

Limiti reciproci tra tutela e valorizzazione dell'ambiente e ruolo degli Enti Locali nell'attuazione del decentramento amministrativo

di A. Calogero

Sommario: 1. La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione. – 2. Il riparto delle competenze normative (legislative e regolamentari): a) La potestà esclusiva dello Stato; b) La potestà concorrente delle Regioni; c) La potestà esclusiva delle Regioni; d) La potestà regolamentare dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali. – 3. In particolare: la legislazione esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente. – 4. In particolare: la legislazione concorrente regionale in materia di valorizzazione di beni ambientali. – 5. Limiti reciproci tra tutela e valorizzazione dell'ambiente. – 6. Le funzioni amministrative e il decentramento amministrativo in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini). – 7. In particolare: le funzioni amministrative in materia di ambiente– 8. Il ruolo attribuito allo Stato, alle Regioni ed agli Enti Locali in materia di ambiente: a) Le materie riservate allo Stato; b) Le materie conferite alle Regioni; c) Le materie trasferite alle Province; d) Le materie trasferite ai Comuni.

1. La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione.

Con la legge di revisione Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3(1), che si aggiunge alla precedente legge di revisione Costituzionale 22 novembre 1999(2), n. 1, il Titolo V, parte II, della Costituzione del 1948 è stato quasi totalmente riscritto. Sono stati modificati gli artt. 114, 116, 118, 119, 120, 123, 127, 132 e abrogati gli artt. 115, 124, 125 comma 1, 128, 129, 130, ridisegnando i rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali e configurando la Repubblica quale soggetto costituito "dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" (art. 114 Cost.).

La potestà legislativa dello Stato e quella delle Regioni hanno assunto pari dignità ai sensi di quanto disposto dall'art. 117(3), comma 1, Cost. e per effetto dell'eliminazione dei controlli statali sulle leggi regionali.

Significative novità sono state altresì introdotte per quanto riguarda la potestà regolamentare che viene riservata allo Stato nelle sole materie di legislazione esclusiva e salvo delega alle Regioni, mentre alle Regioni la stessa potestà è attribuita in ogni altra materia (art. 117, comma 6 Cost.).

I Comuni e le Province hanno inoltre potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, comma 6 Cost.).

Le funzioni amministrative sono poi state riorganizzate e attribuite ai Comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118, comma 1 Cost.).

Vengono introdotti nuovi principi in ordine alla distribuzione delle risorse finanziarie (art. 119 Cost.).

Sono previsti rapporti internazionali e con l'Unione Europea da parte delle Regioni (art. 117, comma 3 Cost.).

Scopo della riforma è stato quello di attuare un decentramento regionale più spinto (un nuovo regionalismo) e di trasformare l'organizzazione dello Stato in senso regionale/federale, con la conseguenza che gli istituti e le norme del Titolo V, parte II, del vecchio testo della Costituzione, non conformi a un simile assetto politico-istituzionale, non potevano non essere modificati ed eliminati.

Inoltre la riforma soddisfa l'esigenza di adeguare le competenze regionali (legislative e amministrative) alle nuove funzioni conferite alle Regioni ed agli Enti Locali a partire dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59(4).

La Legge n. 59/1997 assume un carattere fondamentale nella riforma della Pubblica Amministrazione in quanto con essa vengono aumentate significativamente le competenze regionali e viene affermato il principio che le funzioni amministrative spettano di regola agli Enti Territoriali Locali anche nelle materie di competenza legislativa statale, salvo espressa attribuzione legislativa allo Stato.

Ma la riforma amministrativa della Pubblica Amministrazione, attuata dalle leggi Bassanini a Costituzione invariata, non poteva raggiungere l'intento di un'organizzazione dello Stato in senso regionale/federale

proprio per l'assenza di una revisione della Costituzione che assumesse i principi della riforma stessa.

Pertanto si è reso inevitabile un intervento di modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione. La modifica Costituzionale risponde anche all'esigenza di adeguare l'autonomia regionale ai principi in materia di finanza regionale(5).

Tuttavia le notevoli innovazioni del Titolo V, parte II, della Costituzione, anche se incidono sull'intero assetto politico-istituzionale della Repubblica, non configurano lo Stato italiano alla stregua di uno stato federale.

Non è messa in discussione l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, secondo il principio generale di cui all'art. 5 Cost.

E' stato creato un nuovo regionalismo, in senso regionale/federale, che ha però nella Repubblica, pur in un quadro policentrico, il punto unificante del sistema costituzionale italiano(6).

2. Il riparto delle competenze normative (legislative e regolamentari): a) La potestà esclusiva dello Stato; b) La potestà concorrente delle Regioni; c) La potestà esclusiva delle Regioni; d) La potestà regolamentare dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali.

La legge Costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione stabilisce una nuova ripartizione delle potestà normative (legislative e regolamentari) tra Stato e Regioni, rovesciando il principio previsto dal vecchio testo dell'art. 117 Cost. e introducendo il principio fortemente innovativo che alle Regioni spetta il potere legislativo in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata allo Stato e il potere legislativo concorrente nelle materie elencate nell'art. 117, comma 3(7), e allo Stato spetta un potere legislativo in determinate materie elencate nell'art. 117, comma 2(8); mentre il potere regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva ed alle Regioni in ogni altra materia, art. 117, comma 6. Con riferimento a tale distribuzione dei poteri normativi tra Stato e Regione, si premettono però le seguenti considerazioni preliminari, derivanti dal nuovo schema costituzionale introdotto dalla riforma del Titolo V:

1) Tenzialmente lo Stato e le Regioni sono posti dalla costituzione su un piano di parità così come si evince: a) dall'art. 114, comma 1, secondo il quale la Repubblica è costituita dallo Stato e dalle Regioni; b) dall'art. 117, comma 1, secondo il quale la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni; c) dall'art. 127 secondo il quale, nel caso di "eccesso di competenza" per la legge regionale o di "lesione della competenza" per la legge statale, Stato e Regioni sono parificati processualmente dinanzi alla Corte Costituzionale; d) dall'eliminazione del controllo governativo sulle leggi regionali con l'abrogazione dell'art. 125, comma 1;

2) Tenzialmente la Costituzione prevede un rapporto di tipo verticale tra Stato e Regioni che poggia essenzialmente sul principio dell'unità politica della Repubblica (art. 5 Cost.) così come si evince: a) dalle funzioni spettanti allo Stato di promozione, indirizzo e coordinamento e da quelle riservate dall'art. 117, comma 2; b) dai poteri finanziari dello Stato di cui all'art. 119, comma 5; c) dai poteri sostitutivi del Governo di cui all'art. 120, comma 2.

Si tratta di considerazioni preliminari contrastanti(9) che gettano luce ai fini della comprensione del reale riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni.

Tale riparto è di seguito così precisato:

a) La potestà esclusiva dello Stato.

Il potere legislativo esclusivo è riservato allo Stato in riferimento a materie le cui funzioni sono tradizionalmente e necessariamente svolte dallo Stato stesso, in quanto ne giustificano la sua stessa esistenza (es. politica estera, difesa, ordine pubblico, giustizia, moneta, ecc.). Le materie esclusive dello Stato sono elencate nell'art. 117, comma 2, Cost. Non si tratta di vere e proprie materie, ma di ambiti materiali con carattere funzionale e dinamico all'interno dei quali si riscontrano compiti trasversali dello Stato e delle Regioni. Alcuni di tali ambiti materiali sono particolarmente significativi perché, se orientati verso un recupero della potestà legislativa centrale, possono incidere fortemente sulla potestà legislativa regionale(10). In particolare si fa riferimento a: 1) tutela della concorrenza; 2) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; 3) tutela dell'ambiente,

dell'ecosistema e dei beni ambientali e culturali; 4) coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'Amministrazione statale, regionale e locale.

b) La potestà concorrente delle Regioni.

Le materie concorrenti delle Regioni (n. 21) sono elencate nell'art. 117, comma 3, Cost., come novellato dalla legge costituzionale di riforma. In alcuni casi si tratta di materie già regionali (salute, governo del territorio, ecc.), ma in altri numerosi casi si tratta di materie nuove che permettono alle Regioni interventi e spazi innovativi (es. le materie dei rapporti internazionali e comunitari). Nell'elenco compaiono materie rilevanti relative alle grandi infrastrutture (porti, aeroporti, grandi reti di trasporto e di navigazione, ecc.), alle attività economiche e produttive, al sistema bancario, alla tutela e sicurezza del lavoro, alle professioni. Per quanto riguarda il "Welfare" spettano alle Regioni le competenze in materia di istruzione, previdenza complementare e integrativa, tutela della salute, alimentazione. Nell'ambito della tutela dell'ambiente si collocano le competenze relative al governo del territorio, protezione civile e valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Il nuovo art. 116, comma 3, Cost. disegna, inoltre, un nuovo meccanismo di acquisizione di competenze. E' previsto che, con legge dello Stato, alle Regioni possono essere attribuiti ulteriori poteri, nelle materie concorrenti e in quelle esclusive dello Stato, limitatamente all'istruzione, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e alla giustizia (con riferimento al giudice di pace), su iniziativa delle Regioni interessate, sentiti gli Enti Locali.

c) La potestà esclusiva delle Regioni.

Il potere legislativo esclusivo delle Regioni è previsto dall'art. 117, comma 4, Cost. in ogni altra materia non elencata nello stesso art. 117. Si discute se trattasi di una vera e propria potestà esclusiva di carattere generale, contrapposta alla competenza per materia dello Stato, ovvero se trattasi di una forma di potestà residuale, nel senso che copre gli spazi lasciati liberi dalla legislazione centrale che, negli stati federali, tende ad attrarre a se la competenza dei legislatori locali(11).

Sembra più corretta la tesi della competenza esclusiva generale delle Regioni in quanto trova soltanto i limiti fissati dall'art. 117, comma 1, Cost. e cioè il rispetto della Costituzione ed i vincoli derivanti dall'ordinamento Comunitario e dagli obblighi internazionali(12).

d) La potestà regolamentare.

L'art. 117, comma 5, Cost., come riformato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, attribuisce allo Stato la potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva, salvo delega alle Regioni. In tutte le altre materie, sia concorrenti che esclusive regionali, il potere regolamentare spetta alle Regioni. In particolare, nelle materie concorrenti, allo Stato spetta il potere di emanare soltanto norme di principio e di coordinamento, mentre ogni altra norma di dettaglio, sia legislativa che regolamentare spetta alle Regioni. La potestà regolamentare ha acquisito ulteriore rilevanza per effetto della delegificazione di ampi settori dell'ordinamento, in base alla quale non è la legge (sia statale che regionale) ad occuparsi di determinate materie, ma tale compito è riservato ai regolamenti. I regolamenti regionali possono dare esecuzione a leggi dello Stato ordinarie o aventi forza di legge, su delega statale, ovvero dare esecuzione a leggi regionali. Sono pure ammessi i regolamenti regionali indipendenti(13), con riferimento alle sole materie di competenza esclusiva regionale e con esclusione delle materie riservate alla legislazione statale o a quella regionale concorrente. L'esercizio del potere regolamentare regionale spetta, poi, alla Giunta(14).

L'art. 117, comma 6, Cost. riconosce anche una riserva di potestà regolamentare a favore degli enti sub-regionali. Ai Comuni, Province e Città Metropolitane spetta la potestà regolamentare per la disciplina dell'organizzazione e per quella dello svolgimento delle funzioni loro proprie (di quelle cioè previste dall'ordinamento vigente).

3. In particolare: la legislazione esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

La Costituzione del 1948 non menzionava espressamente l'ambiente come oggetto di tutela costituzionale. È stato merito dell'interpretazione della Corte Costituzionale aver riconosciuto una tale tutela all'ambiente

sulla base dell'art. 9, comma 2, Cost. (tutela del paesaggio) e dell'art. 32, comma 1, (tutela della salute). Il nuovo testo dell'art. 117, comma 2, Cost, invece, comprende espressamente, nell'elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato "la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". La tutela dell'ambiente, come già detto, non è una vera e propria materia, ma un ambito materiale all'interno del quale sono riconducibili compiti trasversali dello Stato e delle Regioni (salute, territorio, protezione civile, beni culturali e ambientali).

Inoltre l'intervento statale in materia, se orientato in un certo senso, può determinare un recupero da parte dello Stato della potestà legislativa dismessa a favore degli enti locali territoriali. Ma tale competenza esclusiva dello Stato non è coerente con la normativa vigente in materia, che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. "Bassanini"), non annovera la tutela dei beni ambientali tra quelle tassativamente riservate allo Stato, facendo quindi salva la possibilità di un conferimento agli Enti Locali.

È poi contraddittoria con la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha sempre ritenuto, in vigenza del vecchio testo costituzionale, che la tutela dell'ambiente costituisca materia concorrente Stato – Regione. È contraddittoria(15), infine, con la competenza delle Regioni alle quali è demandata "la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", nonché le materie interferenti con quelle dell'ambiente, quali la "tutela della salute", il "governo del territorio", la "protezione civile", i "beni culturali ed ambientali". Tuttavia la distinzione tra competenza statale e competenza regionale in materia se non può risultare tassativamente definita, nei fatti, è operabile sulla base della stessa nozione di ambiente. Infatti, se l'ambiente viene inteso nel significato di "equilibrio ecologico"(16), stante pure il riferimento di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), relativo alla tutela dell'ecosistema, ne deriva:

a) che le Regioni, nell'ambito della materia ambientale, perdono la competenza a disciplinare l'inquinamento dell'aria, dell'acqua, acustico ed elettromagnetico e la disciplina dei rifiuti, finalizzate al mantenimento dell'equilibrio ecologico;

b) che le Regioni, nella materia ambientale, possono intervenire nelle materie trasversali, quali la tutela della salute, il governo del territorio, la protezione civile, i beni culturali ed ambientali, quando non interferiscono con il mantenimento dell'equilibrio ecologico.

Le Regioni possono recuperare la tutela dell'ambiente in applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., che prevede un sistema di autonomia differenziata in base al quale alle Regioni possono essere attribuite, con legge dello Stato, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In ogni caso, fino a quando rimarranno in vigore le disposizioni statali che attualmente la prevedono, la competenza regionale ambientale potrà ancora essere esercitata. Nulla vieta che lo Stato possa intervenire negli ambiti di propria competenza, sempre nel rispetto di quelli regionali interferenti, per fissare standards e conferire funzioni, restringendo conseguentemente l'attuale competenza delle Regioni.

Se, invece, per tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, spettante allo Stato, si intende quella relativa all'equilibrio ecologico a livello nazionale(17), la potestà legislativa regionale può sussistere con riferimento all'equilibrio ecologico a livello regionale, nel rispetto dei principi posti dal legislatore statale.

4. In particolare: la legislazione concorrente regionale in materia di valorizzazione dei beni ambientali.

La problematica distinzione tra tutela dell'ambiente e valorizzazione dei beni ambientali si ripropone in relazione alla potestà concorrente regionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Tale competenza delle Regioni risulta subordinata non solo ai principi fondamentali della legislazione statale (come ogni altra materia concorrente), ma anche alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. Ciò in quanto, come già detto, la nozione di ambiente va intesa nel significato di "equilibrio ecologico", con la conseguenza che non appare possibile una sovrapposizione dei due diversi concetti di "tutela dell'ambiente" e "valorizzazione dei beni ambientali". A meno che non si voglia ritenere che il legislatore costituzionale abbia usato due termini diversi per esprimere lo stesso concetto (cioè mediante la tutela si valorizza il bene e viceversa) la distinzione delle competenze esiste. Tuttavia la valorizzazione dei beni ambientali, come pure la competenza delle Regioni in materia di governo del territorio e della protezione civile, costituiscono limiti all'intervento esclusivo in ambito ambientale da parte

dello Stato.

5. I limiti reciproci tra tutela e valorizzazione dell'ambiente.

In materia di ambiente la tutela di spettanza statale e la valorizzazione di spettanza regionale costituiscono ambiti di interventi diversi al cui interno si collocano competenze dello Stato e delle Regioni che si limitano reciprocamente. In particolare le Regioni, valorizzando la propria potestà concorrente dell'area salute, dell'area governo del territorio, dell'area protezione civile e dell'area beni ambientali, possono recuperare competenze in ambito ambientale e conseguentemente limitare quelle attribuite in via esclusiva allo Stato.

Tuttavia l'intervento regionale non può spingersi oltre un certo limite. La Regione non può impedire che la tutela dell'ambiente, intesa come tutela dell'equilibrio ecologico, sia soggetta ad intervento esclusivo dello Stato quando non interferisce con aree di competenza regionale (salute territorio, ecc.). Allo stesso modo la potestà concorrente delle Regioni in materia di valorizzazione dei beni ambientali trova il limite dell'intervento statale, allorché lo Stato adotta le disposizioni legislative per la tutela dell'ambiente (intesa nel senso di tutela "dell'equilibrio ecologico"), stabilendo la disciplina dei rifiuti, la disciplina dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua, acustico ed elettromagnetico.

In sostanza la Regione non può impedire che lo Stato espleti il potere legislativo in via esclusiva quando l'intervento statale ha un ambito diverso da quello dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (es. le norme statali che disciplinano il controllo delle emissioni⁽¹⁸⁾ finalizzato al mantenimento dell'equilibrio ecologico).

6. Le funzioni amministrative e il decentramento amministrativo in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini)

Il criterio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, attribuite alle Regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 del vecchio testo della Costituzione del 1948, è stato radicalmente sovvertito dal nuovo schema previsto dalla legge costituzionale di modifica del Titolo V, parte II.

Al suo posto la riforma ha inserito nella Costituzione il principio di sussidiarietà⁽¹⁹⁾ di derivazione comunitaria, già introdotto dalla legge "Bassanini" n. 59/1997 finalizzata ad avvicinare i cittadini ai centri di potere.

Alla stregua di tale principio le funzioni amministrative sono attribuite in ordine verticale inverso e cioè in via generale ai Comuni, quindi alle Province e agli Enti sovracomunali, poi alle Regioni ed infine allo Stato.

Il nuovo art. 118 Cost. recita infatti: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione⁽²⁰⁾ adeguatezza⁽²¹⁾".

La Costituzione, tuttavia, non procede all'individuazione concreta delle funzioni amministrative rimettendo, ai sensi del comma 2 dell'art. 118, alla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, il compito del loro conferimento ai Comuni, alle Province, alle Regioni, ecc.

È quindi alla legge ordinaria o regionale che bisogna fare capo per la ripartizione concreta delle funzioni amministrative. In sostanza, però, sono i decreti legislativi e le leggi regionali di attuazione della legge "Bassanini" n. 59/1997 che attualmente disciplinano la materia.

La legge "Bassanini", entrata in vigore prima della modifica costituzionale del Titolo V, ha attuato il riparto delle funzioni amministrative a Costituzione invariata, applicando il principio di sussidiarietà con aumento significativo delle competenze delle Regioni e con attribuzione delle funzioni amministrative di regola agli Enti Locali Territoriali, salvo espressa riserva legislativa allo Stato. Tale ripartizione di competenze amministrative mantiene, però, la sua legittimità anche dopo la riforma della Costituzione, in quanto il nuovo schema costituzionale poggia sugli stessi principi della legge "Bassanini" n. 59/1997 e dei decreti legislativi di attuazione.

Tuttavia, ai sensi del nuovo testo dell'art. 118 Cost., la legge "Bassanini" e i decreti attuativi non costituiscono punti fissi, dal momento che nulla vieta che successive leggi statali o regionali possano procedere ad una nuova distribuzione delle funzioni amministrative, anche solo per dare attuazione alle norme Costituzionali che attribuiscono la competenza legislativa esclusiva alle Regioni in determinate materie o che comunque attuano uno spostamento di competenze tra Stato e Regioni.

Attraverso detta distribuzione delle funzioni è stato attuato un modello di decentramento amministrativo(22) di massima attribuzione di funzioni alle Regioni agli Enti Territoriali a Costituzione invariata, che ha dato luogo ad un assetto fortemente innovativo della Pubblica Amministrazione(23). Tale ripartizione delle competenze risulta operata attraverso l'istituto del "conferimento", così definito dall'art. 1 della legge Bassanini: "per conferimento si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti". Tale decentramento amministrativo si inserisce nel solco degli artt. 5 e 118 della Costituzione.

7. In particolare: le funzioni amministrative in materia di ambiente.

Il conferimento delle funzioni amministrative a Comuni, Province e Città Metropolitane, che, ai sensi dell'art. 118 Cost., spetta alla "legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze", trova un limite nel fatto che la tutela dell'ambiente intesa come "equilibrio ecologico" è attribuita, come già detto, alla competenza normativa esclusiva dello Stato. In conseguenza, stante la carenza legislativa regionale in tale ambito, mancando pure la titolarità delle relative funzioni amministrative, non appare possibile il loro conferimento da parte delle Regioni(24) (l'attribuzione ad es. delle funzioni di controllo delle emissioni è sicuramente di competenza esclusiva dello Stato, costituendo attività per la tutela dell'ambiente non interferente con il governo del territorio di competenza regionale).

Tuttavia le Regioni, allorché possano intervenire con le aree interferenti di propria competenza ("tutela della salute", "governo del territorio", "protezione civile"), sono titolari di funzioni e hanno certamente il potere di conferirle in materia ambientale, senza però invadere la sfera strettamente spettante allo Stato. Inoltre il conferimento di funzioni con la legge regionale rimane possibile in virtù della legislazione statale che attualmente lo ammette e fino a quando non intervengano eventuali norme dello Stato che lo limitino.

Risulta, infatti, che:

a) a legge "Bassanini" n. 59/1997, all'art. 1, comma 3, non annovera tra le funzioni tassativamente riservate allo Stato quella in materia di tutela dei beni ambientali e pertanto non esclude la titolarità attuale delle funzioni amministrative in materia a favore delle Regioni;

b) il Dlgs 31/03/1998 n. 112, attuativo della legge Bassanini, all'art. 148, pur definendo come "ambientale" quei beni che la legge individua quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali e pur definendo come loro tutela ogni attività diretta a riconoscere, conservare, proteggere i beni culturali e ambientali, non dispone alcuna innovazione circa la titolarità delle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni ambientali, limitandosi a confermare che sono riservate allo Stato le funzioni e i compiti statali in materia di beni ambientali di cui all'art. 82 del D.P.R. n. 616/1997 e successive modificazioni.

Pertanto si conferma la possibilità attuale di una titolarità di funzioni amministrative a favore delle Regioni in tale materia.

8. Il ruolo attribuito allo Stato, alle Regioni ed agli Enti Locali in materia di ambiente: a) Le materie riservate allo Stato; b) le materie conferite alle Regioni; c) le materie trasferite alle Province; d) le materie trasferite ai Comuni;

Nei paragrafi che precedono la problematica relativa alla "tutela dell'ambiente" e alla "valorizzazione dei beni ambientali" è stata trattata nel quadro della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, cercando di precisare i limiti reciproci tra potere normativo statale e regionale, nonché tra funzioni amministrative dello Stato e degli Enti Locali. Si è poi tentato di chiarire che il conferimento delle funzioni in ambito ambientale, attuato dalla legge "Bassanini" n. 59/1997, risulta legittimo e nel solco del nuovo testo della Costituzione, per cui a tale "decentramento amministrativo" bisogna fare riferimento per comprendere il ruolo attribuito, in materia, agli Enti Locali.

In conseguenza occorre ora procedere all'esame della ripartizione concreta delle competenze tra Stato ed Enti Locali Territoriali, come effettuata dai Decreti Legislativi in attuazione della legge "Bassanini" n. 59/1997(25):

a) Le materie riservate allo Stato.

Allo Stato sono riservate le funzioni amministrative relative alle materie elencate nell'art. 1 della legge "Bassanini". Si tratta di un elenco

tassativo in applicazione del principio di sussidiarietà(26). Il D.Lgs. n. 112/1998 si limita poi ad individuare concretamente le funzioni e i compiti che rimangono in capo all'Amministrazione dello Stato in applicazione del suddetto art. 1 della legge n. 59/1997. Con Decreto del Presidente del Consiglio sono inoltre individuate le risorse che vengono trasferite agli Enti che ricevono le funzioni.

In base al combinato disposto della legge n. 59/1997 e del D.Lgs. n.112/1998, nel settore ambiente, allo Stato sono riservate competenze estese e di grande rilievo sul piano nazionale (ruolo nazionale dello Stato).

Spettano infatti allo Stato i compiti di "rilievo nazionale" per la difesa del suolo e per la tutela dell'ambiente. Il D.Lgs. n.112/1998 distingue poi otto sottosectori:

- 1) territorio e urbanistica;
- 2) edilizia residenziale pubblica;
- 3) catasto;
- 4) difesa del suolo;
- 5) tutela dell'ambiente (e parchi);
- 6) inquinamento delle acque;
- 7) inquinamento dell'aria;
- 8) gestione dei rifiuti.

Inoltre allo Stato spettano le seguenti funzioni interferenti con la materia ambientale:

- compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile;
- compiti di rilievo nazionale per la tutela della salute.

b) Le materie conferite alle Regioni.

La legge "Bassanini" n. 59/1997, oltre a stabilire le residue competenze statali, ha delegato il Governo ad individuare, con decreti delegati, le funzioni conferite alle Regioni e, con decreti del Presidente del Consiglio, le relative risorse.

L'art. n. 4, comma 1, della legge n. 59/1997 prevede poi il meccanismo del sub-conferimento di funzioni in base al quale le Regioni provvedono con proprie leggi a trasferire agli Enti Locali le competenze e le connesse risorse, che, secondo la loro valutazione, non richiedono una gestione a livello regionale. Le Regioni quindi conservano solo le competenze che necessitano di una gestione unitaria a livello regionale (ruolo regionale delle Regioni), le rimanenti debbono essere conferite dalle Regioni agli Enti sub-regionali.

Il principio di sussidiarietà è anche qui coerentemente esteso ai rapporti tra Regioni ed Enti Locali. Nel caso di inerzia delle Regioni il sub-conferimento è operato dal Governo, ma i decreti legislativi sostitutivi hanno vigore fino al momento in cui le Regioni provvederanno con proprie leggi.

In base al combinato disposto della legge n. 59/1997 e del D.Lgs. n. 112/1998, alle regioni spettano le competenze relative al settore "territorio, ambiente e infrastrutture", suddiviso nei seguenti sottosectori:

- 1) residue competenze statali in materia di assetto del territorio e urbanistica (ad eccezione di alcune competenze rimaste allo Stato o conferite agli Enti Locali, art. 56 del D.Lgs. n.112/1998);
- 2) funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica (ad eccezione di alcune competenze rimaste allo Stato o conferite agli Enti Locali);
- 3) funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente non riservate allo Stato o attribuite agli Enti Locali;
- 4) funzioni amministrative in materie di parchi e riserve naturali (ad eccezione di alcune competenze rimaste allo Stato o conferite agli Enti Locali);
- 5) funzioni amministrative in materia di inquinamento delle acque. spettano alle Regioni tutte le competenze in materia (ad eccezione di alcune competenze rimaste allo Stato o conferite agli Enti Locali);
- 6) funzioni amministrative in materie di inquinamento acustico, atmosferico e d elettromagnetico (ad eccezione di alcune competenze rimaste allo Stato);
- 7) funzioni amministrative in materia di risorse idriche e difesa del suolo (ad eccezione di alcune competenze rimaste allo Stato);
- 8) funzioni amministrative in materie di opere pubbliche (ad eccezione di alcune competenze rimaste allo Stato o conferite agli Enti Locali);
- 9) residue competenze statali in materia di viabilità (ad eccezione di alcune competenze rimaste allo Stato o conferite agli Enti Locali). In particolare spettano alle Regioni le funzioni di programmazione e

coordinamento della rete viaria non statale o autostradale.

10) funzioni amministrative in materia di protezione civile (ad eccezione di alcune competenze rimaste allo Stato o conferite agli Enti Locali in merito alle emergenze di portata nazionale o locale).

Inoltre alle Regioni spettano le funzioni amministrative interferenti con la materia ambiente relative al settore "servizi alla persona e alla comunità", sottosectore "residue competenze statali in materia di sanità (ad eccezione di alcune competenze di coordinamento rimaste allo Stato o delle poche conferite agli Enti Locali)".

Come precedentemente chiarito, stante la potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, prevista dal nuovo testo degli artt. 117 e 118 della Costituzione, le suddette competenze delle Regioni potrebbero subire mutamenti ad opera di leggi ordinarie modificative della legge "Bassanini" n. 59/1997.

c) Le materie trasferite alle Province.

Poiché la legge "Bassanini" dispone che le Regioni conservano le competenze che necessitano di una gestione unitaria dal punto di vista regionale e trasferiscono quelle relative alla cura degli interessi delle comunità locali, il D.Lgs n. 112/1998, attuativo delle sue disposizioni, valorizza il ruolo delle Province, quali Enti esponenziali degli interessi delle comunità sovracomunali, aumentandone le funzioni. La valorizzazione delle Province è stata ulteriormente confermata dalla legge n. 265/1999, sulle autonomie locali, che riconosce il ruolo intermedio (tra Comune e Regione) di tale Ente Locale che, ai sensi dell'art. 2 del nuovo testo della legge n. 142/1990, "rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo".

Alle Province spettano, in materia di ambiente, in base al D.lgs. n. 112/1998, le seguenti funzioni conferite dalle leggi regionali anche fra quelle dimesse dallo Stato:

- tutela dell'ambiente (art. 70);
- parchi e riserve (art. 78);
- inquinamento delle acque (art. 81);
- inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico (art. 84);
- difesa del suolo (art. 89);
- funzioni in materia di gestione dei rifiuti.

Inoltre alle Province spettano le funzioni, interferenti con la materia ambientale, relative a:

- 1) protezione civile: le disposizioni di piani provinciali di emergenza e altre di ambito sovracomunale;
- 2) viabilità e strade: programmazione, progettazione, costruzione, manutenzione della rete stradale (ad eccezione delle strade nazionali e delle autostrade di competenza).

d) Le materie trasferite ai Comuni.

L'applicazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 3, comma 1, lettera b, della legge "Bassanini" n. 59/1997, attribuisce ai Comuni le funzioni e i compiti localizzabili nel territorio comunale e quelli relativi alla cura degli interessi della comunità locale.

Il Comune, in quanto più vicino al cittadino ed in quanto rappresentativo delle comunità primarie, ha un ruolo centrale e di competenza generale nella gestione degli interessi della cittadinanza.

Non solo la legge "Bassanini", ma anche la Costituzione nel nuovo testo dell'art. 118, attribuisce in via di principio le funzioni amministrative ai Comuni.

In base al D.lgs. n.112/1998 ai Comuni spettano, in materia ambientale, le funzioni così elencate nel settore "territorio, ambiente e infrastrutture":

- 1) catasto edilizio urbano e catasto terreni: tenuta degli atti (conservazione, uso, aggiornamento, revisione stime e classificazione, delimitazione zone agrarie colpite da calamità e rilevazione consorzi di bonifica);
- 2) urbanistica, territorio, opere pubbliche: accanto alle estese primarie competenze, già attribuite ai Comuni dalle leggi nazionali e regionali previgenti, il D.Lgs n. 112 /1998, conferisce ai Comuni ogni funzione non espressamente riservata allo Stato;
- 3) viabilità e trasporti: l'art. 101 del D.Lgs. n. 112/1998 stabilisce che siano trasferite al demanio dei Comuni le strade già appartenenti al demanio statale ma non ricomprese nella rete stradale e autostradale nazionale perché di rilievo comunale;
- 4) protezione civile. L'art. 118 del D.Lgs n. 112/1998 integra e riassume

la disciplina già dettata dalla legge quadro sulla protezione civile (legge n. 225/1992), aumentando le funzioni attribuite ai comuni.
Inoltre ai Comuni spettano le funzioni amministrative, interferenti con la materia ambiente, relative al settore "servizi alla persona e alla comunità", sottosettore "sanità": gestione delle emergenze sanitarie o di igiene di ambito locale; partecipazione alla programmazione regionale (artt. 116 e 117 del D.Lgs n. 112/1998).

Note

- (1)** La legge Costituzionale n. 3 del 2001 è stata sottoposta al referendum popolare del 7 ottobre 2001, ai sensi dell'art. 138 Cost., essendo stata approvata a maggioranza assoluta e non a maggioranza di due terzi dei componenti.
- (2)** La legge Costituzionale n. 1 del 1999 ha disposto l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ordinarie e l'autonomia statutaria. Tale legge è stata poi estesa alle Regioni a statuto speciale con legge Costituzionale n. 2 del 2001.
- (3)** Così l'art. 117, comma 1, Cost.: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".
- (4)** La Pubblica Amministrazione è stata interessata da un processo di riforme amministrative di grande portata, avviato dalla Legge n. 59/1997 (c.d. "legge Bassanini") e continuato con la legge n. 127/1997 (c.d. "legge Bassanini bis"), con la legge n. 50/1999 (c.d. "legge Bassanini ter") e con la legge n. 50/1999 (c.d. "legge Bassanini quater"), che hanno dato luogo ad un decentramento amministrativo che ha cambiato l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti Locali sotto il profilo del riparto delle competenze amministrative. Francesco Caningella, Corso di Diritto Amministrativo, Tomo I, 2001, pag. 753 e segg.
- (5)** Così: Lucio Pegoraro, Antonio Reposo, Angelo Rivella, Roberto Scarciglia, Mauro Volpi, Diritto Costituzionale e Pubblico, 2002, pag. 232.
- (6)** Così: Beniamino Caravita, La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, 2002, pag. 29 e segg.
- (7)** Non sembra più configurabile una potestà legislativa "integrativa" o "attuativa" – Beniamino Caravita, La Costituzione dopo la riforma del titolo V, Torino, 2002, pag. 69.
- (8)** Un nuovo disegno di legge di ulteriore revisione costituzionale sulla c.d. "devolution" prevede che "ciascuna regione può attivare, con propria legge, la propria competenza esclusiva per le seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitari; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; c) definizione delle parti dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle Regioni; d) Polizia locale
- (9)** Stelio Mangiameli, La riforma del regionalismo italiano, Torino, 2002, pagg. 113 e segg.
- (10)** Beniamino Caravita, La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, 2002, pag. 73.
- (11)** Stelio Mangiameli, La riforma del regionalismo italiano, Torino, 2002, pag. 116.
- (12)** Op. Cit. Beniamino Caravita, La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, 2002, pagg. 80 e segg.
- (13)** Beniamino Caravita, La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, 2002, pagg. 105 e segg. - Stelio Mangiameli, La riforma del regionalismo italiano, Torino, 2002, pag. 145.
- (14)** T.A.R. Lombardia, sez. III, Sent. 23 novembre 2000 n° 3827; Corte Costituzionale, ordinanza n° 87/2001.
- (15)** Beniamino Caravita, La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, 2002, pag. 74.
- (16)** Beniamino Caravita Diritto dell'ambiente, Bologna, 2001, pag. 50. - Beniamino Caravita La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, 2002, pag. 75.
- (17)** Beniamino Caravita La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, 2002, pag. 75.
- (18)** Beniamino Caravita La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, 2002, pag. 132.
- (19)** Il principio di sussidiarietà è un criterio di ripartizione delle funzioni

amministrative tra gli Enti rappresentativi delle diverse Comunità Territoriali (Stato, Regioni, Province, Comuni, ecc.). In base a tale principio le funzioni sono attribuite all'Ente Territoriale più vicino ai cittadini e l'Ente Centrale può intervenire in via sussidiaria allorché l'azione dell'Ente periferico è insufficiente e inadeguata. Ove il Comune non possa svolgere, a causa delle sue dimensioni o a causa di interesse locale, le funzioni amministrative, queste sono svolte dalle Province, salvo che non possano essere espletate a livello provinciale. In tal caso sono riservate alla Regione e allo Stato se travalichino l'ambito o l'interesse regionale. F. Caringella, Corso di Diritto Amministrativo, vol. I, 2001, pagg. 733 e segg.

(20) Il principio di "differenziazione" consiste nella possibilità riconosciuta a ciascun Ente di definire la propria organizzazione differenziandosi dagli altri.

(21) Il principio di "adeguatezza" consiste nel fatto che l'Ente che riceve le funzioni amministrative sia idoneo, dal punto di vista organizzativo, all'esercizio dei compiti attribuiti.

(22) Organizzazione della Pubblica Amministrazione, inversa all'accentramento amministrativo, in cui le competenze amministrative sono distribuite fra Enti diversi dallo Stato, dotati di una propria autonomia (decentramento autarchico). Nella specie, dato il connesso rilievo costituzionale, si tratta di un decentramento amministrativo di tipo costituzionale.

(23) Si è parlato impropriamente di "federalismo amministrativo".

(24) Beniamino Caravita Diritto dell'ambiente, Bologna, 2001, pag. 27; Beniamino Caravita La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, 2002, pag. 132.

(25) Spicca in primo luogo il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che prevede un generale conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti Locali.

(26) Secondo il quale, come precisato, allo Stato competono in via esclusiva le materie che la legge gli riserva, mentre alle Regioni e agli Enti Locali spettano tutte le altre materie.