

Quadro delle competenze regionali in materia di urbanistica e di tutela dell'ambiente con particolare riguardo all'istituzione del Ministero dell'Ambiente e del Dipartimento per le aree urbane.

* * * * *

Scaletta ragionata degli argomenti discussi.

- 1) Obbiettivo dell'analisi: accertare se, nelle materie sopra indicate, si possa cogliere un processo di riappropriazione delle competenze regionali da parte dello Stato.
- 2) Analisi del titolo V D.P.R. 616: Assetto ed utilizzazione del territorio.
Considerazioni: "i trasferimenti" dallo Stato alle Regioni corrispondono alla lettura ed allo spirito della legge di delega n. 382 del 1975 e ad una corretta definizione normativa delle materie contenute nell'art. 117 Costituzione.
- 3) Urbanistica - Analisi degli artt. 80-83 D.P.R. 616

L'urbanistica intesa non più come disciplina dei suoli, ma come governo complessivo del territorio da parte delle Regioni.

In particolare spetta alle Regioni la disciplina delle attività umane (industriali, commerciali, turistiche, ricreative, ecc.) ed il controllo degli effetti che incidono sulla pianificazione del territorio e sull'ambiente.

A tale ampliamento della nozione di urbanistica non ha fatto riscontro né una riunificazione delle competenze statali in un unico organo, né una nuova organizzazione di canali di spesa.

Al contrario il numero dei Ministeri è aumentato (Ambiente - Aree urbane).

Un duro colpo alla nozione di urbanistica intesa come governo del territorio. La sentenza della Corte n. 359 del 21.12.85: "La nozione di urbanistica non esclude la configurabilità, in ordine al territorio di valutazioni e discipline diverse", anche "il territorio può essere punto di riferimento di una regolazione interamente orientata all'attuazione del valore paesaggistico".

In sostanza la Corte distingue tra tutela dell'ambiente nell'ambito della disciplina urbanistica ex art. 80 D.P.R. 616 e protezione delle bellezze naturali regolata da specifica disciplina (L. 1497/1939) dove le Regioni operano per delega ex art. 82 D.P.R. 616.

Si enuncia così la tesi di un interesse differenziato, quello del paesaggio, per la cui tutela trova ingresso una disciplina autonoma.

4) Ambiente - art. 101, 1° Co D.P.R. 616

L'ambiente, secondo i commentatori, è inteso nel senso di elemento naturale la cui tutela si risolve nella predisposizione di condizioni idonee a limitare gli effetti delle azioni umane in grado di suscitare la reazione della natura aggredita.

Per un assetto complessivo delle competenze occorre far riferimento agli artt. 101-105. Poteri dello Stato (standard) poteri degli Enti locali (controlli).

Con l'art. 102 lo Stato si riserva rilevanti funzioni di amministrazione attiva.

A giudizio della Comm. Giannini la lotta contro gli inquinamenti non avrebbe potuto ricondursi interamente nella

competenza regionale. Da qui una divisione orizzontale della materia.

Ma il ragionamento non sembra corretto: una materia o è ricompresa nel 117 ed allora è regionale, oppure non è ricompresa nel 117 ed allora può essere solo delegata.

Ora l'art. 101 D.P.R. 616 dimostra che la materia dell'ambiente è ricompresa nel 117.

E allora come si spiega questa divisione di competenze?

Occorre considerare che lo Stato nelle materie trasferite si è sempre riservata la funzione di indirizzo e coordinamento, funzione che, secondo la Corte Cost. è il risvolto positivo del limite dell'interesse nazionale.

Analogamente si deve ritenere che, quando lo richieda l'interesse nazionale, la competenza regionale possa essere circoscritta (così il Comm. di Capaccioli e Satta al D.P.R. 616).

D'altronde la stessa Comm. Giannini aveva riconosciuto in questa materia la coesistenza di interessi nazionali e regionali.

Gli inquinamenti rientrano quindi nel 117 ma coesistono due interessi, nazionale e regionale.

5) La L. 8 luglio 1986 n. 349 istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Un giudizio negativo è stato espresso al riguardo da M.S. Giannini "L'ambiente è competenza regionale. Il Ministero dell'Ambiente ruba ogni giorno competenze alle Regioni".

La legge segue di poco la sentenza della Corte Cost. 151 del 1986 che ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'art. 1 della L. 431/1985 sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

Le conclusioni della Corte:

- a) la L. 431 introduce una tutela dell'ambiente configurato come bene primario di tutti sussumibile in una autonoma disciplina, insuscettibile di essere subordinato ad altri valori, e in coerenza con l'art. 9 della Costituzione;
- b) il contrasto tra competenze statali e regionali in materia di tutela dell'ambiente va superato secondo un principio di cooperazione.

Si configura così un concetto di ambiente globalmente inteso che si pone al di fuori e al di sopra delle collocazioni per materia ormai consolidate nell'ordinamento. E il diritto all'ambiente fa capo allo Stato perché è un bene di tutti.

In realtà, al di là delle affermazioni della Corte, ci sono notevoli elementi di confusione.

Il nostro ordinamento non conosce:

- a) né una categoria organica di beni ambientali,
- b) né un complesso organico di norme volte alla loro tutela.

Anzi queste norme sono sparse tra: urbanistica, protezione delle bellezze naturali, beni culturali ed ambientali, misure antinquinamento nell'industria, agricoltura, caccia, pesca, parchi naturali, tutte materie che ricadono nella competenza regionale per trasferimento o per delega.

Ed allora sorge il dubbio che questo diritto all'ambiente si ponga al di fuori del diritto positivo.

Detto questo si può in concreto affermare:

1) l'art. 6, in materia di impatto ambientale, è un esempio di aggiramento delle competenze regionali perché lo Stato acquista una zona franca caratterizzata da ampia discrezionalità ed assenza di controlli.

Infatti, ex art. 6 D.P.R. 616, sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti CEE ed alla attuazione delle sue direttive, fatte proprie dallo Stato con legge.

L'art. 6 erode le competenze regionali perché:

- a) mancano criteri per identificare le opere da sottoporre alla verifica di impatto ambientale;
- b) mancano criteri di valutazione dei progetti ai fini della compatibilità ambientale;
- c) non si sa se questi criteri sono tratti da scienze esatte o da valutazioni socio-economiche;
- d) il 5° comma introduce e svela aspetti di discrezionalità - contrasto tra Ministri - questioni rimesse al Consiglio dei Ministri;
- e) con le V.I.A. si possono bloccare progetti di interventi previsti correttamente nei piani regolatori.

Art. 8 (Poteri del Ministro dell'Ambiente)

Il Ministro è il supremo controllore di Regioni, Province, Comuni.

- Con quale criterio si valuta il grave danno ecologico?
- L'intervento del Ministro è sanzionatorio o cautelare?
- Nel primo caso c'è competenza concorrente del Giudice penale?

Art. 9 - Comma 3° -

Il Ministro compie atti sostitutivi nel caso di inattività delle Regioni per le materie delegate.

Ma per l'art. 2 L. 382 i provvedimenti sostitutivi sono adottati dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente. Anche qui c'è un processo di riappropriazione delle competenze regionali che non si giustifica in nome della tutela dell'ambiente.

6. Dipartimento fra le aree urbane.

Non è stato ancora registrato il Decreto Presidente Consiglio Ministri che attribuisce al Ministro per le Aree Urbane alcune deleghe in questa materia.

Non è possibile quindi una puntuale valutazione.

Certo, si può dire fin d'ora, che anche in questo settore c'è una espropriazione di competenze regionali.

Ma il vero problema riguarda il finanziamento delle iniziati ve in materia urbanistica.

Dott. Armando Armonico
Dip. Servizi Legislativi
Consiglio regionale
della Toscana