare riferimento alla stessa L.R. n. 33 del 1985. Tale ricostruzione, tuttavia, è stata contraddetta sulla base di un solido argomento letterale: l'65bis, L.R. 33 del 1985, infatti, faceva espresso riferimento alla potestà sanzionatoria di cui all'art. 56 del Dlgs. n. 152/99. Come sopra precisato, tuttavia, il T.U. dell'ambiente ha espressamente abrogato tale norma, lasciando privo di significato l'inciso introdotto dalla L.R. Veneto n. 152/99.

Gli enti erogatori hanno tentato di salvare la disposizione, sostenendo che quello operato dall'art. 65bis della L.R. Veneto n.33/85 possa ragionevolmente ritenersi un rinvio mobile, volto a richiamare anche le eventuali disposizioni successive in materia di competenza sanzionatoria per lo scarico nelle acque.

Tale ricostruzione, tuttavia, appare difficilmente sostenibile. Da un lato, infatti, l'art. 56 del Dlgs. n. 152/99 ha una formulazione, parzialmente diversa rispetto all'attuale art. 135 del Dlgs. 152/06. La nuova norma in materia di competenza, inoltre, è stata introdotta in un contesto costituzionale del tutto diverso dalla precedente, caratterizzato, in particolare, dalla presenza dell'art. 117 Cost., così come modificato dalla L.Cost. n.3/01.

Anche volendo condividere un'interpretazione ampia della riserva contenuta nell'art. 135, T.U. Ambiente, mancava, dunque, una norma di rango legislativo regionale idonea ad attribuire la competenza sanzionatoria in materia di inquinamento delle acque alla Provincia o al Comune.

L'intervento della L.R. 11/2012

Alla situazione di lacuna legislativa dovrebbe porre rimedio l'art. 2, primo comma della L.R. Veneto 11/12. La norma, infatti, sostituisce il riferimento all'art. 56 del Dlgs. n. 152/99 con il richiamo all'articolo 133 del decreto legislativo n. 152/2006.

Anche tale disposizione, tuttavia, è stata immediatamente foriera di numerosi dubbi interpretativi. Ha, in particolare, suscitato perplessità la scelta del legislatore regionale di intervenire sulla L.R. n. 33/85, anziché provvedere all'introduzione di una nuova normativa in materia: tale tecnica di intervento, infatti, appariva volta a garantire una legittimazione retroattiva della competenza di Province e Comuni in materia di sanzioni per l'inquinamento delle acque, incompatibile con la natura sostanziale della norma. Dal punto di vista applicativo, il problema è stato agevolmente superato dalla giurisprudenza, che ha chiarito come la modifica consenta di ritenere sussistente la competenza di enti locali diversi dalle Regioni solo dopo l'entrata in vigore della legge. I provvedimenti emessi in precedenza da Province e Comuni devono al contrario ritenersi affetti da vizio di incompetenza e possono, dunque, essere annullati su ricorso dei destinatari.

Non altrettanto agevolmente è stato invece, superata la prospettata sussistenza di censure di costituzionalità della norma, sempre più frequentemente sollevate dai ricorrenti nei giudizi di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni.

I profili di illegittimità costituzionale evidenziati dall'ordinanza di rimessione. L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Verona, seppur carente sotto il profilo argomentativo e priva dei riferimenti necessari a ritenere ammissibile la questione, consente di ripercorrere i dubbi di legittimità costituzionale che, nel caso di specie, sono stati sollevati in relazione all'art. 2, primo comma della L.R. 11/12.

Il primo parametro di legittimità richiamato dal Giudice rimettente è costituito dall'art. 117, lettera s), della Costituzione, che, come noto, riserva allo Stato la competenza legislativa in materia ambientale e di tutela dell'ecosistema. Anche in mancanza di specifiche argomentazioni, è possibile ricostruire le motivazioni che hanno spinto il Giudice rimettente a dubitare della compatibilità della disposizione censurata con l'invocato parametro costituzionale: se l'inquinamento delle acque è materia statale esclusiva, è, infatti, legittimo dubitare che il legislatore regionale sia legittimato a delegare con un proprio atto legislativo la competenza che gli è stata attribuita. Solo la legge statale, infatti, sarebbe autorizzata a determinare una simile attribuzione.

Secondo il remittente, inoltre, la facoltà di irrogare sanzioni amministrative dovrebbe ritenersi funzione giurisdizionale, attesa la natura di titolo esecutivo propria delle ordinanze-ingiunzioni. La norma con la quale si attribuisca ad un organo il potere di emettere un atto di simile portata, dunque, dovrebbe forzatamente rientrare nell'ambito giurisdizionale, che costituisce materia statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera l, della Costituzione.

Secondo il Tribunale di Verona, inoltre, anche volendo ricondurre la disposizione censurata nell'alveo delle materia di potestà concorrente, la competenza legislativa regionale dovrebbe comunque esplicarsi entro il rispetto dei principi fondamentali posti dalle leggi statali. Orbene, per espresso riconoscimento dell'art. 176 del Dlgs. 152/06, le disposizioni di cui alla parte terza del T.U. dell'ambiente che concernono materie di legislazione concorrente costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione; di conseguenza, l'intero Titolo V dedicato al sistema sanzionatorio dovrebbe considerarsi contenente principi fondamentali, inderogabili dal legislatore regionale.

La decisione della Corte Costituzionale

Come anticipato, la Consulta non è entrata nel merito delle censure sollevate dall'ordinanza di rimessione, dichiarandone la manifesta inammissibilità. La decisione appare del tutto condivisibile, non potendosi negare l'assenza di argomentazioni che illustrino le ragioni di contrasto tra l'art. 2, primo comma, L.R. 11/2012 e gli invocati parametri costituzionali.⁶

⁶ Vedi ex plurimis, sentenze n. 120 del 2015 e n. 236 del 2011; ordinanze n. 26 del 2012, n. 321 del 2010 e n. 181 del 2009.

Carente appare in particolare la ricostruzione del quadro normativo di riferimento⁷, che, secondo quanto affermato dalla Consulta, appariva tanto più necessaria nel caso di specie, in cui il giudizio di legittimità costituzionale non può risolversi in un mero confronto binario e considerato che, come sopra evidenziato, la giurisprudenza di merito, chiamata a interpretare l'art. 135 del d.lgs. n. 152 del 2006 nel confronto con il previgente art. 56 del d.lgs. n. 152 del 1999, ha espresso orientamenti giurisprudenziali contrapposti, taluni favorevoli e altri contrari al riconoscimento della facoltà di delegare agli enti locali il potere sanzionatorio in questione.

Un tentativo di giudizio nel merito delle censure di illegittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Verona.

Una volta correttamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, tuttavia, è possibile esprimere alcune riflessioni sulla fondatezza dei profili di illegittimità costituzionale, solo citati dal Giudice rimettente e spesso sollevati dai ricorrenti nei giudizi di opposizione alle ordinanze ingiunzioni.

Il dedotto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere s, della Costituzione, sembra poter essere agevolmente superato: la precedente giurisprudenza della Corte Costituzionale, infatti, ha affermato, proprio in materia ambientale, come la competenza esclusiva dello Stato non sia incompatibile con gli specifici interventi di delega del legislatore regionale che attengano alla propria competenza. Secondo la Consulta, infatti, non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, configurarsi come materia in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale, idonee ad investire una pluralità di materie⁸.

Superabile appare anche il delineato contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione. In proposito, sembra, infatti possibile, aderire all'opinione espressa dalla Regione Veneto nella sua qualità di resistente, secondo cui la natura afflittiva delle sanzioni amministrative non consente di assimilarle tout-court alle sanzioni civili e penali; di conseguenza, la loro erogazione non appare riconducibile all'esercizio di una potestà giurisdizionale ma rientra nell'attività di natura amministrativa.

Non sembra, infine, sostenibile che l'intervento legislativo della Regione Veneto sia riferibile a una materia di competenza legislativa concorrente. In ogni caso, anche a voler ritenere la L.R. n.11/12 espressione di una delle materie indicate dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, difficilmente l'art. 2, primo comma, potrebbe ritenersi contrastante con l'art. 176 del T.U. ambiente. Non si vede, infatti, come l'attribuzione del potere sanzionatorio in materia di inquinamento delle acque alla Regione possa rappresentare un principio fondamentale, come tale inderogabile da parte del legislatore regionale.

La competenza ad irrogare le sanzioni amministrative in materia di inquinamento delle acque alla luce del quadro costituzionale.

⁷ C. Cost., Ordinanze nn. 209 e 215 del 2015.

⁸ C.Cost, Sent. n. 259/04.

Le considerazioni di matrice costituzionale sopra esposte sembrano, peraltro, poter costituire un utile ausilio interpretativo, al fine di chiarire definitivamente se, alla luce dell'attuale quadro legislativo, possa essere affermata la competenza ad irrogare sanzioni amministrative in materia di inquinamento delle acque in capo a Province o Comuni.

Come poc'anzi rilevato, la riserva statale in materia ambientale da tempo non viene ritenuta incompatibile con gli interventi del legislatore statale che attengano alle proprie competenze. La Consulta ha, infatti, escluso la configurabilità di una "materia" riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla "tutela dell'ambiente", qualificando l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben essere regionali.

L'attribuzione della facoltà di emanare sanzioni ad enti locali, inoltre, pare perfettamente coerente con il principio di sussidiarietà verticale espresso dall'art. 118 della Costituzione. Comune e Provincia, infatti, costituiscono un livello di governo più vicino ai cittadini, peraltro maggiormente idoneo al controllo degli scarichi effettuati nel proprio rispettivo territorio.

La facoltà delle Regioni di delegare la propria competenza sanzionatoria in materia di inquinamento delle acque, dunque, appare già ricavabile dall'assetto costituzionale delineato dalla L. Cost. n. 3/01. Tale circostanza può agevolmente spiegare la mancata riproduzione nel testo dell'art. 135 del Dlgs. 152/06 dell'inciso "salvo diverse disposizioni di Regioni e Province": se, infatti, la facoltà di attribuzione ad enti locali è già insita nell'attuale assetto costituzionale, la diversa formulazione rispetto all'art. 54 del Dlgs. 152/99 si giustifica in base a mere esigenze di semplificazione normativa.

Confermata la potestà di attribuzione della facoltà sanzionatoria, il legislatore regionale necessita però di una fonte di rango legislativo con cui esercitarla. In quest'ottica, del tutto corretta appare l'adozione di una L.R. volta a disporre in tal senso; analogo effetto non poteva, infatti, essere raggiunto dall'adozione di delibere, cui aveva tentato di ricorrere la Regione e sempre ritenute insufficienti dal Giudice Ordinario.

Permane, tuttavia, un ulteriore profilo critico: la tecnica di intervento da parte del legislatore regionale. Come accennato nell'ordinanza di rimessione, infatti, la L. n. 33/85 su cui è intervenuta la L.R. Veneto n. 11/12 potrebbe ritenersi interamente abrogata, a fronte della L. Cost. 3/11 e, soprattutto, dell'entrata in vigore del T. U. Ambiente. Se così fosse, l'art. 2, primo comma, L.R. 11/12 non produrrebbe alcun effetto, andando a modificare una norma già abrogata. Anche tale obiezione sembra, tuttavia, poter essere superata: le norme in materia di competenza sanzionatoria amministrativa contenute nella L. 33/85 sembrano, infatti, essere sopravvissute all'introduzione della competenza statale esclusiva in materia ambientale, considerando l'indirizzo espresso dalla Consulta circa la compatibilità di interventi regionali all'interno della propria competenza.

A fronte di tali considerazioni, pare potersi definitivamente affermare la competenza di Province e Comuni Veneti all'adozione di ordinanze-ingiunzioni volte a sanzionare lo scarico non autorizzato di acque. I ricorrenti, dunque, non potranno più ricorrere alla censura di incompetenza per ottenere automaticamente l'annullamento delle ordinanze- ingiunzioni emesse da Province e Comuni.