

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) Tendenzialmente 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) Tendenzialmente 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", sottosettore "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 estimi 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.

Cenni in merito allo sviluppo del sistema di economia mista nell'ordinamento francese

di N. Marino

L'economia mista viene definita come la cooperazione tra collettività pubbliche e soggetti privati nell'ambito di società commerciali per la produzione di beni e servizi, e con la finalità di realizzare obiettivi di interesse generale. Il campo entro il quale può riscontrarsi l'operare di strumenti di economia mista è vasto: limitato in una fase meno recente quasi esclusivamente ad attività di pianificazione urbanistica e di carattere immobiliare, esso è andato ampliandosi ed evolvendosi insieme con l'intervento pubblico nell'economia, seguendone le sorti, e può oggi riguardare ogni attività ritenuta di interesse collettivo dalle pubbliche autorità(1).

Tradizionalmente, si registrano almeno due concezioni di economia mista: una più ristretta descrive una forma di associazione tra poteri pubblici ed interessi privati all'interno di una stessa impresa; l'altra, molto più estesa, ne riconosce l'esistenza in tutti i casi in cui si verificano azioni "concertate" tra pubblici poteri ed interessi privati(2).

L'economia mista caratterizza profondamente l'ordinamento giuridico ed economico francese nonché la storia del suo sviluppo socio-economico(3). Tra gli ordinamenti europei il sistema francese è quello nel quale è possibile rilevare la presenza più risalente ed articolata di strumenti di economia mista, secondo formule che associano capitali pubblici e privati in un unico ente giuridico assoggettato alle regole del diritto privato, pur con alcune, significative, eccezioni(4).

Così concepita, l'economia mista consente ai pubblici poteri di orientare e, al tempo stesso, di controllare settori economici di rilevanza strategica e di operare direttamente nella realizzazione di alloggi, infrastrutture, servizi ritenuti essenziali ai fini dello sviluppo dei territori interessati. Pertanto, l'economia mista è in grado di garantire una funzionale simbiosi ed interazione tra i valori del servizio pubblico – ricerca e perseguimento dell'interesse generale e della coesione sociale – e gli obiettivi del mercato e dell'impresa – con attenzione alle priorità, alle esigenze e alle richieste del cliente, alla verifica della prestazione e delle pratiche migliori, alla realizzazione del profitto per i soci.

Lo sviluppo dell'economia mista in Francia è legato al trasferimento alle Collettività locali delle funzioni e dei compiti inerenti alla gestione del territorio e al rinnovo urbano, realizzato a partire dalla metà degli anni '50 del ventesimo secolo. Infatti, sebbene le varie definizioni tradizionalmente presenti nella dottrina e nella giurisprudenza d'oltralpe dimostrino che l'economia mista si estenda ben oltre l'aménagement(5), non può porsi in dubbio che lo sviluppo urbano abbia rappresentato il luogo della sperimentazione di un modello per l'intervento pubblico(6), specie nei decenni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale. L'estensione delle competenze locali ha riguardato sia la pianificazione sia la concreta realizzazione degli interventi urbanistici, legandosi coerentemente alle caratteristiche intrinseche del sistema urbanistico francese, che ha così contribuito a delineare.

Andrà senz'altro notato il fatto che in francese il termine aménagement ha una pluralità di significati. In una prima accezione esso indica la "pianificazione", intesa in senso lato, quale attività volta all'individuazione delle linee generali di sviluppo di un territorio. In un secondo senso esso si riferisce, da un lato, all'attuazione degli interventi e, dall'altro lato, alla sistemazione e trasformazione fisica dei luoghi(7). Per la ricostruzione sistematica degli istituti e degli strumenti giuridici che caratterizzano il diritto urbanistico francese, tale polivalenza semantica potrebbe suggerire una linea interpretativa. Infatti, accanto ad una funzione urbanistica cd. imperativa o regolamentare, volta a delineare gli obiettivi e le regole per un assetto e uno sviluppo ordinati del territorio, l'ordinamento francese conosce una diversa funzione, definita di urbanistica attuativa o operativa. Quest'ultima si compone dell'insieme delle procedure di attuazione dei piani urbanistici, articolandosi attraverso una vasta gamma di strumenti per la concreta messa in opera delle previsioni generali(8). Si configura così uno stretto rapporto tra la pianificazione e l'attuazione, che, specchiandosi nella unicità del termine

linguistico, si sintetizza nell'attività di un soggetto attuatore, cui sono attribuite la programmazione urbanistico-finanziaria e la concretizzazione dell'intervento.

Il soggetto attuatore si pone, dunque, in posizione di assoluta centralità nel sistema urbanistico francese(9) : esso svolge un ruolo unificante nel senso del coordinamento dei diversi interventi e dei molteplici operatori, dell'unicità della responsabilità nei confronti dell'ente locale, della possibilità di rendersi collettore delle risorse economiche e professionali maggiormente adeguate al caso concreto(10).

Le diverse tipologie di soggetti attuatori disciplinate dall'ordinamento francese operano nell'ambito di una pluralità di modelli procedurali. Tra esse si segnala la ZAC (Zone d'aménagement concerté), introdotta con la legge di orientamento fondiario del 1967 in sostituzione di una serie di diversi strumenti urbanistici precedentemente diffusi. Il codice urbanistico francese (articolo 311 comma 1) definisce tale procedura come zona all'interno della quale una collettività pubblica decide di intervenire per realizzare o fare realizzare la trasformazione e l'urbanizzazione dei terreni - acquistati dalle collettività locali o enti pubblici - allo scopo di venderli o cederli a utilizzatori pubblici e privati. Si tratta di un procedimento giuridico flessibile, caratterizzato da autonomia finanziaria e da un bilancio distinto da quello delle amministrazioni pubbliche. La ZAC si articola in vari momenti: ad una prima fase di studi preliminari per l'individuazione degli obiettivi e delle condizioni dell'operazione, seguono l'istituzione della procedura, ad opera dell'ente pubblico competente e, infine, una fase di esecuzione. Quest'ultima può essere gestita dallo stesso ente pubblico proponente, da un organismo pubblico (secondo lo schema del mandato), da una persona giuridica pubblica o privata (previa stipulazione di una convenzione con l'autorità procedente), ovvero da un organismo pubblico o da una S.e.m. in veste di concessionaria.

In ragione del delineato affermarsi di un sistema di economia mista, tra le varie categorie di soggetti attuatori il ruolo predominante è svolto dalle cd. Società di economia mista (S.e.m.), società per azioni disciplinate dalla normativa societaria. In campo urbanistico lo strumento della società di economia mista ha consentito agli enti locali di intervenire direttamente nella realizzazione delle programmate operazioni di trasformazione urbana, con compiti di animazione e di controllo, affidandone nel contempo la gestione economica a soggetti liberi dai vincoli giuridici e finanziari tradizionali propri degli enti pubblici, e altresì tenuti ad operare con efficacia e buon rendimento economico(11). L'evoluzione di tale strumento giuridico pone in luce, quale ulteriore peculiarità dell'ordinamento francese, l'assoluta preminenza dell'attività dei pubblici poteri nella messa in opera della politica urbanistica.

La disciplina relativa alle S.e.m. locali(12) è attualmente contenuta nel Codice generale delle collettività territoriali, che ha riprodotto al suo interno il testo della legge n. 597 del 1983, ed è stato recentemente modificato, sul punto, dalla n. 1 del 2 gennaio 2002(13). Alle società di economia mista si applicano, altresì, le disposizioni della legge del 24 giugno 1966 sulle società commerciali. Inoltre, una normativa specifica è stabilita per le S.e.m. d'aménagement urbani(14).

Le S.e.m. possono essere costituite da comuni, province, regioni o loro raggruppamenti, con associazione di uno o più soggetti privati o di altri soggetti pubblici, allo scopo di realizzare operazioni di trasformazione urbana o di costruzione, per l'espletamento di servizi pubblici a carattere industriale o commerciale, o per altre attività di interesse generale.

L'ammontare del capitale societario nonché la partecipazione delle Collettività locali al patrimonio delle S.e.m. sono disciplinate dalle norme del diritto privato. In particolare, i conferimenti pubblici possono essere costituiti da danaro ovvero da beni in natura che le Collettività locali posseggano jure privatorum.

I rapporti tra S.e.m. e collettività locali vengono regolamentati attraverso una Convenzione, il cui contenuto è fissato dalla legge, a pena di nullità (art. 7 della legge n. 1/2002)(15).

Le più recenti innovazioni legislative sono state dettate dalla necessità di modernizzare lo statuto delle S.e.m. e di rinnovare il quadro giuridico della legge del 1983, allo scopo di consentire alle S.e.m. di rifondare il proprio sviluppo su basi solide, adeguate ai cambiamenti intervenuti negli ultimi decenni nella realtà economica ed ordinamentale francese.

Specificamente, la legge del 2002 ha previsto la possibilità per le Collettività locali di partecipare al capitale delle S.e.m. fino all' 85%(16)

e ha chiarito le relazioni finanziarie tra i contraenti, nonché lo statuto degli eletti mandatari del soggetto pubblico, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza interna.

Come è evidente, il modello proposto dal legislatore francese presenta le Collettività locali come titolari della maggioranza assoluta del capitale societario e le pone in posizione preminente all'interno degli organi deliberativi della società. Ciò consente loro di integrare l'interesse generale negli obiettivi dell'impresa. Inoltre, gli obblighi di comunicazione relativi alla realizzazione delle opere e alla situazione finanziaria, imposti alla S.e.m. dal diritto pubblico e dal diritto societario, permettono agli enti pubblici locali di esercitare un controllo diretto sulla società, sia come azionisti sia come contraenti.

Pertanto, la S.e.m. assicura alla collettività locale un controllo reale sia sulla situazione economica dell'impresa sia sulla realizzazione della missione che ad essa è stata affidata attraverso la convenzione. La modifica dello statuto, così come tracciata dalla recente legge di riforma, adegua il regolamento delle S.e.m. quanto alla distribuzione delle responsabilità e ai controlli interni ed esterni, consentendo una corretta valutazione dei rischi e dei flussi finanziari. Le delineate caratteristiche rendono le società locali di economia mista strumenti effettivi della politica economica, programmata ed attuata a livello locale dagli enti territoriali(17).

Peraltro, pur non entrando in modo significativo nella società di economia mista(18), il capitale privato risulta stimolato dagli interventi pubblici. Così, specie se si fa riferimento alle operazioni di trasformazione realizzate dalle S.e.m. d'aménagement urbain, gli investimenti attivati dall'operazione complessivamente considerata risultano essere in maggioranza di carattere privato(19).

Il progressivo disimpegno finanziario pubblico nel settore dello sviluppo urbano e delle infrastrutture, manifestatosi già a partire dall'inizio degli anni '80 del Novecento, ha ridotto il numero delle S.e.m. d'aménagement urbain, e modificato la tipologia degli interventi da esse attuati, ridimensionandone, inoltre, il volume complessivo. Esse rappresentano oggi circa il 25% delle società di economia mista locali francesi. Tuttavia, il modello di economia mista, sperimentato a partire dalla fine degli anni '50 con le S.e.m. d'aménagement urbain, risulta essere quanto mai attuale nell'ordinamento giuridico ed economico d'oltralpe, registrando uno sviluppo significativo in alcuni settori(20). In particolare, la Federazione Nazionale delle S.e.m. locali ha censito il 50% delle società di economia mista nel settore dei servizi. Il restante 25% è operante nel settore immobiliare(21).

La vitalità dell'esperienza francese è confermata dal diffondersi di tale modello di gestione in altri ordinamenti, che solo in tempi più recenti si sono aperti alla costituzione di società commerciali a capitale misto pubblico-privato, cui sia attribuito il perseguimento di un compito di interesse generale e il ruolo di soggetto attuatore, in funzione di coordinamento e di unificazione nella gestione di interventi complessi(22).

Note

(1) Per un'impostazione generale sulla tematica dell'economia mista si veda: GALGANO F., «Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici», in Trattato di diritto commerciale e del diritto pubblico dell'economia, vol. 1 Padova, 1988, QUADRI G., Diritto pubblico dell'economia, Padova, 1980, GIANNINI M.S., Diritto pubblico dell'economia, Bologna, 1993.

(2) Ci si richiama alle considerazioni di MARCHAT PH., L' economie mixte, Paris, 1981, ripreso in AAVV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, p. 107.

(3) Si veda, per questo tema, ALDEGUER J.P., «L'économie mixte dans le développement local: histoire et problèmes contemporaines», in Economie et Humanisme, n. 291/1998 p. 7 ss.

(4) Un altro ordinamento europeo nel quale si riscontra una notevole diffusione di strumenti legati all'economia mista è quello della Gran Bretagna. In particolare, lo strumento gestionale che nel Regno Unito ha dato un efficace contributo al successo degli interventi di trasformazione e recupero di territori urbani è rappresentato dalle UDC (Urban Development Corporation). Ad esse è riconosciuto il potere di acquistare i terreni – in via convenzionale o coattiva –, di provvedere alla

pianificazione territoriale e ad una nuova infrastrutturazione delle zone interessate dagli interventi.

Per l'analisi di un intervento si rimanda ai materiali consultabili sul sito internet <http://www.lddc-history.org.uk>, in relazione alla riqualificazione della London Docklands Urban Development Area, operata dalla società LDDC (London Docklands' Development Corporation).

(5) Ai sensi dell'articolo 1 della legge 597/1983 una società di economia mista può essere costituita allo scopo di realizzare operazioni di trasformazione urbana o di costruzione, per l'espletamento di servizi pubblici a carattere industriale o commerciale o per altre attività di interesse generale.

(6) Sul ruolo svolto dalle S.e.m. di sviluppo urbano in Francia fino al principio degli anni '80 si confronti AAVV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit. p. 127-130.

(7) Cfr., per la precisazione di ordine lessicale, AA.VV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit. pp. 38-39.

(8) DE LUCIA L., «Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127)», in Rivista giuridica dell'edilizia, n. 2/1998 pp. 67-97. Sull'urbanistica operativa si veda AA.VV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit.; nonché, per l'ordinamento francese: MORAND-DEVILLER, Droit de l'urbanisme, Paris, 1996, AA. VV., Le nouveau droit de l'urbanisme, Paris, 1984.

(9) Ai soggetti attuatori è dedicato il titolo II del libro III del Codice urbanistico francese.

(10) Sulla centralità del soggetto attuatore degli interventi urbanistici nell'ordinamento francese si veda il contributo di DE LUCIA L., «Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese», in Il diritto dell'economia, n. 1/1998 pp. 43-68. Per una disanima relativa all'ordinamento italiano e al rapporto tra la fase di pianificazione e l'attuazione delle prescrizioni generali nel sistema urbanistico italiano si veda DUGATO M., «Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana », in Rivista Trimestrale di Diritto Amministrativo, 3-4, 1999, p. 517.

(11) Ci si riconduce alla definizione di economia mista fatta propria dalla Federazione Nazionale delle S.e.m., riportata in AA.VV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit. p. 111.

(12) Accanto alle S.e.m. a partecipazione finanziaria delle Collettività locali, come ulteriore espressione del sistema di economia mista, l'ordinamento francese disciplina anche le cd. S.e.m. statali: per un breve cenno si veda, in italiano, AAVV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit. p. 108.

(13) Una precedente modifica, con legge n. 125 del 6 febbraio 1992 ha previsto la possibilità per gli enti locali stranieri di partecipare ad una S.e.m. per la gestione di un servizio di interesse comune.

(14) Alcune previsioni specifiche sono dettate in relazione all'entità del capitale sociale delle società di economia mista di trasformazione urbana, previsto dalla legge n. 597/1983 in almeno di un milione di franchi (circa 150.000 euro).

(15) La legge prevede che la Convenzione indichi 1) l'oggetto e la durata del contratto, con eventuali condizioni di rinnovo o di proroga; 2) le condizioni di risoluzione riscatto o decadenza a favore della collettività, dei raggruppamenti o dell'ente pubblico contraente e, eventualmente, le condizioni e le modalità di indennizzo della società; 3) le obbligazioni di ciascuna parte [...]; 4) le condizioni in presenza delle quali il contraente pubblico può consentire dei degli anticipi giustificati dal bisogno temporaneo di capitale liquido dell'operazione. Questi anticipi devono essere in rapporto con i bisogni reali dell'operazione, quali messi in evidenza nel resoconto finanziario di cui all'art. 300-5 cod. urbanistico. [...]; 5) le modalità di remunerazione della società e il calcolo dei costi dei suoi interventi, liberamente negoziabili tra le parti; 6) le penalità applicabili in caso di inadempimento della società e di cattiva esecuzione del contratto.

(16) La possibilità per i Comuni di partecipare a società commerciali per realizzare interventi nell'interesse collettivo fu ammessa per la prima volta nel 1926, nei limiti del 40% del capitale sociale. Successivamente l'intervento del legislatore ha ampliato il possibile apporto degli enti locali al capitale di società commerciali, passandosi dal 65% del decreto del 20 maggio 1955, all'80% della legge n. 597 del 1983.

(17) Si veda DE LUCIA L., «Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese», in *Il diritto dell'economia*, n. 1/1998, cit.

(18) E' in ogni caso da segnalarsi che il rapporto tra capitale pubblico e privato all'interno della società di economia mista varia in considerazione del tipo di società considerato. Infatti, all'interno delle S.e.m. d'aménagement et de construction le collettività locali hanno come partners essenzialmente organismi o istituzioni pubbliche e para pubbliche, così che il partenariato pubblico-privato dipende in via principale dalla progressiva privatizzazione di alcuni di questi azionisti; viceversa, nel caso delle società di economia mista di servizi - oggi maggioritarie - gli azionisti privati, sovente costituiti da piccole e medie imprese, scelgono di entrare nel capitale della S.e.m. sin dalla sua costituzione e spesso per un significativo ammontare.

(19) Per un'analisi relativa al rapporto tra investimenti pubblici e privati nell'ambito delle operazioni di trasformazione urbana realizzate dalle S.e.m. d'aménagement urbain si veda DE LUCIA L., «Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese», in *Il diritto dell'economia*, n. 1/1998, cit. p. 66. dove si riporta a titolo di esempio il caso di Euralille, intervento di trasformazione urbana che ha interessato l'area di confluenza di diverse linee di TGV nei pressi della città di Lille, con previsione di zone destinate a diverse funzioni. In questo caso, a fronte della proprietà maggioritaria pubblica della S.e.m., si registra la presenza di capitali privati attivati dall'operazione di gran lunga superiore a quelli pubblici.

(20) Una ricerca condotta dalla Federazione Nazionale delle S.e.m. dimostra come il numero delle società di economia mista operanti in Francia sia più che raddoppiato a partire dagli anni '80, pur in concomitanza con la crisi del modello costituito dalle S.e.m. d'aménagement urbain.

(21) Per i riferimenti alla situazione attuale, nonché per indicazioni bibliografiche e di carattere generale sulle società di economia mista in Francia si consulti il sito internet ufficiale della Federazione Nazionale delle S.e.m. <http://www.federationdessem.org>

(22) Come sottolineato nel corso della quinta conferenza sulle società pubbliche locali, tenuta nell'ottobre del 2002 presso il Comitato Economico e Sociale della Comunità Europea, l'attenzione degli Stati europei verso forme di gestione pubblico-privata, specie nel settore dei servizi alla popolazione, è andata crescendo negli ultimi anni. Il fenomeno ha determinato una progressiva apertura al capitale privato delle società in precedenza interamente possedute dagli Enti pubblici; tuttavia, in molti Paesi questa fase viene considerata intermedia in prospettiva di una privatizzazione totale dell'impresa pubblica.

Bibliografia di riferimento

- AA. VV., *Le nouveau droit de l'urbanisme*, Paris, 1984.
- AA.VV., *L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione*, 1984, Franco Angeli, Milano.
- ALDEGUER J.P., «L'économie mixte dans le développement local: histoire et problèmes contemporaines », in *Economie et Humanisme*, n. 291/1998, p. 7 ss.
- DE LUCIA L., «Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese», in *Il diritto dell'economia*, n. 1/1998, pp. 43-68.
- DE LUCIA L., «Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127)», in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2/1998, pp. 67-97.
- DUGATO M., «Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana», in *Rivista Trimestrale di Diritto Amministrativo*, 3-4/1999, pp. 511-595.
- GALGANO F., «Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici», in *Trattato di diritto commerciale e del diritto pubblico dell'economia*, vol. 1 Padova, 1988.
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993.
- MARCHAT PH., *L' économie mixte*, Paris, 1981.
- MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 1996.
- «Public-private partnerships in local companies in Europe», report del 5th European Local Public Enterprise Conference, Brussel 29 October 2002.
- QUADRI G., *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1980.

Siti internet

<http://www.federationdessem.org>

<http://www.lddc-history.org.uk>

Gestione dei rifiuti come servizio pubblico locale

di F. Daniela Piccolo

Il problema dei rifiuti urbani offre interessanti spunti di riflessione in materia di servizi pubblici(1); proprio in tal contesto è dimostrata la possibilità di una gestione che sia svincolata dall'ente locale e realizzata, anche, tramite soggetti diversi da quelli pubblici.

Il servizio pubblico si caratterizza per il fatto di essere un'attività non autoritativa, che si contrappone a quella funzionale e che si concreta nel fornire una serie indefinita di prestazioni in favore della collettività.

Di certo, è innegabile la centralità assunta dalla componente soggettiva nella descrizione degli elementi definitori del servizio pubblico(2).

Se per "pubblicità" s'intende indicare la destinazione del servizio pubblico ai cittadini, immediatamente si determina il collegamento con la pubblica amministrazione, essendo compito della medesima provvedere agli interessi della collettività.

Il dato finalistico che caratterizza i servizi pubblici li traghetta nell'ambito dei compiti della pubblica amministrazione.

Ma l'assunzione dei compiti-servizi da parte dell'ente pubblico non si deve confondere con la gestione degli stessi, che può anche avvenire ad opera di un soggetto diverso da quello pubblico e attraverso i più disparati moduli organizzativi.

Agli inizi del 1900, la disciplina della materia è affidata a regolamenti d'igiene e sanità(3), ovvero a regolamenti normativi secondari ed amministrativi, previsti per la tutela dell'igiene pubblica a livello locale.

L'art. 53 del T.U., adottato con r.d. 3 marzo 1934 n. 383 e costituente principale riferimento normativo dell'epoca, attribuisce al Podestà il potere di deliberare intorno ai «regolamenti di uso dei beni comunali, d'igiene e sanità, polizia locale attribuiti dalla legge ai comuni».

Un primo significativo intervento in materia si ha con la legge 20 marzo 1941 n. 366, recante norme per la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi di origine urbana, non tanto per aver il legislatore introdotto novità eclatanti in punto di disciplina, quanto per aver segnalato il carattere di interesse pubblico delle attività suddette, seppur ancora nei riflessi dell'igiene, dell'economia e del decoro.

Il D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, che disciplina la materia dei rifiuti urbani, speciali, tossici e nocivi, stabilisce che lo smaltimento è attività di interesse pubblico, la quale non comprende solo la fase di raccolta e di smaltimento dei rifiuti prodotti ma anche la cernita, il recupero e tutto ciò che avviene prima del momento del conferimento.

Risulta rimarcata e maggiormente evidenziata la natura di attività di interesse pubblico per effetto del D.P.R. 915/1982, al quale si riconosce il pregio di aver fissato, per la prima volta, le regole fondamentali per una corretta gestione del problema; l'organizzazione del settore è affrontata, in modo organico, solo nel 1982.

Dal riparto di competenze, delineato già dal precedente D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e confermato dal legislatore del 1982, si evince, infatti, che il comune è il soggetto obbligatoriamente preposto all'attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani; di conseguenza si conferisce ad essa dignità di servizio pubblico locale (art. 3 D.P.R. 915/1982).

La qualificazione giuridica della materia in termini di servizio pubblico locale solleva il problema della scelta del modello di gestione più consono alle esigenze localizzate nel territorio sul quale s'interviene.

E' intimo il legame tra ambiente e collettività locale; esso è determinato dal fatto che i fenomeni d'impatto ambientale sono, spesso, precisamente localizzati ed è reso ancor più evidente dalla moderna accezione dell'ambiente, per cui esso non si sostanzia solo di connotati fisici e naturalistici ma si arricchisce di connotati storici della collettività insediata sul territorio(4).

Di conseguenza, è ampiamente giustificato riconoscere negli enti locali, quali esponenti della collettività, i primi e naturali gestori d'interessi ambientali.

I modelli gestionali adottati in Italia fino agli anni '90, nelle zone, ove il problema si fa maggiormente avvertire, rivelano scarsa efficienza; l'inadeguatezza dei sistemi adoperati determina la necessità di selezionare diverse soluzioni.

La legge 8 giugno 1990 n. 142, contenente disposizioni sull'Ordinamento delle autonomie locali, rappresenta la prima tappa di

un percorso innovativo, che, da più parti, si auspica di intraprendere.

In materia di servizi pubblici locali, il legislatore esplora nuovi spazi organizzativi, proponendo una vasta gamma di strumenti operativi, mutuati dal diritto civile, che per l'elasticità e la duttilità di cui si connotano, meglio si prestano a soddisfare le esigenze, che la mutata e complessa realtà socio- economica esprime.

La società per azioni a prevalente capitale pubblico locale è, di certo, una delle più interessanti novità, accolta con entusiasmo dagli amministratori comunali che da tempo avvertono l'esigenza di colmare un vuoto normativo. Il modello della società per azioni a prevalente capitale pubblico locale (art. 22, lett.e, L. 142/1990)(5), nella misura in cui la costituzione di una tale società apre spazi al coinvolgimento del soggetto privato, apporto di tecnologie, dovrebbe costituire una potenziale risposta al problema dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in particolar modo nelle zone maggiormente oppresse, di cui la Campania rappresenta esempio emblematico.

Si tratta di organizzazione strumentale del comune, con la quale, si instaura un rapporto, per la gestione del servizio, di tipo convenzionale, senza necessità di attivare il procedimento concessorio, previsto per la gestione affidata a terzi(6). La scelta di tale modello è condizionata dall'opportunità di servirsi di soggetti imprenditoriali, portatori di una propria esperienza ritenuta utile all'ente(7). Il carattere prevalente del capitale pubblico deve essere riferito alla partecipazione dell'ente locale assuntore del servizio come socio di maggioranza, atteso che il modello di società, di cui l'originaria formulazione dell'articolo 22, richiede "la determinazione dell'ente locale di non estraniarsi dall'attività di gestione ma di essere presente nella compagine sociale tramite il capitale (di maggioranza) conferito". (8)

La suddetta legge ha, inoltre, previsto (art. 24, 26, 27) diverse tecniche di organizzazione e programmazione del servizio pubblico. Comuni e Province, possono, infatti, stipulare convenzioni per svolgere, in modo coordinato i servizi. Comuni, Province, Regioni, Amministrazioni Statali possono, inoltre, avvalersi dello strumento offerto dall'art. 27, L.142/90 (Accordi di Programma) per l'attuazione di opere e interventi.

Se negli anni '90 scoppia l'allarme rifiuti in Campania, la causa è da rinvenirsi nella pregressa cattiva gestione: da un lato, la carenza di strutture idonee, dall'altro, il vuoto "istituzionale" imprimono una forte spinta alla degenerazione degli anni '90.

Uno degli aspetti nodali della vicenda, fonte del degrado ambientale, è costituito dall'infelice e inopportuna scelta relativa al modello adottato per gestire il problema.

La prima previsione normativa riguardante la gestione dei pubblici servizi ad opera dell'ente locale risale alla L. 29 marzo 1903 n. 103, modificata dal R.D. 30 marzo 1923 n. 3047. La materia de quo trova, successivamente, una più dettagliata disciplina con il T.U. 2578 del 1925. L'ente locale, secondo la normativa predetta, ha un'ampia discrezionalità nell'individuazione degli strumenti per realizzare la gestione diretta, potendosi scegliere tra l'azienda speciale (nella sua triplice veste di azienda semplice; azienda cumulativa; azienda consortile)(9), la gestione in economia(10) e la concessione a terzi. Ad esse si aggiungono, nella prassi, altre forme come il consorzio e l'azionariato pubblico.

Il T.U., all'articolo 1, prevede la gestione in economia per vari servizi, tra i quali figura (art.1, lett.c) quello della "nettezza urbana" e "sgombero delle immondizie dalle case"; allo stesso sistema si ricorre, anche, per servizi non elencati espressamente dal T.U., purchè di tenue importanza. Seppur lentamente, matura la consapevolezza della inadeguatezza della gestione in economia rispetto all'entità del problema.

Lo smaltimento dei rifiuti richiede tecniche gestionali moderne, sofisticate, tipiche, cioè, delle imprese industriali. I piccoli e medi centri urbani continuano ad avvalersi di questo sistema, mentre nelle grandi città viene preferita l'azienda speciale. I risultati raggiunti in quegli anni, in particolar modo in relazione ai servizi idrici e allo smaltimento dei rifiuti, dimostrano la netta superiorità del sistema attuato con l'azienda speciale rispetto a quello della gestione in economia.

Il D.P.R. 915/1982 non introduce importanti novità in merito, non avendo il legislatore ampliato lo spettro delle possibilità gestionali; la gestione in economia, ormai considerata fallimentare ed obsoleta, è definitivamente sotto accusa e l'azienda speciale si impone come alternativa valida, in quanto maggiormente adeguata a fronteggiare una situazione diventata difficile e pericolosa.

Solo agli inizi degli anni 90, quando ormai non sembra più facile contenere e limitare gli effetti devastanti provocati da una inefficiente e poco strategica politica ambientale, si determina un cambiamento di rotta; il servizio, fino ad allora, gestito, in economia, direttamente dall'ente, viene abbandonato, propendendosi per uno "misto", ovvero in economia per la fase di raccolta e conferimento negli appositi punti e in affidamento a privati per quanto concerne il prelievo e il trasporto in discarica.

Note

(1) Cfr. L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi-Monaco, *Diritto Amministrativo*, Bologna, Monduzzi Editore, 1993, I, pp.736-737, per la nozione di servizio pubblico (teoria soggettiva); si offriva una concezione semplicistica di servizio pubblico, ancorata a criteri nominalistici e formali, dai quali ne discendeva la qualificazione: il servizio pubblico era inquadrato come attività svolta da un soggetto pubblico; F. Caringella, *Il Diritto Amministrativo*, Napoli, Edizione Simone, 2003, II, pp. 1112-1113, per tracciare il discrimen tra teoria soggettiva e teoria oggettiva; la nozione di servizio pubblico ha, infatti, subito, nel corso degli anni un'evoluzione concettuale che ha determinato il tramonto della teoria soggettiva e l'affermazione di quella oggettiva. Raffinate elaborazioni dottrinali hanno proposto una moderna lettura della nozione, valorizzandone l'aspetto sostanziale ed esaltandone i profili contenutistici. Affermatasi, quindi, la teoria oggettiva, si esclude la necessità della relativa gestione da parte dello Stato o di altro ente pubblico.

(2) Cfr. in particolare Cons. Stato 2605/2001, ove si definisce il "servizio pubblico" quale attività che si concretizza nella produzione di beni o servizi in funzione di un'utilità generale o ad essa destinata in quanto preordinata a soddisfare interessi collettivi; Cons. Stato 2024/2003, ove il "servizio pubblico locale" viene definito come qualsiasi attività che si concreta nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per Comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale.

(3) Cfr. *Intervento pubblico per la tutela dell'ambiente: ricognizione delle funzioni dello Stato, delle Regioni a statuto ordinario*, Quaderni della rivista «Impresa, ambiente e pubblica amministrazione», a cura di A. Brancasi, A. Corpaci, C. Maviglia, ISGEA, Milano, Giuffrè Editore, 1975, p. 64, per l'individuazione delle autorità competenti, in materia di rifiuti, agli inizi del 1900

(4) C. Murgia, *L'ambiente e la sua protezione*; *Atti del convegno di Studi Giuridici* [Cagliari 19-21 aprile 1989], Milano, Giuffrè Editore, 1991, p. 128.

(5) Per l'evoluzione della normativa riguardante la società per azioni di gestione dei servizi pubblici locali, cfr. M. Atelli, *Con il ricorso al patto parasociale tutelato l'interesse pubblico*, in «Guida agli enti locali», *Il Sole-24 ore*, n. 9, 20 dic. 1997, p. 96. Sono indicate sinteticamente le innovazioni che hanno riguardato il suddetto strumento societario fino al 1997; con L. 498/1992 è stato eliminato il vincolo della proprietà maggioritaria di cui al comma 3, lettera e, art. 22 L. 142/90. In attuazione del predetto articolo è stato emanato il D.P.R. 533/1996, recante norme sulla costituzione di una società mista a partecipazione pubblica locale minoritaria. La L. 127/97 (cosiddetta Bassanini-bis), modificando l'art. 22 L. 142/90, ha stabilito che la gestione dei servizi pubblici è realizzabile anche «a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale» (art. 17, comma 58).

(6) Cfr. V. Cerulli Irelli, *Corso di Diritto Amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1999, p. 352.

(7) Per un approfondimento sul tema delle società per azioni per la gestione dei servizi pubblici cfr. G. Caia, *Assunzione e gestione dei servizi pubblici di carattere industriale e commerciale*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, Giuffrè Editore, 1993, II, p. 861 ss.; P. Piras, *Servizi pubblici e società per azioni a partecipazione comunale*, Milano, Giuffrè Editore, 1994; F. Luciani, *La gestione dei servizi pubblici mediante società per azioni*, in «Diritto amministrativo», Milano, Giuffrè Editore, 1995, p. 275 e ss.; A. Maffei Alberti, *Le società con partecipazioni degli enti locali*, in *I servizi pubblici locali: evoluzione e prospettive* (a cura di G. Caia), Rimini, Maggioli, 1995, p. 80 ss.

(8) V. Cerulli Irelli, *op. cit.*, p. 353.

(9) Cfr. C. Murgia , op. cit., p. 399 e ss., per l'inquadramento dell'azienda speciale.

(10) Per la descrizione delle caratteristiche del sistema della gestione in economia cfr. C. Murgia, op. cit., p. 405 e ss.

La gestione dei rifiuti portuali

di G. Rubba

INTRODUZIONE

Nello scenario italiano la legge quadro in materia di rifiuti è rappresentata dal D.Lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 (cosiddetto "Decreto Ronchi", dal nome del ministro dell'ambiente pro tempore), il quale non solo contribuisce alla determinazione di una più moderna concezione del rifiuto, ma introduce un'importante innovazione rispetto alla problematica della gestione dei rifiuti stessi, quale il passaggio dalla TARSU alla Tariffa.

Si inserisce, poi, nell'ambito tracciato dal Decreto Ronchi, la specifica disciplina dettata, per i rifiuti portuali, dal D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 182.

Il che pone, tra l'altro, un problema di raccordo tra le due normative, in virtù dell'espresso richiamo al Decreto del 1997 operato dall'art.2, comma 2, del D.Lgs. n. 182/2003, che risulta utile da chiarirsi e per fini applicativi e per la verifica della legittimità dell'operato del sindaco del Comune di Capri, il quale, come si chiarirà in seguito, ha introdotto una tassazione della superficie dei posti barca, indipendentemente dall'effettivo conferimento dei rifiuti prodotti dalla barca stessa, non senza conseguenze.

LA NUOVA NOZIONE DI "RIFIUTO" ED IL SISTEMA DELLA TARIFFA NEL DECRETO RONCHI

Il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il quale recepisce le più importanti direttive europee in tema di rifiuti, ed, in particolare, le direttive CEE n. 91/156 sui rifiuti, n. 91/689 sui rifiuti pericolosi e n. 94/62 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio, mira ad introdurre all'interno del nostro Paese un moderno sistema di gestione dei rifiuti, alla luce di una rivalutazione della definizione stessa di rifiuto.

Tre sono i principi chiave cui è informata la nuova disciplina.

Il primo è quello della riduzione della produzione dei rifiuti, obiettivo che riveste carattere di assoluta priorità e al quale vanno subordinati sia l'organizzazione della raccolta che il perseguimento della valorizzazione dei rifiuti prodotti.

Il secondo consiste nella valorizzazione di tutte le frazioni recuperabili dei rifiuti, nei limiti della compatibilità con i vincoli di ordine tecnico, economico ed ambientali esistenti.

In ultimo, si evidenzia l'obiettivo del conferimento e della raccolta differenziata dei rifiuti sia urbani che di altra specie.

L'approccio primario rispetto alla gestione dei rifiuti che si rinviene nel decreto Ronchi è, infatti, quello del recupero, reimpiego, riciclaggio dei rifiuti e non del loro mero smaltimento, in quanto i rifiuti cessano di essere considerati soltanto nella valenza negativa di prodotti dannosi o pericolosi da eliminare, per essere visti anche come prodotti potenzialmente capaci di diventare una risorsa ed, addirittura, una merce.

Inoltre, uno dei pregi maggiori della normativa introdotta dallo stesso è senza dubbio quello di aver messo in evidenza che una corretta gestione dello smaltimento dei rifiuti non può prescindere da un'attenta considerazione degli aspetti relativi alla copertura ed al finanziamento dei costi di gestione del servizio stesso.

In particolare, non si provvede ad una riformulazione o ad una integrazione delle disposizioni normative inerenti la Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ma la tassa viene testualmente soppressa (art. 49, comma 1, D.Lgs. 22/1997), per introdurre una tariffa che sia in grado di assicurare la copertura dei costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico (art. 49, comma 2, D.Lgs. 22/1997).

A tale proposito, va, infatti, inserita una precisazione, ovvero che, se in senso tecnico per tariffa deve intendersi lo strumento normativo per la determinazione di un tributo, in materia ambientale, la tariffa corrisponde al prezzo pubblico previsto per il pagamento di un servizio e gli strumenti tariffari sono quelli atti al pagamento dei servizi ambientali o per finanziare quei servizi pubblici necessari per prevenire il deterioramento ambientale.

Con il passaggio dalla tassa alla tariffa intervengono tutta una serie di

cambiamenti.

In primo luogo, muta la caratterizzazione economica dell'entrata in quanto, dall'applicazione e riscossione di un tributo tout court si passa al versamento di un'entrata di natura patrimoniale commisurata, almeno in linea teorica, al servizio goduto dalle diverse fasce di utenza.

In secondo luogo, muta la causa dell'entrata che, da prelievo tributario connotato dalle consuete prerogative socio-assistenziali, diviene strumento indispensabile per la copertura integrale dei costi del servizio ambientale nonché per la programmazione degli interventi ambientali dell'Ente Locale.

In ultimo, la tariffa rappresenta una manifestazione sostanziale di trasparenza amministrativa, poiché con la stessa si persegue l'obiettivo di garantire un'effettiva parità di trattamento delle diverse fasce di utenza nel momento del prelievo.

La tariffa è, infatti, strutturata sulla base di una componente fissa e di una componente variabile, la cui logica di ripartizione è descritta nell'art. 3, comma 2, D.P.R. 158/1999, che quasi integralmente riprende l'art. 49 citato.

Pertanto, se la tassa era unicamente commisurata al numero dei metri quadri occupati o detenuti dal contribuente, la tariffa introdotta dal Decreto Ronchi risulta fondata sia sull'occupazione che sul numero di abitanti dimoranti nei locali produttivi di rifiuti (con riferimento alle utenze domestiche) o su indici qualitativi e quantitativi di produttività di rifiuto (in relazione alle utenze artigianali, commerciali e di servizi).

Va, infine, rilevato che il sistema della tariffa potrà, però, essere nuovamente modificato.

Sembra, invero, che di recente lo schema di decreto legislativo che dà attuazione alla delega ambientale preveda la cancellazione della tariffa, con una conseguente conferma della TARSU.

Il che potrebbe significare un abbandono del sistema tariffario ed un passaggio di competenze dai Comuni, soggetti destinatari del Decreto Ronchi, alle Autorità d'Ambito Territoriali (ATO), da determinarsi, nelle previsioni della nuova normativa, entro tempi brevi.

LA NOZIONE DI RIFIUTO PORTUALE E LA RISPETTIVA DISCIPLINA

Fin tanto che il Decreto Ronchi ed il sistema tariffario da questo introdotto permangono in vigore è, quindi, con gli stessi che bisogna confrontarsi.

E, dunque, rispetto, in particolare, ai rifiuti che sono depositati all'interno dell'area portuale, e che interessano il caso qui affrontato, si pone il problema se gli stessi vadano inquadrati nella nozione di rifiuto, ai sensi del decreto del 1997.

A tale proposito vi è da rilevare che per la gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dai relativi residui di carico è stato emanato il 22 luglio 2003 il D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 182, in attuazione dei contenuti della direttiva CEE 2000/59 del 27.11.2000, il quale si pone l'obiettivo "di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti di carico prodotti dalle navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato, nonché di migliorare la disposizione degli impianti portuali di raccolta per i suddetti rifiuti e residui".

Il decreto stabilisce, infatti, che i residui di carico devono essere conferiti agli impianti portuali di raccolta da realizzarsi nei porti (porto: un luogo o un'area geografica cui siano state apportate migliorie e aggiunte attrezzature tali da consentire l'attracco di navi, pescherecci ed imbarcazioni da diporto, art. 2, co.1, lett.h) a cura dell'Autorità competente (l'Autorità portuale, ove istituita, o l'Autorità marittima, art. 2, co.1, lett.i).

L'obbligo riguarda, come già anticipato, sia i rifiuti prodotti dalle navi (ovvero i rifiuti, comprese le acque reflue e i residui diversi dai residui del carico, ivi comprese le acque di sentina, prodotti a bordo di una nave e che rientrano nell'ambito di applicazione degli allegati I, IV e V della Marpol 73/78, nonché i rifiuti associati al carico di cui alle linee guida definite a livello comunitario per l'attuazione dell'allegato V della Marpol 73/78, art. 2, co.1, lett.c), sia i residui di carico (i resti di qualsiasi materiale che costituisce il carico contenuto a bordo della nave nella stiva o in cisterne e che permane al termine delle operazioni di scarico o di pulizia, ivi comprese le acque di lavaggio - slop- e le acque di zavorra, qualora venute a contatto con il carico o suoi residui; tali resti comprendono eccedenze di carico-scarico e fuoriuscite, art. 2, co.1, lett.d).

A tal fine è previsto che ciascun porto si doti di adeguati impianti con oneri a carico del gestore del servizio e che per lo smaltimento dei soli residui di carico siano poste delle tariffe a carico della navi che utilizzano tali impianti.

Il conferimento dei rifiuti nei porti da parte delle navi è regolamentato da un'apposita procedura, descritta nello stesso decreto, che prevede l'invio, da parte della nave e prima dell'ingresso in porto, di una notifica preliminare con la specifica dei rifiuti da conferire nel porto di destinazione.

Ma cosa si intende in tale contesto per rifiuto?

Sebbene il testo del decreto non contenga un riferimento a tutto il decreto Ronchi, tuttavia all'art. 2, co.2, contiene un'indicazione dirimente sul punto: " i rifiuti prodotti dalla nave e i residui del carico sono considerati rifiuti ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni".

Ciò nonostante, a causa dell'indisponibilità di impianti per la raccolta ed il trattamento delle acque di sentina e nei principali porti italiani, il Governo ha deciso per una proroga che ha colpito indistintamente tutti i rifiuti.

Specificamente, l'entrata in vigore dell'art. 2, co.2, del D.Lgs 182/2003 è stata differita fino all'entrata in vigore della specifica normativa semplificata prevista agli artt. 31 e 33 del decreto Ronchi e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2005.

Ma la stessa operatività del decreto del 2003 non è stata immediata, poiché essa avrà luogo all'entrata in vigore della normativa di attuazione da parte di ciascuna regione, che dovrebbe avvenire entro un anno e due mesi dall'entrata in vigore dello stesso decreto.

Pertanto, allo stadio attuale, non pare che la sopravvenuta normativa di cui al D.Lgs n. 182/2003 abbia mutato l'assetto impositivo precedente, delineato dal D.Lgs. n. 446/1997, il quale, in particolare nel disposto di cui all'art. 52, co.1, circoscrive le modalità ed i limiti della potestà impositiva locale.

E, dunque, il D.Lgs. 182/2003, prevedendo una disciplina specialistica che, come si è detto, riguarda i soli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico, non si contrappone in ogni caso al D.Lgs. 446/1997, cui va, invece, ad integrarsi.

IL CASO DEL COMUNE DI CAPRI: una tassazione indipendente dall'effettivo conferimento dei rifiuti prodotti

Il D.Lgs. del 2003 non pone, quindi, in capo agli Enti locali la facoltà di tassare soggetti passivi non previsti in una precedente norma di legge attributiva del relativo potere, il che contrasterebbe, appunto, con il disposto dell'art. 52, co.1, del decreto del 1997, ma piuttosto si limita ad individuare un istituto del tutto particolare, che non riveste natura di tributo.

Il riferimento è alla Tariffa di cui agli artt. 8 e 10 D.Lgs.182 e Allegato IV. Per sua stessa definizione la tariffa de qua non è mai dovuta per il solo fatto che un'imbarcazione occupi un posto barca, ma solo in relazione all'effettivo conferimento dei rifiuti prodotti dalla nave al momento di lasciare il porto d'approdo (cfr. il combinato disposto dell'Allegato IV con l'art. 7, co.1).

E circa, infatti, la possibilità da parte degli Enti locali di introdurre una tassazione della superficie dei posti barca, indipendentemente dall'effettivo conferimento dei rifiuti prodotti dalla barca stessa, vi è da evidenziarsi che il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione prima, si è di recente espresso in senso negativo (Sent. n.828/2005).

Il caso, che risulta di interesse argomentativo, riguarda il Comune di Capri il quale aveva emanato due deliberazioni, in contrasto con quanto previsto all'art.52 del D.Lgs.446/1997.

La prima, del 28 marzo 2003, con la quale si modificava l'art. 9 del Regolamento che disciplina la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, prevedendo la tassazione della superficie dei posti barca e di quella delle imbarcazioni da diporto e dei natanti alla fonda nelle acque marine prospicienti il litorale; la seconda, di pari data, con la quale si è aggiunto al citato Regolamento l'art. 9 bis, con il quale si estendeva l'applicazione della tassa giornaliera di smaltimento dei citati rifiuti, prevista nell'art. 27 del Regolamento, anche alle medesime imbarcazioni ancorate ed in sosta nelle acque prospicienti le spiagge e le coste.

Entrambe le delibere sono state ritenute illegittimamente adottate, perché assunte in violazione di legge, in relazione all'art. 23 della

Costituzione, dell'art. 62 del D.Lgs.n. 507/93 e dell'art. 52 del D.Lgs.n. 447/97.

Si è posto, invero, un problema di violazione di riserva relativa di legge. L'art. 23 della Costituzione dispone che "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge", così stabilendo una riserva di legge a carattere relativo, corrispondente ai principi classici delle democrazie liberali del "nullum tributum sine lege" e del "no taxation without representation", che consente che la legge demandi a fonti secondarie la disciplina di aspetti marginali della fattispecie tributaria entro determinati limiti intesi ad evitare che la discrezionalità connessa allo stesso esercizio del potere normativo secondario trasmodi in arbitrio.

Ciò significa che non è necessario che la prestazione imposta sia regolata interamente dalla legge, ma che la legge deve avere un contenuto minimo, al di sotto al quale la riserva non è rispettata.

In tale prospettiva, va ulteriormente ricordato che l'art. 62 del D.Lgs. n. 507/93 (sulla "Revisione ed armonizzazione.....della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.....") fissa il presupposto della tassa sui r.s.u. disponendo, al co.1, che "la tassa è dovuta per l'occupazione o la detenzione dei locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, ad esclusione delle aree scoperte pertinenziali od accessori di civili abitazioni diversi dalle aree a verde, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito e attivato.....".

Così definito e delimitato dal citato D.Lgs., il presupposto della tassa in esame deve ritenersi non suscettibile di modifiche con normazione secondaria che ne dilati l'ambito concettuale estendendolo a cose o beni diversi da quelli espressamente indicati dalla norma primaria.

Tale norma, altrimenti, sarebbe violata dalla disposizione regolamentare che, nella gerarchia delle fonti, è alla prima subordinata.

Viceversa, appare evidente che con le modifiche apportate con le delibere adottate dal Comune di Capri, quest'ultimo ha ampliato l'area di applicazione della tassa sui r.s.u., aggiungendo ai presupposti di tale tributo, indicati dalla norma primaria, un nuovo presupposto costituito da "imbarcazioni da diporto e natanti in rada".

Agendo in tale modo il Comune di Capri ha, quindi, violato la norma primaria che, indicando nominatim i beni costituenti la base imponibile del tributo aveva espressamente riservato a sé la relativa individuazione, precludendo ad altre fonti normative primarie determinazioni sul punto.

Ma vi è da aggiungere che la non tassabilità degli specchi d'acqua destinati a posti-barca era già stata affermata dalla ex Direzione Generale per la Finanza locale, con risoluzione ministeriale n. 1780 del 23 dicembre 1987, per ragioni di ordine logico, ancor prima che giuridico.

Infatti, su tali aree la presenza umana è strettamente connessa al solo stazionamento del natante; per cui le stesse potrebbero, per ipotesi, restare anche inutilizzate per l'intero periodo al quale si riferisce la tassazione o per buona parte del suddetto periodo.

E tale impostazione riceve conferma legislativa tramite il successivo D.Lgs. n. 446/1997 ("Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive.....nonché riordino della disciplina dei tributi locali") ed, in particolare, in base all'art. 52 di tale testo normativo, che, rubricato "Potestà regolamentare generale delle province e dei comuni", stabilisce, al co.1, che "Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi.....".

CONCLUSIONI

Rispetto al caso del Comune di Capri si può, pertanto, concludere nel senso che resta esclusa la possibilità di integrare i Regolamenti su aspetti fondamentali quali sono gli spazi su cui far gravare il tributo o i soggetti passivi di tali nuovi tributi, perché questi sono e restano quegli aspetti fondamentali della fattispecie impositiva la cui determinazione è attribuita alla legge statale, ai sensi dei richiamati testi normativi, ma soprattutto in relazione al dettato dell'art.23 della Costituzione.

In via più generale, rispetto al problema del raccordo tra la normativa introdotta dal Decreto Ronchi con quella prevista dal D.Lgs. 182/2003 per i rifiuti portuali, si può, invece, ribadire che le stesse, lontane dall'interferire tra di loro, si pongono in un rapporto di integrazione e specificazione, tale che per una compiuta disamina della gestione dei rifiuti portuali si richiede, comunque, una lettura comparativa del D.Lgs.n.



Apertura di nuove cave e riattivazione di aree dismesse all'interno di parchi nazionali e regionali. Contrasto tra L. Regione Umbria n.2/2000, disciplina nazionale e principi costituzionali

di D. Squillante

Sommario: 1. Introduzione – 2. Legge quadro sulle aree protette quale parametro di valutazione di legittimità costituzionale – 3. Conseguenze della riforma del Titolo V della Costituzione – 4. Differenti conclusioni della Corte con riferimento ai parchi nazionali e regionali – 5. Ipotesi illegittima di espropriazione senza indennizzo prevista dall'art. 18-ter L.R.Umbria n.2/2000.

CORTE COSTITUZIONALE, 18 marzo 2005, n. 108. Pres. Contri, Red. Finocchiaro – Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato Fiorilli) c. Regione Umbria (Avv. Pedetta).

Cave, miniere e torbiere – Aree protette – L.R. Umbria n. 2/2000, art. 5, cc. 2, 3 e 5 – Disciplina dell'attività di cava nei parchi nazionali – Illegittimità costituzionale.

Sono costituzionalmente illegittimi i commi 2, 3 e 5 dell'art. 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'art. 5 della legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26, nella parte in cui disciplina l'attività di cava all'interno dei parchi nazionali. La tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura infatti come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, nell'ambito delle quali risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore nazionale (cfr. sentt. n. 222/2003; 307/2003; 407/2002; 259/2004; 303/2003 e 312/2003). Dal confronto fra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali (art. 11, comma 3, lettera b, della legge n. 394 del 1991) e la norma regionale impugnata emerge evidente che le modifiche introdotte, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, derogano in peius agli standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale. La questione non è invece fondata per quanto riguarda i parchi regionali.

1. Introduzione

Il 18 marzo 2005 la Corte Costituzionale si è pronunciata sul giudizio di legittimità costituzionale sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri, nel marzo del 2004, e riguardante il contrasto tra principi costituzionali e disciplina statale rispetto ad alcune norme della Legge regionale umbra n. 2 del 2000 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni).

In particolare, la sentenza in oggetto si sviluppa su due ordini di problemi: da un lato, la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., nonché la sovrapposizione agli artt. 11, comma 3, lett. b), e 22, lett. d), L. 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette) dell'art. 5, commi 2, 3 e 5 della L. Regione Umbria n. 2 del 3 gennaio 2000, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale umbra n. 26 del 29 dicembre 2003 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni); dall'altro, il contrasto tra l'art. 18-ter, comma 1, della predetta L.R. Umbria n. 2/2000 (introdotto dall'art. 21 della L.R. Umbria n. 26/2003) e gli artt. 3, 41, 42 e 117, comma 2, lett. l), della Costituzione.

Dunque, secondo il ricorrente, contemporaneamente, la legge regionale impugnata poneva in secondo piano la tutela dell'ambiente rispetto ad interessi economici di sfruttamento del territorio (violando, quindi, l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.), nonché incidere su un'altra materia di competenza esclusiva dello Stato, cioè quella dell' "ordinamento civile" (ex art. 117, comma 2, lett. l), Cost.).

2. Legge quadro sulle aree protette quale parametro di valutazione di legittimità costituzionale

Le suddette norme impugnate si ponevano in contrasto, secondo il ricorrente, con la Legge quadro sulle aree protette (L. 6 dicembre 1991, n. 394), da ritenersi, ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost., quale standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale incidente, anche, sulle competenze legislative regionali, come disposto dall'art. 117 medesimo. Inoltre, la L. 394 del 1991, art. 1, stabilisce di attuare gli artt. 9 e 32 della Costituzione, divenendo, per questo motivo, parametro di valutazione di legittimità Costituzionale delle norme adottate dalle regioni nell'espressione della propria potestà legislativa.

L'oggetto del contendere, ricondotto a tali norme, ricade sulla possibilità, della Regione Umbria, di derogare al divieto imposto dalla legge statale riguardo l'apertura di nuove cave o la riattivazione di aree dismesse all'interno di parchi nazionali o regionali. Infatti, l'articolo impugnato, dopo aver ribadito il divieto di cui alla Legge quadro n. 394/91, prevede (comma 3) che in particolari ipotesi previste dal PRAE (Programma regionale attività estrattive)(1), e previo parere vincolante della Giunta Regionale, i divieti di cui al comma 2 dell'art.5 sono derogati, consentendo "interventi di ampliamento o completamento delle cave in esercizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse". Inoltre, il comma 5 dello stesso articolo prevede che "l'estrazione di pietre ornamentali in corso di attività alla data di entrata in vigore della legge" costituisce un'eccezione al suddetto divieto.

Le norme in esame contrasterebbero, quindi con gli artt. 11, comma 3, lett. b), e 22, comma 1, lett. d), L. 394 del 1991, che rispettivamente stabiliscono il divieto di apertura di nuove cave all'interno dei parchi, nonché l'asportazione di minerali, e l'adozione di regolamenti dei parchi. Violerebbero, poi, il già citato art. 117, comma 2, lett s),Cost., dando luogo ad una "deroga in peius agli standard di tutela uniforme sull'intero territorio dello Stato".

La tutela dell'ambiente, afferma la Corte Costituzionale, prevista dall'art. 117, "si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa ed interfacciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, nell'ambito delle quali risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore nazionale".

3. Conseguenze della riforma del Titolo V della Costituzione

Per meglio intendere l'affermazione della Corte, bisogna fare un passo indietro, alla modifica del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3 del 2001).

Infatti, precedentemente alla riforma, la Costituzione attribuiva alle Regioni un'autonomia normativa che si esplicava in una potestà legislativa ed in una regolamentare. Nello specifico, con riferimento alla potestà legislativa, ex art. 117 Cost., era possibile individuare: una potestà legislativa piena ed esclusiva attribuita alle Regioni a Statuto Speciale (che avevano facoltà di legiferare al pari dello Stato per un gruppo tassativo e determinato di materie); una potestà ripartita o concorrente (per cui alle Regioni a Statuto ordinario, ed ad alcune a Statuto speciale, era consentito di legiferare nell'ambito e nel rispetto delle norme generali di principio dettate dallo Stato); infine, una potestà di attuazione o integrativa (attribuita alle Regioni a Statuto speciale, consentiva alle stesse di adattare la normativa statale già esistente alle necessità ed ai bisogni loro propri).

Il nuovo assetto costituzionale è stato completamente ribaltato dal novellato art. 117 Cost., che ha impostato il sistema di riparto di competenze in modo del tutto differente.

Infatti, al comma 2 del suddetto articolo, sono elencate in modo tassativo le materie in cui lo Stato esercita potestà legislativa esclusiva; il comma 4, invece fa riferimento alla potestà legislativa delle Regioni (per ogni materia non riservata espressamente alla legislazione statale); il comma 2, capoverso, indica, infine, le materie di legislazione concorrente (e riconosce alle Regioni potestà legislativa nelle materie medesime, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali non sia prevista riserva di legge). In altre parole, invertendo il precedente impianto, alla Regione è riconosciuto un generale potere legislativo, fatta salva soltanto una residuale potestà normativa statale per quelle materie che il legislatore costituzionale ha indicato tassativamente al comma 2 dell'art. 117 Cost., alla cui lettera s) è stata inserita anche la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Conseguentemente alla riforma del Titolo V, la Corte Costituzionale è stata investita da una mole di lavoro non indifferente, a causa dei conflitti

sorti tra Stato e Regioni proprio con riferimento ai novellati art. 117 e 118. La materia dell'ambiente è stata tra le prime ad essere oggetto di confusione da parte dei destinatari delle due norme, per cui la Consulta ha specificato ed affinato il concetto di tutela dell'ambiente.

Infatti, le sentenze della Corte Costituzionale hanno rimediato alle anomalie createsi nel sistema, riconoscendo che alcune materie indicate dall'art. 117 Cost., comma 2, (come quella dell'ambiente) acquistano un carattere trasversale in virtù della loro particolare adattabilità a più settori. Esse, abbracciando una vasta fascia di attività, giungono anche a settori che sono di competenza regionale. Ciò si spiega, secondo la Corte, proprio attraverso questo carattere di trasversalità che, essendo espressione di un valore, permette a tale materia di spostarsi orizzontalmente nell'ordinamento, pur mantenendo dei limiti affinché la trasversalità non esaurisca ed oltrepassi totalmente la materia regionale, che comunque mantiene dei propri spazi di attuazione garantiti dalla Costituzione.

Importanti a tal riguardo le sentenze n. 407 del 2002, n. 282 del 2002, n. 536 del 2002, nonché la n. 259 del 2004, con cui la Consulta ha evitato l'annullamento della legge regionale lombarda n. 19 del 2001, recante "Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti". Nella fattispecie, la disciplina regionale si presentava più restrittiva di quella statale riguardo agli standard richiesti.

4. Differenti conclusioni della Corte con riferimento ai parchi nazionali e regionali

Come pur ribadisce la Corte Costituzionale nella sentenza in esame (n. 108 del 2005), risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore nazionale. Ma, dal confronto tra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali e la norma regionale impugnata non può non notarsi che le modifiche introdotte costituiscono una mera deroga in peius degli standard di tutela richiesti.

Per questo motivo, con riferimento ai parchi nazionali, le norme impugnate sono illegittime costituzionalmente.

A diversa conclusione giunge la Corte con riferimento alle cave nei parchi regionali, infatti conclude che la questione non può ritenersi fondata. Il motivo sta nel fatto che i parchi regionali sono istituiti con legge regionale con cui vengono determinati anche i principi del regolamento dell'Ente Parco (ex art. 23 L. n. 394 del 1991).

Inoltre, la norma è rispettosa anche del principio di partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta, a norma dell'art. 22, comma 1, lett.c), Legge quadro sulle aree protette, per cui tali enti diversi dalle regioni sono presenti e partecipano al PRAE, che costituisce la sede di decisione in merito alle possibili deroghe al divieto di condurre cave nei parchi.

Infine, il rinvio al PRAE, spiega la Consulta, conferma che la legge della Regione Umbria lascia spazio sia alla partecipazione degli altri enti locali, sia all'emanazione di norme di carattere regolamentare di ulteriore dettaglio con cui fissare in modo più analitico la disciplina delle cave nei parchi regionali.

5. Ipotesi illegittima di espropriazione senza indennizzo prevista dall'art. 18-ter L.R.Umbria n. 2/2000

La Consulta ha dichiarato cessata la materia del contendere riguardo la questione di illegittimità costituzionale tra l'art. 18-ter L.R. Umbria n. 2/2000 e gli artt. 3, 41, 42 e 117, comma 2, lett. l), Cost. poiché l'articolo in oggetto è stato integralmente sostituito dall'art. 2 L.R. Umbria n. 34 del 23 dicembre 2004 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2), risolvendo così il problema a monte.

Ma, quale era stato l'oggetto della doglianza del ricorrente?

In realtà, secondo il Governo, l'art. 18-ter concretizzava, di fatto, un'ipotesi di espropriazione senza indennizzo per una finalità puramente lucrativa, nella parte in cui, al comma 1, tale articolo disponeva che " i materiali provenienti da scavi di opere civili assimilabili ai materiali di cava e non impiegati nella realizzazione delle opere stesse, sono ceduti a titolo gratuito al Comune competente per territorio, qualora eccedano la quantità di ventimila metri cubi totali"; inoltre, il comma 2 stabiliva che detti materiali potevano essere utilizzati per finalità ambientali, da parte del Comune, oppure venduti ad impianti di prima lavorazione o trasformazione di materiali di cava presenti nel territorio regionale.

La mancata indennità, legittimata dalla norma di cui all'art.18-ter,

sarebbe stata violativa, invece, degli artt. 3 (principio di uguaglianza), 41 (libera iniziativa economica privata), 42 (diritto di proprietà) Cost., nonché l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., che affida la materia dell'ordinamento civile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ma la Regione Umbria, costituitasi con memoria depositata il 27 marzo 2004, chiedeva alla Consulta, in un primo momento, che il ricorso fosse dichiarato inammissibile o infondato, poiché il fine perseguito dalla norma in questione era soltanto quello di evitare che degli scavi, estranei al progetto dell'opera da realizzare, potessero trasformarsi in cave permanenti. Detto scopo, sottolineava la Regione, poteva essere raggiunto attraverso la previsione di un deterrente, consistente proprio nel conferimento a titolo gratuito al Comune di quel materiale, come previsto dall'art. 18-ter L.R.Umbria n. 2/2000.

In secondo luogo, non vi sarebbe stata alcuna violazione di cui all'art.117, comma 2, lett. l), Cost., bensì una mera deroga, giustificata dal raggiungimento di altre finalità pubbliche, la cui competenza legislativa è assegnata alla Regione dalla Costituzione stessa.

Successivamente, con memoria depositata in data 11 gennaio 2005, la Regione Umbria osservava che era venuta meno la materia del contendere con la sostituzione dell'art. 18-ter da parte dell'art. 2 L.R.U. 34/2004, il quale dispone che "i materiali provenienti da scavi di opere pubbliche o private (...) *possono essere stoccati* in aree di cava in esercizio o aree di pertinenza di impianti di lavorazione o trasformazione di materiali di cava ubicate sul territorio regionale o *in aree messe a disposizione dal Comune* interessato alla realizzazione dell'opera o altri Comuni limitrofi, comprese le aree di cava smesse"

Nel nuovo testo della norma non si fa più riferimento ad alcuna cessione a titolo gratuito, risolvendo, in questo modo, il problema alla radice. Ma tale cessione realizzava davvero un provvedimento ablatorio reale (espropriazione), oppure ne assumeva soltanto le caratteristiche a livello contenutistico? Vi sono, infatti, alcuni provvedimenti che, pur esternandosi con le sembianze di quelli ablatori reali, non trovano la propria ragione d'essere nella potestà ablatoria. Dunque, se fosse vera tale ipotesi, non si potrebbe parlare neanche di indennizzo, poiché esso non ricade su provvedimenti di tal genere(2).

Note

(1) La principale fonte in materia di cave è, ancora oggi, costituita dal R.D. 29 luglio 1927, n. 1443 (richiamato dalla L.R.Umbria n.2/2000 al fine di individuare le sostanze estraibili, che sono causa di distinzione tra cave e miniere ex art. 2 del R.D.).

Precedentemente alla modifica del Titolo V Cost., le cave e torbiere rientravano tra le materie di competenza legislativa concorrente o ripartita delle regioni a statuto ordinario, ex art. 117 Cost. Con la L.Cost. 3/2001, tali materie, non più espressamente menzionate, dovrebbero essere considerate di competenza esclusiva delle regioni (anche se, a dire di alcuni, sarebbero state inglobate nella più ampia definizione di "governo del territorio", rimanendo, quindi, oggetto di potestà concorrente delle regioni).

Poiché manca una legge quadro statale, le regioni hanno predisposto un sistema normativo ed amministrativo di pianificazione, autorizzazione e controllo finalizzato a limitare al massimo i dissesti ambientali, idrogeologici e paesaggistici. Inoltre, il PRAE costituisce l'atto fondamentale della legislazione regionale poiché costituisce uno strumento di verifica, di indicazione di limiti ragionevoli e coerenti del materiale da estrarre, di ponderazione dei diversi interessi che si sovrappongono e delle diverse esigenze, nonché di individuazione delle zone dove svolgere l'attività di cava (un'individuazione di massima, naturalmente). Infatti il piano delle attività estrattive tiene conto sia degli interessi sia delle finalità produttive, sia degli interessi urbanistici sia della tutela e salvaguardia ambientali.

(2) L'art. 834 c.c. stabilisce che l'espropriazione è un istituto di diritto pubblico per cui un soggetto può essere privato, in tutto o in parte, di beni di sua proprietà per una causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di una giusta indennità.

Tale istituto ha trovato riconoscimento costituzionale nell'art.42, comma 3, Cost., il quale dispone che la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. Tre sono i principi ricavabili da tale previsione

costituzionale: innanzitutto, la riserva di legge (solo la legge può riconoscere, infatti, alla P.A. il potere di estinguere il diritto di un privato); secondariamente, quello della necessità di un interesse pubblico generale, che giustifichi l'atto ablativo; infine, l'obbligo di indennizzo, che costituisce, quindi, non una modalità di esercizio del potere, ma un presupposto di legittimità del provvedimento ablatorio stesso.

Tale ultimo elemento è assente in quei provvedimenti che assumono le sembianze di quelli ablatori, ma che in realtà non lo sono. La dottrina ha ritenuto che l'elemento di distinzione tra gli uni e gli altri sia da cercarsi nella potestà con cui agisce la P.A.; potestà che in essi non sarebbe ablatoria, bensì sanzionatoria (si pensi, ad esempio, alla confisca), organizzatoria (nei casi di trasferimenti autoritativi tra enti pubblici per motivi, appunto, di organizzazione), oppure conformativa, quando vi sono provvedimenti di avocazione di determinati beni in relazione alla loro natura o funzione sociale (ad esempio, nelle ipotesi di avocazione di cave alle Regioni).

Dunque, considerando la cessione a titolo gratuito del materiale in oggetto come deterrente, per impedire scavi non previsti nell'esecuzione dell'opera (così come dichiarava la Regione Umbria nella memoria depositata in data 27 marzo 2004), si potrebbe attribuire a tale previsione una funzione sociale, giustificata da finalità di tutela ambientale.

Potremmo, allora, assimilare il provvedimento che ne deriva non a quelli ablatori, bensì ai provvedimenti di tipo conformativo, concludendo che l'ipotesi di espropriazione senza indennizzo non si configurerebbe in virtù del fatto che l'obbligo dell'indennità è valido soltanto per i primi e non anche con riferimento ai secondi.