

# **Il processo di decentramento delle funzioni in materia ambientale**

*di Donatella Bandoli e Marina Michelessi (\*)*

## **Sommario**

**1.** Introduzione. – **2.** Prima panoramica sul decentramento di funzioni in materia ambientale. – **3.** Tutela delle acque dall'inquinamento. – **4.** Percorsi non sempre lineari: disciplina della tutela dal pericolo di incidenti rilevanti e inquinamento elettromagnetico. – **4.1.** Disciplina del controllo del pericolo di incidenti rilevanti. – **4.2.** Inquinamento elettromagnetico. – **5.** Riflessi sulla materia ambientale della riforma del titolo V della Costituzione. – **6.** Ulteriori prospettive.

## **1. Introduzione**

La delimitazione della materia ambientale ha da sempre costituito oggetto di diverse interpretazioni dottrinali <sup>(1)</sup> e di contrastanti pronunce della giurisprudenza costituzionale. Ciò a causa della totale assenza di una definizione univoca e onnicomprensiva del concetto di ambiente sia nella carta costituzionale, sia nella legislazione ordinaria, in cui si rinvencono definizioni diverse, strettamente correlate ai settori di volta in volta oggetto di disciplina. Come è noto <sup>(2)</sup>, si deve soprattutto all'opera della Corte Costituzionale l'identificazione dell'ambiente come bene, compiuta mediante un'interpretazione evolutiva del testo costituzionale nella parte relativa al paesaggio ed alla salute (artt. 9 e 32 Cost.). Anche per quanto riguarda l'esatta delimitazione dei contenuti rientranti nella nozione di ambiente

---

\* D. BANDOLI ha curato i paragrafi 4.1, 4.2, 5 e 6; M. MICHELESSI ha curato i paragrafi 1, 2, 3, 4.3.

(1) Per un primo approccio alla problematica ambientale si veda A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, I, p. 32 e ss.

(2) Con sentenza n. 239/82 la Corte Costituzionale definisce per la prima volta il concetto di "protezione ambientale".

è doveroso richiamarsi alle affermazioni della Corte Costituzionale, la quale, pur riconoscendo un carattere globale e unitario alla materia, ne individua le singole componenti, ricomprendendovi “la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l’esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni”<sup>(3)</sup>. In considerazione della vastità della materia ambientale, così come sopra definita, si ritiene opportuno delimitare, in relazione all’analisi oggetto del presente articolo, il campo d’indagine, prendendo in esame solo alcuni settori dell’area ambiente che risultano maggiormente significativi nell’esposizione del processo di decentramento di funzioni, quali la tutela delle acque, il controllo del pericolo di incidenti rilevanti e l’inquinamento elettromagnetico. In particolare il processo di riallocazione delle funzioni in attuazione del principio di sussidiarietà dallo Stato verso gli altri enti territoriali sarà vagliato alla luce dei decreti di trasferimento succedutisi nel tempo e dell’incidenza che su tale processo hanno avuto i recenti interventi normativi statali e regionali disciplinanti le singole materie, onde verificare in quale misura l’intento federalista preannunciato dall’ultima legge statale di delega sia stato attuato.

## *2. Prima panoramica sul decentramento di funzioni in materia ambientale*

Si riscontra, in materia ambientale, una particolare instabilità nell’assetto della ripartizione delle funzioni tra Stato, Regioni ed Enti Locali. Vari sono i fattori che hanno concorso a creare tale instabilità, tra cui, in primo luogo, la primaria importanza di tale bene e la pervasività dello stesso, in quanto implicazioni am-

---

(3) Corte Cost., 22 maggio 1987, n. 210 confermata anche dalla Cass., S.U., 25 gennaio 1989, n. 440.

bientali si rinvencono in quasi tutte le statuizioni, a qualunque settore esse attengano. L'importanza centrale del bene ambiente, il suo impatto sui sistemi socio economici prima ancora che giuridici e la sua rilevanza trasversale nei vari settori ha prodotto, nel tempo, un andamento altalenante fra istanze conservatrici e spinte autonomistiche, giustificando ora un accentramento di competenze in capo allo Stato, quale possibile garante di una disciplina il più possibile unitaria e integrata, ora una necessaria convergenza delle funzioni amministrative sugli enti minori, sul presupposto che "risulterebbe sterile e velleitario qualsiasi progetto di tutela che non poggiasse sul contributo degli enti locali, forme organizzatorie più contigue e perciò più sensibili alle esigenze della collettività in materia ambientale"<sup>(4)</sup>.

Un primo assestamento del riparto delle funzioni si ebbe con i d.P.R. del 1972 e del 1977, i quali, superando la mancata individuazione della materia ambientale nell'art. 117 Cost. e dunque la presunta esclusiva spettanza statale, attribuiscono alle Regioni ampie competenze in materia ambientale, in particolare nel settore della Tutela del Territorio, dell'Igiene e Sanità e dell'Agricoltura. La tendenza che vi si legge è verso un ampliamento della sfera di influenza delle Regioni, ampliamento perseguito attraverso una interpretazione teleologica dell'art. 117 della Costituzione, creando settori organici di amministrazione anche mediante integrazione dell'elencazione con materie ivi non espressamente contemplate.

A parte le riforme di settore degli anni '80 che sembrano mosse più da un intento accentratore che devolutivo<sup>(5)</sup>, un decisivo e organico passo in avanti nel processo di decentramento delle funzioni si ha solo a vent'anni di distanza, con la l. 59/97 ed il relativo decreto attuativo, il d.lgs. 112/1998, che prevede una devoluzione delle competenze amministrative non realizzabile in precedenza. Il d.P.R. 616/77 infatti, intende ridefinire il contenuto delle materie di cui all'art. 117 allo scopo di attualizzarne la valenza alla luce dei mutamenti economico-sociali in-

---

(4) G. COCCO, *Normativa in tema d'ambiente tra Unione europea, Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1998, n.1, pp. 60-61.

(5) Si vedano, a titolo esemplificativo, la l. 431/85, la l. 349/86, la l. 183/89.

tervenuti nel trentennio successivo all'entrata in vigore del testo costituzionale, finendo per ampliare l'ambito delle competenze regionali. Il d.lgs. 112/98 invece amplia il conferimento non a seguito di un procedimento interpretativo ma attraverso l'individuazione certa (e coerente con i principi della legge delega) delle funzioni che necessariamente devono essere ascritte alla competenza statale, demandando tutto il resto agli enti locali.

Inoltre il legislatore del 1977 stante il principio del parallelismo di cui all'art. 118 Cost. (*ante riforma*), doveva guardarsi dal pericolo di allargare indebitamente l'area di competenza legislativa delle Regioni, attraverso un ampliamento "interpretativo" dell'ambito della funzione amministrativa. Spezzato con la legge 59/97 il parallelismo tra competenza legislativa ed esercizio delle funzioni amministrative, si è potuto invece procedere ad un ampio conferimento senza timore di possibili ricadute sul piano legislativo <sup>(6)</sup>.

L'attribuzione in capo alle Regioni di funzioni anche esulanti dall'area della potestà legislativa concorrente appare ora infatti giustificabile proprio in applicazione di quei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che debbono guidare l'allocazione ottimale delle funzioni, allocazione che, sulla base dei principi espressi dalla l. 59/97, dovrebbe essere fondata non tanto sulla rilevanza nazionale, regionale o locale dell'interesse, quanto sulla dimensione ottimale dell'esercizio della funzione <sup>(7)</sup>. Questo porta ad escludere che il carattere primario o nazionale dell'interesse possa essere assunto a criterio di riparto (e dunque di possibile accentramento) di competenze ma al contempo rende possibile la riserva allo Stato di funzioni che, ai sensi dell'art. 118 nel testo costituzionale previgente, sarebbero spettate di diritto alle Regioni.

Al di là del generale ampliamento dell'area delle competenze di Regioni ed Enti Locali o comunque del riordino delle stesse,

---

(6) F. MERLONI, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. FALCON, Il Mulino, 1998, pp. 199-200.

(7) G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, n. 5, p. 754.

un elemento di grande rilevanza della riforma in senso federalista risiede nel dettato degli artt. 4, comma 5, della l. 59/97 e 3 del d.lgs. 112/98. Infatti, a differenza del primo decentramento in cui lo Stato individuò direttamente gli enti destinatari di delega/attribuzione di funzioni, operando al contempo sia la scelta di quali funzioni decentrare sia di dove allocarle, la l. 59/97 (salvo alcuni casi residuali) affida questo compito primariamente alle Regioni, prevedendo che siano esse stesse, sulla base dei principi indicati, ad effettuare la puntuale individuazione delle funzioni da trasferire o delegare agli enti locali e di quelle da esercitare direttamente. È evidente, nella disposizione in esame, l'intento del legislatore di eleggere la Regione ad interlocutore in qualche modo privilegiato, assegnando ad essa un ruolo di intermediario nell'attività di decentramento e determinazione della migliore allocazione delle competenze amministrative. Il coerente disegno che, in un'ottica di sussidiarietà, lascia ai livelli di governo regionali la facoltà di dimensionare nel modo ottimale funzioni che non richiedono, per esigenze di unitarietà del bene tutelato, una gestione accentrata, sembra rinnegata, come sarà più diffusamente esposto nel paragrafo 5, dalle disposizioni contenute nel nuovo testo dell'art.118 della Costituzione, con l'attribuzione diretta al Comune, quantomeno in linea generale, di tutte le funzioni amministrative.

A livello di legislazione regionale, per quanto concerne la Regione Emilia-Romagna, l'ulteriore tappa del percorso verso il decentramento è rappresentata dalla legge 21 aprile 1999, n. 3 che, dando attuazione alle previsioni di cui al d.lgs. 112/98, ha delineato un assetto delle competenze nelle principali materie ambientali secondo un disegno che rivaluta il ruolo degli enti minori per la loro attitudine ad interagire più prontamente con le istanze del cittadino. In materia ambientale la legge regionale, oltre a ridisciplinare l'assetto delle funzioni amministrative, ha provveduto a rivedere le procedure previste dalla legislazione di settore, in applicazione dei principi di semplificazione e "sistemazione" delle materie da conferire, di cui alla l. 59/97.

### 3. *Tutela delle acque dall'inquinamento*

La materia inerente alla tutela delle acque dall'inquinamento era già stata oggetto di ampio trasferimento dallo Stato alle Regioni con il d.P.R. 616/1977 <sup>(8)</sup>, che aveva portato ad un riconoscimento alle autonomie locali territoriali di vasti poteri e di gran parte delle funzioni a livello operativo. Erano infatti già stati devoluti i compiti di pianificazione, di rilevamento dati sullo stato di qualità delle acque, di corpi idrici e scarichi, la maggior parte delle procedure autorizzatorie, i poteri di controllo degli scarichi nonché la gestione e organizzazione dei servizi idrici <sup>(9)</sup>.

Il d.lgs. 112/98 opera più che altro una riorganizzazione ed un accorpamento delle funzioni al fine di concentrare su un unico soggetto le competenze relative ad un'area e consentire così un approccio integrato rispetto ai vari problemi di tutela ambientale. Da una lettura congiunta degli artt. 79, 80 e 81 emerge infatti una riduzione dei compiti gestionali in capo allo Stato – limitati alle sole funzioni, indubbiamente infrazionabili, di definizione del piano generale di difesa del mare e della costa dall'inquinamento; prevenzione, sorveglianza, interventi operativi contro l'inquinamento marino; rilascio di autorizzazioni agli scarichi in mare da parte di navi e aeromobili – a fronte di un contestuale conferimento alle Regioni di tutte le altre funzioni operative di governo e monitoraggio delle acque; ed un permanere in capo allo Stato delle funzioni di indirizzo e coordinamento, del potere di normazione tecnica e fissazione di valori limite e di elaborazione di tutti i dati e informazioni inviati dalle Regioni. Elementi di rilievo si individuano soprattutto nel rafforzamento del ruolo centrale dell'attività pianificatoria regionale attuato attraverso l'abolizione di una serie di strumenti di

---

(8) L'Art. 101 del d.P.R. 616/77 prevede infatti il trasferimento delle funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di inquinamento idrico ed in particolare, alla lett. a) le funzioni concernenti la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti liquidi e idrosolubili e alla lett. c) la tutela dell'inquinamento idrico di impianti termici e industriali e da qualunque altra fonte.

(9) A. FERRARA, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. FALCON, Il Mulino, 1998, p. 277.

pianificazione (peraltro mai posti in essere dallo Stato) e nella possibilità, per le Regioni, di individuare ulteriori compiti e funzioni amministrative non espressamente esclusi o riservati allo Stato sulla base del nuovo impianto normativo previsto all'art. 3 del d.lgs. 112/98.

L'ultima tappa del percorso di decentramento è rappresentata dal d.lgs. 152/99, che, recependo la normativa europea sulle acque, supera (ed abroga) il precedente intervento statale settoriale in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (l. 319/76). Il d.lgs. 152/99 si colloca in una linea di continuità col progressivo decentramento delle funzioni ispirato al principio di sussidiarietà, limitandosi, per quanto concerne l'individuazione delle competenze in materia, a compiere un generico rinvio all'assetto delineato dal d.lgs. 112/98 e dagli altri interventi legislativi statali o regionali adottati ai sensi della l. 59/97. Tale decreto sembra tuttavia ribadire una centralità del ruolo statale nel prevedere una procedura di intervento sostitutivo che duplica quella di cui all'art. 5 del d.lgs. 112/98, sebbene limitata ai soli casi di inadempimento di obblighi comunitari e pericolo di grave pregiudizio alla salute e all'ambiente o inottemperanza agli obblighi di informazione.

Passando all'esame della distribuzione di funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento attuata dalla Regione Emilia-Romagna, emerge come la legge regionale 3/99 tenga fede al criterio di riparto indicato dalla l. 59/97, conservando in capo alla Regione funzioni di indirizzo e coordinamento, fissazione di criteri generali e fissazione di valori limite uniformi, delegando invece alle Province e ai Comuni funzioni autorizzatorie e di controllo. In particolare la Regione predispone un Piano di Tutela, Uso e Risanamento delle acque, finalizzato a realizzare obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici, nonché gli obiettivi di qualità funzionale in relazione agli usi programmati per il corpo idrico; coordina le attività di rilevamento delle caratteristiche quali-quantitative dei corpi idrici, le azioni degli enti responsabili dell'attuazione dei Piani di risanamento, il sistema di controllo degli scarichi; determina infine criteri generali per la classificazione dei corpi idrici e i valori limite agli

scarichi. La Provincia ha compiti di pianificazione nei limiti della propria competenza territoriale e funzioni di autorizzazione e controllo in materia di scarichi <sup>(10)</sup>, oltre alla competenza sulle acque idonee alla molluschicoltura, vita dei pesci e balneazione e sulla protezione dell'ambiente costiero che svolge tramite L'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA). Al Comune spetta infine il rilascio dell'autorizzazione agli scarichi nelle reti fognarie e dei reflui domestici, il controllo e il potere sanzionatorio in materia. Come risulta dalla distribuzione delle competenze sopra delineata, la l.r. 3/99 rivaluta il ruolo della Provincia, riconducendo ad organicità le funzioni ad essa attribuite e prevedendo l'esercizio di rilevanti funzioni di programmazione su scala adeguata tramite il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (sebbene nei limiti di una pianificazione regionale e di bacino) e ampie funzioni gestionali (seppure con il supporto di ARPA).

*4. Percorsi non sempre lineari: disciplina della tutela dal pericolo di incidenti rilevanti e inquinamento elettromagnetico.*

Nell'ambito della materia ambientale non sempre il percorso verso il decentramento delle funzioni è risultato privo di "incidenti". Si sono infatti verificate ipotesi in cui interventi dello Stato hanno interferito con il percorso devolutivo intrapreso dalle Regioni e dagli Enti locali a seguito del d.lgs. 112/98. Non ci si riferisce solo all'emanazione di norme statali che hanno ricondotto in capo allo Stato competenze in precedenza poste in capo alle Regioni, ma anche a quei rinvii, effettuati in sede di controllo, di atti normativi regionali con i quali veniva disciplinata una funzione già conferita. Considerando che la potestà legislativa regionale ha sempre avuto e continuerà ad avere sostanzialmente ad oggetto l'area dei rapporti amministrativi (data la riserva in capo allo Stato della disciplina dell'ordinamento

---

(10) La funzione di rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi era già stata posta in capo alla Provincia dall'art. 14 della l. 142/90.

giudiziario, dell'ordinamento civile e delle norme penali) <sup>(11)</sup>, è evidente che l'intervento sulla funzione legislativa, attraverso la quale la Regione regola l'esercizio di funzioni amministrative, consente allo Stato di ingerirsi nella funzione conferita e delimitarne l'ampiezza.

Esempi di queste "intromissioni" dello Stato e del percorso non sempre lineare verso la devoluzione verranno di seguito esaminati.

#### **4.1. *Disciplina del controllo del pericolo di incidenti rilevanti***

L'art. 72 del d.lgs. 112/1998 conferisce alle Regioni le funzioni, in origine riservate allo Stato, in materia di prevenzione degli incidenti rilevanti causati da determinate attività industriali e di limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente. Tale conferimento era peraltro condizionato all'adozione, da parte delle Regioni, di una normativa che disciplinasse il raccordo tra i soggetti incaricati dell'istruttoria e garantisse la sicurezza del territorio e della popolazione nonché alla creazione dell'Agenzia Regionale di Protezione Ambientale (ARPA). Già prima del recepimento statale della più recente Direttiva CE in materia (avvenuto con il d.lgs. 334/99), la Regione Emilia-Romagna aveva iniziato l'elaborazione della normativa necessaria all'esercizio delle funzioni conferite col d.lgs. 112/98, nel rispetto dei criteri previsti all'art. 18 della legge comunitaria 128/98, avvalendosi della possibilità offerta dalla l. 86/89. Tale disciplina era stata inizialmente inserita nel *corpus* della l.r. 3/99, ma era stata in seguito stralciata in attesa dell'imminente emanazione della normativa statale di recepimento della Direttiva 96/82/CE.

Col d.lgs. 334/99 il legislatore statale prevede, all'articolo 18, che spetti alla Regione disciplinare, ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. 112/98, l'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, dettando, in tale ottica (come ad esempio

---

(11) G. FALCON, *Il Governo e il progetto di "ordinamento federale" per la Repubblica*, in *Le Regioni*, 1999, n. 1, p. 5.

nell'art. 21), alcune prescrizioni valide fino alla emanazione da parte delle Regioni di specifica disciplina sul punto. Pareva ovvio il valore suppletivo di tali previsioni, volte ad evitare che in una materia così delicata si creassero vuoti di disciplina in caso di inerzia dei legislatori regionali. Il decreto contiene peraltro una serie di norme procedurali di dettaglio così penetranti da creare una disciplina pressoché completa in materia di prevenzione degli incidenti rilevanti. Nell'ambito del quadro di competenze posto dal d.lgs. 334/99 che prevedeva in capo allo Stato l'emanazione di una normativa di principio e in capo alla Regione l'elaborazione della disciplina regolante lo svolgimento delle funzioni amministrative, la Regione Emilia-Romagna approvava un testo di legge.

Nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti all'art. 18 della legge comunitaria e tenuto conto delle norme di principio dettate dalla normativa statale, il legislatore regionale determinava le autorità competenti per l'esercizio delle funzioni amministrative e per l'istruttoria tecnica. Nell'ottica dell'attuazione del decentramento individuava nelle Province i soggetti istituzionali deputati allo svolgimento delle funzioni amministrative sulla base delle direttive regionali, mentre affidava l'istruttoria tecnica all'ARPA. In linea con la tendenza alla semplificazione e allo snellimento delle procedure, così come prescritto anche dalla norma statale, elaborava procedure che facevano ricorso agli strumenti semplificatori della Conferenza dei servizi e dello Sportello unico, il tutto nell'esercizio del potere di autorganizzazione dei procedimenti amministrativi collegati alle funzioni conferite. In fase di controllo il testo legislativo regionale era però fatto oggetto di rinvio, sulla base di una serie di argomentazioni basate pressoché esclusivamente sulla mancata coincidenza della tempistica e di alcuni passaggi squisitamente procedurali previsti dal procedimento individuato dalla legge regionale con quanto prescritto dal d.lgs. 334/99.

In proposito occorre sottolineare che la disciplina delle procedure connesse all'esercizio delle funzioni amministrative conferite comporta necessariamente l'individuazione di tempi e organi responsabili del procedimento, e che tale disciplina è legiti-

tima purché si muova nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale, la quale, peraltro, dovrebbe fungere da limite all'esercizio dei poteri legislativi regionali senza giungere a dettare norme di dettaglio, se non allo scopo di non lasciare totalmente prive le Regioni inadempienti di una disciplina di minima. In questo contesto interpretativo si era mosso il legislatore regionale, il quale aveva evidentemente ritenuto che le disposizioni per la cui violazione è stato sanzionato col rinvio non avessero carattere di norme di principio, ma carattere meramente suppletivo.

Sfugge allora la logica su cui il rinvio si fonda, poiché appare quantomeno improprio conferire una funzione amministrativa pretendendo di spogliare il destinatario della facoltà, insita nell'oggetto della funzione, di determinare organi e tempi del procedimento.

È astrattamente possibile comprimere l'autonomia regionale fino al limite di una mera attuazione di quanto imposto dallo Stato, ma è poco coerente in un'ottica di decentramento effettivo ed efficace. A seguito del rinvio la Regione Emilia-Romagna non ha dato luogo alla rielaborazione del testo normativo sulla base dei rilievi del Governo e risulta ancora oggi priva di una disciplina in materia.

#### **4.2. *Inquinamento elettromagnetico***

La materia relativa all'inquinamento elettromagnetico è fatta oggetto di esplicito riparto di funzioni nella sezione IV del d.lgs. 112/98, contestualmente alle altre forme di inquinamento possibili del bene aria, ovvero l'inquinamento atmosferico e acustico. Il decreto risulta poco incisivo, limitandosi ad effettuare meri aggiustamenti rispetto ad un quadro di riparto di funzioni stratificatosi nel tempo e che individuava nella Regione, già a partire dai conferimenti del 616 (art. 101 lett. c), l'ente di riferimento per l'attuazione di politiche di tutela dell'aria dagli inquinamenti. Significativa invece appare l'analisi delle normative di settore al fine di ripercorrere quell'andamento altalenante fra istanze accentratrici e devolutive di cui si accennava in precedenza. Oc-

corre premettere che la problematica relativa all'inquinamento da onde elettromagnetiche in alta frequenza fu a lungo ignorata dal legislatore nazionale. Il primo intervento normativo statale ad affrontarla, sebbene parzialmente, è rinvenibile infatti nel d.m. 381/98 emanato in attuazione della l. 249/97 <sup>(12)</sup>. Proprio tale decreto, pur regolamentando per la prima volta la materia a livello nazionale, demanda alle regioni il potere di disciplinare l'installazione e la modifica degli impianti di radiocomunicazione, il raggiungimento di obiettivi di qualità, l'attività di vigilanza e controllo, le modalità e i tempi per l'esecuzione di interventi di risanamento. A seguito dell'emanazione delle linee guida applicative di tale decreto e in attesa di un intervento normativo statale che affrontasse in modo compiuto la disciplina dell'inquinamento da onde elettromagnetiche, stabilendo con precisione l'assetto di competenze fra i vari livelli di governo, le Regioni iniziavano a legiferare in materia, nel rispetto dei limiti previsti dal d.m. 381/98.

La Regione Emilia-Romagna attuava il citato d.m. con la l.r. 30/2000 con la quale vengono dettate norme per la localizzazione delle emittenti radio televisive, degli impianti fissi per la telefonia mobile e delle linee e impianti elettrici, delineando un quadro normativo di riferimento per le amministrazioni locali interessate dalle procedure autorizzatorie degli impianti.

L'intento di massima tutela della salute della popolazione è reso evidente dall'imposizione di obblighi di risanamento degli impianti già esistenti che non risultano conformi ai limiti di emissione o ai divieti di localizzazione su certe aree che la legge regionale impone. Proprio su tali disposizioni che pongono divieti di localizzazione, il Governo rinviava, in sede di esame il testo normativo, ritenendo sussistente un contrasto con il criterio della collocazione degli impianti contenuto nel d.m. 381/98, inerente al valore di campo magnetico, delle disposizioni contenute agli artt. 4 e 9 della deliberazione regionale, per aver esse posto

---

(12) Il d.m. attuava la previsione contenuta all'art. 1, comma 6, lett. a) n. 15 della l. 249/97. Tale legge, istituendo l'Autorità garante delle comunicazioni, affidava ad essa, fra gli altri, il compito di vigilare sui tetti di radiofrequenza che il Ministro dell'Ambiente avrebbe successivamente fissato.

un divieto di localizzazione degli impianti radiotelevisivi e per la telefonia mobile basandosi su criteri quali “la distanza dai nuclei abitati e/o aree destinate a determinate attività”. Il Consiglio regionale modificava parzialmente il testo legislativo rinviato, espungendo dall’art. 4 il limite della fascia di rispetto di 300 metri e rinviando ad una successiva delimitazione di tale fascia ai sensi dell’art. A-23, commi 5 e 7, dell’allegato alla legge urbanistica regionale (l.r. 20/2000). La legge regionale così modificata passava in questo modo il vaglio del Governo.

In realtà le disposizioni contestate non violavano i valori di campo elettromagnetico stabiliti dal d.m. 381/98 (rispettati invece per un esplicito rinvio ad essi effettuato dagli artt. 6, comma 2, e 8, comma 4), inerendo invece a divieti di localizzazione *tout court* in determinate aree/fasce di rispetto. Proprio a causa del rilevante impatto sul territorio di tale tipologia di opere, la Regione Emilia-Romagna aveva inteso tutelare porzioni di territorio riservate in prevalenza a funzione residenziale o altrimenti destinate ad attrezzature sanitarie, assistenziali, scolastiche, o a parchi o riserve naturali, operando nell’ambito delle proprie attribuzioni.

Le disposizioni normative in esame erano state infatti dettate nell’ambito dei poteri in materia urbanistica che l’art. 117 della Costituzione (ante riforma) e i successivi decreti di attribuzione delle funzioni riservano all’amministrazione regionale. Già la mera lettura dell’art. 4, comma 1, è idonea a fare chiarezza sull’ambito in cui si estrinseca tale potere, nella parte in cui dispone che la fascia di rispetto viene definita ai sensi della legge urbanistica regionale.

L’espresso riferimento agli strumenti urbanistici dimostra come la Regione si fosse mantenuta nell’ambito di quelle competenze urbanistiche ad essa riconosciute già dall’art. 80 del d.P.R. 616/77 e che si sostanziano nella possibilità di disciplinare tutti gli aspetti conoscitivi normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell’ambiente. Questo del resto ha di recente ribadito anche la Corte Costituzionale, con sentenza n. 382/99, a fronte dell’impugnativa del Governo avverso la l.r. del Veneto

in materia di inquinamento elettromagnetico <sup>(13)</sup>. La Corte ha avuto modo di precisare che le disposizioni censurate contengono prescrizioni cautelative volte ad incidere, in primo luogo, sugli strumenti urbanistici e che la legge rimane nell'ambito delle competenze regionali anche se comporta l'imposizione di distanze superiori a quelle richieste per il rispetto dei limiti massimi di esposizione ai campi elettromagnetici.

L'assetto di competenze ripartite in materia di inquinamento delineato dalla Corte Costituzionale viene a subire una modifica, nel senso di riallocazione al centro, con l'emanazione della l. 36/2001.

L'impianto della l. 36/2001 sembra ridurre il ruolo regionale in materia di inquinamento elettromagnetico, poiché rimangono riservati alla Regione le sole funzioni di individuazione dei siti, la definizione dei tracciati di elettrodotti sotto i 150 Kv e le modalità di rilascio delle autorizzazioni. Sia la delimitazione di fasce di rispetto che il potere pianificatorio in materia di risanamento vengono invece subordinati al rispetto di parametri e criteri fissati dallo Stato. Proprio la riserva del potere in capo allo Stato di definire i parametri per l'individuazione delle fasce di rispetto sembra porsi in contrasto con l'orientamento emergente dalla citata sentenza della Corte Costituzionale n. 382/98.

##### *5. Riflessi sulla materia ambientale della riforma del Titolo V della Costituzione*

Implicazioni particolarmente problematiche presenta la riforma del Titolo V della Costituzione in materia ambientale. Tale riforma introduce elementi di novità sia per quanto riguarda la funzione legislativa sia, in parte conseguentemente, in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative.

Con riferimento alla funzione legislativa, la nuova articolazione dell'art. 117 può considerarsi, in linea generale, indirizzata ad un ampliamento dell'area di competenza per materia delle

---

(13) Il Governo lamentava una invasione della sfera di competenza statale in materia di fissazione di limiti massimi di esposizione ai campi elettromagnetici per avere, la legge regionale veneta, previsto limiti di gran lunga inferiori a quelli posti dallo Stato.

Regioni, attuato attraverso il rovesciamento del criterio di riparto proposto dalla precedente stesura del testo costituzionale e quindi l'attribuzione in via residuale alle Regioni della potestà legislativa in tutte le materie non espressamente riservate alla potestà esclusiva dello Stato né poste in legislazione concorrente. Tuttavia la tendenza verso un progressivo ampliamento della funzione legislativa regionale, corroborata peraltro dalla riforma della disciplina dei controlli ai sensi del novellato art. 127, sembra smentita, nella materia che interessa, dal nuovo riparto di competenze. Nell'esaminare l'elenco delle materie attribuite in via esclusiva allo Stato, si rinviene infatti alla lettera s), in coda ad un elenco che non presenta particolari elementi di novità o di sorpresa rispetto all'assetto stabilizzatosi nella vigenza del testo costituzionale ante riforma, la materia della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". Trattasi di materia, la tutela dell'ambiente, che, pur a seguito di accese discussioni interpretative dottrinali e giurisprudenziali sulla determinazione e delimitazione della stessa, era stata ormai unanimemente collocata tra quelle attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

Tale scelta, che rappresenta una inversione di rotta rispetto alle prime proposte del riformatore di porre la materia ambientale in sede di riparto concorrente, può essere più o meno condivisibile, ma ha senz'altro dato luogo ad un disegno incerto, che potrà generare divergenze interpretative.

Innanzitutto non è chiara la motivazione di una frammentazione della materia ambientale tra potestà esclusiva dello Stato e potestà concorrente, visto che nelle materie ascritte a quest'ultima categoria si riscontra la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, come pure il governo del territorio, che con la tutela dell'ambiente ha rapporti molto stretti e confini incerti.

Resta da verificare che cosa esattamente il legislatore abbia inteso per "governo del territorio". Esso non può non comprendere la materia urbanistica nell'ampia nozione di strumento di gestione, trasformazione, disciplina del territorio e regolazione di uno sviluppo "sostenibile", che si è venuta progressiva-

mente a delineare a seguito della interpretazione dottrinarie e giurisprudenziale di quanto già previsto all'art. 80 del d.P.R. 616/77. Se si considera peraltro che il governo del territorio si attua anche attraverso la conservazione del suolo, la difesa e regolazione dei corsi d'acqua, il consolidamento dei versanti instabili, la razionale utilizzazione delle risorse idriche, la difesa delle coste, interventi tutti ricadenti nell'ambito della difesa del suolo, si deve ritenere che anche tale materia possa considerarsi ascritta alla competenza concorrente regionale.

Con il mantenimento in capo alle Regioni della materia urbanistica e della difesa del suolo nel significato sopra esposto il legislatore della riforma lascerebbe in mano alle stesse fondamentali strumenti di realizzazione di politiche ambientali <sup>(14)</sup>.

È prevedibile che si inneschi una attività interpretativa (con ciò rafforzando il ruolo della Corte Costituzionale) atta a dilatare i contenuti di definizioni non certo univoche e incontrovertibili al fine di allargare, da parte dello Stato o delle Regioni, l'area di competenza propria o, intento minimo e senz'altro legittimo, di individuarne e definirne i limiti.

Un cenno merita anche il disposto del terzo comma dell'art. 116, che prevede che forme e condizioni particolari di autonomia concernenti determinate materie (tra cui la tutela dell'ambiente) possono essere attribuite alle Regioni, su richiesta della Regione interessata, con legge statale sottoposta a particolare *iter*. Tale disposizione fa sorgere rilevanti dubbi interpretativi, anzitutto su cosa il legislatore abbia inteso per particolari condizioni di autonomia. Il parallelismo con la disciplina prevista per le Regioni a Statuto speciale farebbe pensare ad una autonomia anche di natura legislativa. In tal caso essa si sostanzierebbe nel potere regionale di co-disciplinare materie fatte oggetto di riserva statale o di contrattare l'attenuazione del vincolo dei principi fondamentali in senso espansivo della propria pote-

---

(14) Ciò risulta evidente anche nell'esame di varie disposizioni contenute nelle leggi urbanistiche che spesso contengono prescrizioni, soprattutto a livello pianificatorio, che presuppongono finalità di prevenzione, preservazione e talvolta risanamento dell'ambiente. Si veda ad esempio nella l.r. 20/2000 della Regione Emilia-Romagna le previsioni di cui all'Allegato, art. A1, A6, A14, A25.

stà concorrente <sup>(15)</sup>. Ma non sarebbe stato allora più coerente, se questa è l'interpretazione, collocare le materia nella sede di riparto ritenuta più consona, senza prevederne invece un accentramento e al contempo un meccanismo derogatorio? Ed ancora, è opportuno che una materia che è stata ricondotta a livello di disciplina statale per ragioni, si suppone, di unitarietà, venga riportata in capo ad alcune Regioni soltanto, quelle che ne facciano richiesta e ne siano autorizzate? Ci si può chiedere se tale statuizione sia frutto di una scelta che prende atto delle differenze fra le varie Regioni o evidenzi il superamento di un modello costituzionale fondato sul riparto per materia per proporre un modello "dinamico" di amministrazione, caratterizzato dal riconoscimento in capo sia allo Stato che alle Regioni di competenze in materia ambientale.

Il mutato assetto delle competenze a livello di potestà legislativa, così come delineato, è idoneo ad influire anche sull'esercizio di funzioni amministrative. Innanzitutto la scomparsa del parallelismo tra potestà legislativa e funzioni amministrative comporta come conseguenza che la Regione, anche nelle materie in cui legifera in via concorrente, può non vedersi riconosciuta, o perché lo Stato se ne è riservata la titolarità, o perché, sempre con legge statale, è stata conferita ad altri enti, l'attribuzione delle funzioni di amministrazione. Lo conferma il fatto che la nuova stesura dell'art. 118 Cost. prevede che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni a meno che, per garantirne l'esercizio unitario, debbano essere conferite ad enti di dimensioni superiori, a partire dalle Province sino ad arrivare allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In realtà questi principi avrebbero dovuto costituire i criteri guida per l'allocazione ottimale delle funzioni anche prima, quantomeno nella fase di applicazione del decentramento così come delineato dalla l. 59/97, ma attraverso un percorso discendente dalle Regioni sino ai Comuni tramite gli strumenti del tra-

---

(15) P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro Italiano*, 2001, ParteV-10, p. 202.

sferimento, dell'attribuzione e soprattutto della delega.

Lo schema di allocazione proposto invece dal legislatore della riforma si distacca dal modello proposto dalla l. 59/97 per affermare la centralità del Comune, indirizzando la legislazione nazionale e regionale (pur nei limiti di un dimensionamento ottimale dell'esercizio della funzione) verso una allocazione tendenziale in capo ad esso delle funzioni. Si può rilevare innanzitutto che tale statuizione appare un po' forte se si considera che le funzioni amministrative in determinate materie molto difficilmente potranno, per le caratteristiche delle stesse, essere esercitate a livello comunale, per cui sarebbe forse risultato più opportuno un riferimento all'ente più idoneo sulla base dei tre principi sopracitati. In secondo luogo comporta un ridimensionamento del ruolo decisorio attribuito dal d.lgs. 112/98 alle Regioni in merito alla allocazione delle funzioni e la redistribuzione delle stesse in capo agli enti locali, forse anche a seguito delle istanze di questi ultimi, che hanno visto in tale ruolo della Regione una compressione della propria autonomia.

Alla luce di quanto sopra esposto, anche le previsioni contenute al comma 2 del nuovo articolo 118 paiono inadeguate a rivalutare il ruolo regionale, perché se è vero che la distribuzione di funzioni amministrative può avvenire con legge statale o regionale, nella materia ambientale diventerà piuttosto difficile per la Regione incidere sull'assetto di funzioni, essendogli stata sottratta (l'interpretazione giurisprudenziale ci dirà in che misura) la potestà legislativa.

L'effetto delle innovazioni sopra esposte risulta tuttavia più sfumato, se si considera che la riforma costituzionale pare inadeguata a provocare impatti sull'attuale riparto di competenze previsto dalle normative di settore. Non può infatti ritenersi che l'entrata in vigore della nuova disciplina abbia un immediato effetto caducatorio delle norme incoerenti col nuovo riparto, a meno di non voler provocare una paralisi del sistema amministrativo. Tanto più che il vigente assetto delle funzioni è stato stabilito, con riferimento al dimensionamento dell'esercizio delle funzioni, da una normativa già improntata al principio di sussidiarietà. La riforma fissa, per ora, i principi con i quali tutta

le legislazione successiva si dovrà confrontare, e in materia ambientale, la Regione potrebbe risultare in qualche modo penalizzata, stretta fra un accentramento in capo allo Stato dei poteri legislativi (perché se la Corte Costituzionale si muoverà in coerenza con le proprie statuizioni dovranno ritenersi riservate allo Stato, in quanto ricompresi nella materia “ambiente”, settori rilevanti quali la tutela delle acque, dell’aria, la gestione dei rifiuti) e una rivalutazione del ruolo amministrativo comunale.

Le considerazioni sopra esposte costituiscono peraltro, lo si ribadisce, ipotesi interpretative “a caldo”, in attesa che dottrina e giurisprudenza determinino l’effettivo peso della riforma.

## **6. *Ulteriori prospettive***

Una conferma della tendenza verso una riespansione della competenza statale in campo ambientale si riscontra in uno schema di disegno di legge delega al Governo per l’emanazione di uno o più decreti legislativi o testi unici di riordino, coordinamento e integrazione delle varie disposizioni legislative esistenti in materia ambientale, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 9 agosto 2001.

Al di là del senz’altro condivisibile intento dell’iniziativa governativa, volta al riordino della vasta e frammentata disciplina ambientale, stratificatasi nel tempo anche a causa della necessità di dare una risposta all’emergenza, e con una evidente e talvolta dannosa settorializzazione delle disposizioni nelle tradizionali matrici dell’aria acqua e suolo, il disegno di legge delega in oggetto solleva, per i suoi contenuti, una serie di perplessità.

Innanzitutto la divisione in sei settori di intervento, oltre ad apparire non pienamente condivisibile sul piano degli accorpamenti delle materie, risulta senz’altro carente, con riferimento, solo per fare un esempio, alla totale pretermissione di tutta la disciplina della tutela dell’aria, che può giustificarsi solo ritenendo che il disegno di legge delega costituisca un primo intervento su settori considerati più urgenti sotto il profilo della riorganizzazione legislativa. Nel disegno di legge delega non si riscontra

peraltro alcun accenno ad un eventuale seconda delega per i settori rimasti esclusi dal disegno di riordino.

Per quanto riguarda quelli che dovranno essere gli oggetti dei testi unici, si nota la presenza della difesa del suolo, materia che nella sistematica tradizionale, a partire dal d.P.R. 616/77 è sempre rimasta distinta dalla tutela dell'ambiente in senso stretto. La ricomprensione di tale materia nel progetto di riordino della materia ambientale fa sorgere il timore di una ulteriore compressione della competenza legislativa regionale.

Sotto il profilo che maggiormente interessa, e cioè l'attuazione del decentramento di funzioni e le sue prospettive, si rileva che nell'ambito di un progetto di riordino, coordinamento e integrazione della normativa ambientale elaborato in regime di potestà legislativa concorrente ed in linea di continuità con i principi espressi nel d.lgs. 112/98, le Regioni avrebbero dovuto avere un ruolo importante, in quanto deputate ad organizzare un assetto coordinato delle funzioni e competenze sul territorio e naturali intermediarie tra Stato, comunità locali e mondo economico e produttivo. Sarebbe risultata naturale la previsione di testi normativi contenenti disposizioni fondamentali di principio, che avrebbero dovuto essere attuate a livello regionale, mentre la regolamentazione di dettaglio e l'elaborazione delle procedure avrebbero dovuto essere poste in essere dallo Stato o dalle Regioni, sulla base delle competenze proprie.

Dalla lettura del disegno di legge delega in oggetto emerge invece un progetto che appare chiaramente elaborato in un'ottica che era già quella della riforma del testo costituzionale, con attribuzione allo Stato della competenza esclusiva sulla materia della tutela ambientale.

Per l'elaborazione dei testi legislativi è infatti prevista la creazione di una commissione composta da soggetti particolarmente qualificati, scelti anche all'esterno dell'Amministrazione, e da una segreteria tecnica, nell'ambito dei quali organismi non è prevista una partecipazione, neanche puramente rappresentativa, delle Regioni, che non sono presenti nemmeno a livello di consultazione nella fase di redazione delle norme. Solo in fase di emanazione dei decreti legislativi è previsto un passaggio presso

la Conferenza Unificata di cui al d.lgs. 281/97, nell'ambito della quale verrà sentito il parere delle Regioni.

È evidente che, al di là di una dichiarazione programmatica, che prevede che i decreti legislativi siano emanati nel rispetto delle competenze per materia e delle attribuzioni delle Regioni, dall'impianto del disegno di legge delega emerge una sostanziale estromissione delle Regioni nell'opera di riordino, coordinamento ed integrazione della normativa ambientale.

Non si è tenuto conto dell'esperienza maturata dai legislatori regionali in una materia che è stata fino ad oggi oggetto di potestà concorrente, e soprattutto dell'esperienza acquisita nell'ambito della gestione amministrativa delle problematiche ambientali e del fatto che proprio in tale gestione, svolta spesso in condizioni di emergenza si registra il "polso" della situazione. Vedremo se ed in quali termini verrà effettivamente approvata la legge di delega al Governo, rimandando a quel momento ulteriori e più circostanziate valutazioni.