

## *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*

di RAFFAELE BIFULCO, MARCELLO CECCHETTI

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Il federalismo ambientale e il modello tedesco. - 3. Una differenziazione non solo legislativa. - 4. Le richieste regionali. - 5. La proposta d'intesa.

### 1. *Premessa*

Il pendolo ha ripreso a muoversi. Improvvisamente. Dopo la sferzata neocentralista, originatasi dalla crisi economico-finanziaria e perpetuata nella legislazione ordinaria degli ultimi cinque anni, il regionalismo italiano pare risvegliarsi, a seguito dell'impegno di alcune Regioni a favore dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Molto si è scritto all'indomani della revisione costituzionale del 2001 su questa disposizione, da alcuni studiosi avversata e da altri giudicata con favore. Non è nostra intenzione, in questa sede, ripercorrere le tracce di quel vivo dibattito né di esaminare i precedenti tentativi di attivare il procedimento costituzionalmente previsto né tantomeno di valutare i recentissimi eventi che hanno portato alla ripresa della discussione (alludiamo, in particolare, ai due *referendum* consultivi regionali svoltisi in Lombardia e in Veneto il 22 ottobre 2017).

La cornice di questo breve intervento è rappresentata dalle concrete proposte avanzate dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto che, sul finire del 2017, hanno avviato le trattative con lo Stato, mentre il suo intento è il tentativo di evidenziare, per un verso, le caratteristiche e la natura delle funzioni richieste dalle Regioni e di fornire, per un altro, un'ipotesi di intesa. L'analisi verrà condotta con esclusivo riferimento alle richieste regionali in materie di tutela dell'ambiente, prendendo in considerazione i seguenti do-

cumenti: l'atto d'indirizzo-risoluzione n. 5321 dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna<sup>1</sup>; la risoluzione consiliare n. 97 del 7 novembre 2017 del Consiglio regionale della Regione Lombardia e, infine, la proposta di legge statale n. 43 della Regione Veneto recante «Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'art. 116, comma 3, della costituzione»<sup>2</sup>.

A tal proposito è bene anche precisare che ci asterremo dal giudicare il merito delle singole richieste, vale a dire l'opportunità dell'attribuzione di un determinato profilo ambientale alla Regione (anche se, in alcuni casi, appare palese l'irricevibilità della singola specifica richiesta sia per la genericità sia per l'interferenza con materie non considerate all'interno dell'art. 116, comma 3, Cost.). Tutto ciò rientra nell'ambito della valutazione politica, di cui volutamente, in questa sede, ci disinteressiamo. Inoltre non va dimenticato che le proposte sono solo «prime» proposte, suscettibili di cambiamenti nel corso della trattativa, ove questa dovesse andare avanti.

## 2. *Il federalismo ambientale e il modello tedesco*

La prima questione da porsi è se la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ammetta una differenziazione legislativa. Si tratta, evidentemente, di una questione di politica del diritto, visto che la Costituzione italiana assume che ciò possa avvenire.

In effetti il riparto della potestà legislativa in materia ambientale è uno dei temi più controversi negli Stati composti, in particolare di quelli federali.

Gli argomenti a favore della centralizzazione della disciplina legislativa in materia ambientale sono molti e rilevanti. Tra di essi i più ricorrenti sono: la difficoltà di contenere entro i limiti regionali determinate questioni ambientali (si pensi alla disciplina dei fiumi transfrontalieri o del transito dei rifiuti pericolosi); la preferibilità della riconduzione al centro delle scelte ambientali sia perché ciò faciliterebbe l'accordo tra più enti sia per la maggiore efficacia dello Stato

<sup>1</sup> Prot. DOC/2017/0000588 del 5 ottobre 2017, per come ulteriormente dettagliato in una nota degli uffici regionali datata 22 dicembre 2017.

<sup>2</sup> Pubblicata in *BURV*, n. 113, 20 novembre 2017.

nelle trattative internazionali sia ancora perché è così possibile evitare fenomeni di *dumping* ambientale (livelli di governo più attenti agli *standard* ambientali si trovano svantaggiati dal punto di vista competitivo). Da non sottovalutare anche la maggiore disponibilità dei politici locali ad accettare condizioni più rigide di tutela quando sono imposte dal centro. A favore della decentralizzazione depone soprattutto la migliore conoscenza delle esigenze del territorio di cui dispongono i livelli di governo periferici.

Questo astratto computo di vantaggi e svantaggi della centralizzazione va bilanciato con un dato di fatto, vale a dire la trasversalità della materia ambientale. Un dato di fatto che, tuttavia, non impedisce di ritenere che un'effettiva politica ambientale richiede regolazioni centralizzate, almeno nella fissazione degli standard e degli obiettivi ambientali. Ciò non esclude ovviamente che su questa base comune possano inserirsi regolazioni regionali maggiormente restrittive (come è spesso accaduto negli Stati federali: si pensi al caso delle regole sulle emissioni delle automobili in California, in cui gli Stati membri hanno spesso giocato un ruolo decisivo per l'adozione di discipline più attente alla salvaguardia dell'ambiente).

In estrema sintesi può dirsi che, anche negli Stati federali in cui la contrapposizione tra centro e periferia è più accesa, la soluzione percorsa è quella di una cooperazione – proceduralizzata o fattuale, non importa – tra i diversi livelli di governo.

Non è possibile, in questa sede, entrare in un esame comparato più dettagliato del riparto di competenze tra Federazioni e Stati membri. Al fine della valutazione delle richieste di maggiore autonomia in materia ambientale avanzate dalle Regioni, può tuttavia essere utile un rapido sguardo alla disciplina costituzionale che la Legge fondamentale tedesca dedica all'argomento.

Prima della riforma costituzionale del 2006, gli interventi della Federazione poggiavano su singoli titoli presenti soprattutto nell'art. 74, comma 1, nn. 1, 11, 11a, 12, 17, 18, 19, 20, 21 ss. e 24, che disciplinava la *konkurrierende Gesetzgebung* (per cui la competenza attribuita ai Länder può essere loro sottratta da un intervento della Federazione), e nell'art. 75, comma 1, ai nn. 1, 3 e 4, che disciplinava la *Rahmengesetzgebung* (più vicina alla nostra potestà legislativa concorrente).

La riforma costituzionale del 2006 non è riuscita a centralizzare completamente la materia dell'ambiente ma ha sicuramente spostato molte competenze verso la Federazione, riportandole nella *konkurrierende Gesetzgebung*. Può essere utile ricordare che, a seguito della revisione costituzionale del 2006, la Federazione, per esercitare al-

cuni poteri inclusi nella *konkurrierende*, non deve più richiamarsi alla clausola di necessità della disciplina federale (*Erfordernisklausel*); d'altro lato, in questo stesso ambito, i *Länder* possiedono un limitato potere di deroga nei confronti della disciplina legislativa federale (*Abweichungsgesetzgebung*) (art. 72, comma 3).

Dopo la riforma del 2006 la materia ambientale è così declinata attraverso ben quattro tipologie di *konkurrierende Gesetzgebung*: 1) le competenze per il cui esercizio è richiesto il richiamo alla clausola di necessità (art. 72, comma 2.); 2) le competenze che non necessitano di tale richiamo e che non prevedono un potere di deroga dei *Länder* (art. 74, comma 1, nn. 18, 24); 3) le competenze che non necessitano del richiamo alla clausola di necessità e che, invece, prevedono un limitato potere di deroga dei *Länder* (art. 74, comma 1, nn. 28, 29, 32); 4) le competenze che non necessitano del richiamo alla clausola di necessità e che prevedono un potere di deroga privo di limiti (art. 74, comma 1, n. 30). Si aggiunga che la Federazione, sempre in materia ambientale, ha anche alcune competenze legislative esclusive (art. 73, comma 1, nn. 6 e 6a in particolare).

Sarebbe superflua ogni osservazione sulla frammentarietà della disciplina della materia ambientale, sui problemi di *dumping* ambientale che essa può provocare e sui problemi interpretativi cui dà luogo: a tale ultimo fine si legga con attenzione l'art. 72, comma 3. n. 2, che, solo in materia di tutela della natura e del paesaggio (*Naturschutz* e *Landschaftspflege*), attribuisce ai *Länder* il potere di deroga condizionato, però, dal vincolo dei principi generali (*allgemeine Grundsätze*). Va anche aggiunto che, di fatto, nonostante tale complicazione, ai *Länder* continua a rimanere ben poco dal punto di vista legislativo, se la Federazione decide di esercitare i propri poteri legislativi.

Diverso è invece il peso dei *Länder* (e dei Comuni) nella fase dell'esecuzione delle leggi federali che, ai sensi dell'art. 83 della Legge fondamentale, spetta loro come propria attribuzione. In questo caso tocca ai *Länder* disciplinare l'organizzazione degli uffici e la procedura amministrativa (art. 84, comma 1). La riforma del 2006 permette però alla Federazione non solo di disporre diversamente (come già poteva accadere prima della riforma), ma soprattutto le permette di prescindere all'assenso della seconda camera (*Bundesrat*). In questo caso, a compensazione per i *Länder*, viene loro permesso di adottare disposizioni in deroga. D'altro canto, per casi eccezionali in cui vi sia una particolare esigenza di una disciplina unitaria a livello federale – prosegue ancora l'art. 84, comma 1 – la Federazione può disciplinare la procedura amministrativa senza possibilità di deroga da parte dei *Länder*; in tale ipotesi è però necessaria l'appro-

vazione del *Bundesrat*. Va aggiunto che normalmente le procedure amministrative ambientali ricadono in questa fattispecie sicché la materia è sottratta al potere di deroga dei *Länder*.

Il modello tedesco di federalismo ambientale presenta, dunque, luci ed ombre. Ombre, perché la potestà legislativa in materia è estremamente frammentata; luci, per la parte relativa all'esecuzione delle leggi federali, in quanto i *Länder*, una volta forniti degli *standard* ambientali per opera della legislazione federale, guadagnano alcuni spazi organizzativi e procedurali. La soluzione tedesca, al di là delle forme e guardando alla sostanza, potrebbe dunque essere estremamente utile per la trattativa in corso.

### 3. *Una differenziazione non solo legislativa*

L'art. 116, comma 3, si limita a prevedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in relazione a determinate materie, tra cui «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, comma 2, lett. s). Gran parte della dottrina che ha studiato i temi del regionalismo differenziato ha ritenuto che la materia in esame, nel caso in cui il procedimento ivi previsto dovesse andare a buon fine, possa trasformarsi in materia di potestà legislativa concorrente o residuale della Regione. Discorso corretto, anche perché condotto in astratto, senza riferimento a proposte e trattative concrete.

E tuttavia questa conclusione può essere ulteriormente raffinata. La formulazione della disposizione è tale, infatti, da permettere anche soluzioni che, pur restando nell'orbita delle due potestà legislative ipotizzate, rispondano maggiormente alle concrete esigenze degli attori in gioco (e qui pensiamo non solo alle Regioni ma anche allo Stato). L'accordo potrebbe così raggiungersi sia intorno al riconoscimento della potestà concorrente e/o residuale sia intorno a soluzioni più articolate, come il riconoscimento alla Regione del potere di fissare con legge standard di tutela maggiori rispetto a quelli statali sia intorno all'attribuzione alla Regione, sul modello tedesco dell'*Abweichungskompetenz*, del potere di adottare una disciplina differente, fermo restando il rispetto di principi fondamentali ben determinati.

Partendo da questa base, è forse possibile ampliare ulteriormente la prospettiva e provare a immaginare la disposizione in esame come la base legale di una differenziazione che non sia solo di tipo legislativo. In termini molto semplici, l'intesa tra Stato e Regione potrebbe consistere (anche) nel riconoscimento in capo alla Regione di ulteriori funzioni amministrative e della conseguente attribuzione alla stessa di

un potere normativo diretto a disciplinare l'organizzazione degli uffici e il procedimento amministrativo. Si potrebbe avviare in questo modo una prima sperimentazione di regionalismo d'esecuzione sulla falsariga di quanto prevede l'art. 84, comma 1, della Costituzione tedesca.

Questa possibilità va presa in seria considerazione soprattutto in relazione alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, atteso il carattere estremamente tecnico e settoriale delle discipline normative ambientali. Una considerazione realistica del diritto dell'ambiente – così dipendente da regolamenti, direttive e decisioni dell'Unione europea – spinge necessariamente verso un potenziamento delle funzioni amministrative delle Regioni piuttosto che in direzione di una irrealistica differenziazione legislativa.

A questo punto conviene verificare queste scarse considerazioni con quanto effettivamente le Regioni hanno chiesto alle amministrazioni statali.

#### 4. *Le richieste regionali*

A colpire l'attenzione sono innanzitutto il valore e l'entità tutto sommato limitati delle richieste aventi ad oggetto l'autonomia legislativa, intesa come potere di disciplinare attraverso legge la materia ambientale in maniera effettivamente differenziata rispetto allo standard statale.

Per convincersene, è sufficiente dare uno sguardo più ravvicinato ai documenti presentati dalle Regioni.

Tra le 11 richieste in materia ambientale della Lombardia<sup>3</sup> solo due sembrano rivestire tale carattere: *a)* la richiesta – in verità alquanto generica – di «piena potestà nel rispetto della normativa dell'Unione europea, di prevedere e applicare sul territorio lombardo regole certe in tema di tutela dell'ecosistema, al fine di limitare i danni all'agricoltura» (2) (i numeri in parentesi tonda si riferiscono all'ordine con cui le richieste sono state presentate nella risoluzione consiliare); *b)* la richiesta riguardante la competenza a disciplinare le modalità di gestione dei rifiuti urbani e speciali, compresa la possibilità di allineare la capacità impiantistica al reale fabbisogno e garantire piena attuazione al principio dell'autosufficienza su base regionale (11)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> In verità le richieste in materia ambientale si riducono a 10 visto che la n. 4 riguarda una materia rientrante più specificamente nella materia dei beni culturali.

<sup>4</sup> Una richiesta che, come si vedrà, è comune anche alle altre due Regioni. Il fine così perseguito, anche se con modalità differenti, è di liberarsi dall'obbligo di solidarietà interregionale previsto dall'art. 35 d.l. 133/2014.

L'atto di indirizzo della Regione Emilia-Romagna, in materia di tutela dell'ambiente, indica 4 obiettivi strategici molto generali (ve ne è anche un quinto relativo, però, al sistema di protezione civile)<sup>5</sup>. Questi obiettivi, come si è detto, sono stati poi successivamente dettagliati. Richieste di autonomia legislativa a tutto tondo riguardano soprattutto la possibilità di adottare norme in materia di vincolo idrogeologico<sup>6</sup>.

Quanto al Veneto, le richieste regionali sono formulate in articoli. L'unica espressa richiesta di autonomia legislativa di tipo concorrente riguarda la disciplina degli scarichi, sebbene vada precisato che la Regione, pur non formulando la richiesta nell'articolato, chiede l'attribuzione di potestà legislative anche in materia di demanio marittimo (artt. 29 e 31)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> L'atto di indirizzo contiene i seguenti obiettivi: «a) il riconoscimento in capo alla Regione della potestà legislativa in materia di ambiente con riferimento all'emanazione di norme di dettaglio nell'ambito della legislazione e della normativa tecnica statale finalizzate ad introdurre norme di semplificazione per il raccordo dei procedimenti con quelli di competenza regionale nonché a disciplinare l'organizzazione delle funzioni amministrative assegnate alla Regione; b) il riconoscimento in capo alla Regione della competenza a emanare norme volte ad attribuire compiti di tutela dell'ambiente e di sicurezza territoriale alle proprie agenzie quali centri di competenza inter-istituzionali vocati all'integrazione amministrativa in materia. Le agenzie agiscono nel quadro degli indirizzi normativi ed operativi stabiliti dalla Regione in coerenza con quanto previsto dal punto precedente; c) il riconoscimento in capo alla Regione delle competenze amministrative, attuative e complementari, in materia di ambiente, attualmente esercitate a livello sovracomunale, nel territorio della Regione; d) il riconoscimento in capo alla Regione di strumenti gestionali finalizzati a conseguire elevati livelli di tutela ambientale in una logica di azione continua e pluriennale con particolare riferimento all'esigenza di contrastare fenomeni di dissesto e inquinamento del territorio, di gestione delle acque per l'adattamento ai cambiamenti climatici e assicurare una più rapida e certa gestione dello stesso nell'ambito della *governance* stabilita dalla legge statale».

<sup>6</sup> 1.5.3. *Vincolo idrogeologico*: «la Regione Emilia-Romagna è competente a dettare le norme di legge in materia di vincolo idrogeologico e a disciplinare le relative funzioni amministrative» (numeri e titolo, nel caso dell'Emilia-Romagna, si riferiscono all'ordine con cui gli uffici regionali hanno dettagliato le richieste del citato atto di indirizzo-risoluzione).

<sup>7</sup> *Art. 7 – Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*: «1. Nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, spetta alla Regione del Veneto la potestà legislativa ai sensi dell'articolo 17, terzo comma, della Costituzione, con riguardo alla disciplina degli scarichi e con particolare riferimento alla disciplina dell'accertamento degli illeciti amministrativi di cui all'articolo 133 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 153 “Norme in materia ambientale”, dell'irrogazione e della riscossione delle relative sanzioni amministrativa. 2. La Regione determina, sulla scorta del proprio Piano di Tutela delle Acque, i limiti allo scarico degli impianti che recapitano nella Laguna di Venezia e nel suo bacino scolante».

A guardare meglio, l'effettiva autonomia legislativa che le Regioni richiedono in questa materia riguarda la possibilità di organizzare la gestione delle funzioni amministrative. In questa prospettiva l'autonomia legislativa delle Regioni si diversifica, spaziando da richieste relative alla distribuzione delle competenze degli enti deputati alla tutela ambientale sul territorio regionale<sup>8</sup>, alla valutazione d'impatto ambientale<sup>9</sup>, alla disciplina di alcune tasse a fini ambientali<sup>10</sup>.

In realtà, la parte preponderante delle richieste regionali tocca le funzioni amministrative. Ciò risulta assolutamente evidente nel caso

<sup>8</sup> Per la Lombardia: «autonomia nella disciplina dell'organizzazione dei servizi di tutela ambientale» (5); «attribuzione alla Regione di poter definire a livello sub regionale le competenze di organismi aventi attualmente competenza ambientale, anche con poteri sostitutivi e commissariali, in caso di inerzie o inadempimenti sull'attuazione della programmazione, in particolare ove ricorrono rischi o casi di infrazioni europee» (7); «piena autonomia regionale nella definizione degli ambiti territoriali ottimali per i servizi pubblici locali in materia ambientale» (8); per l'Emilia-Romagna: *1.0.1. Disciplina generale sulla tutela dell'ambiente e in materia di strumenti per la protezione ambientale*: «la Regione Emilia-Romagna disciplina le funzioni in materia di ambiente delle amministrazioni che operano sul suo territorio. In particolare la Regione può dettare norme per introdurre forme di semplificazione amministrativa, raccordare i procedimenti e organizzare l'esercizio delle funzioni in materia ambientale»; *1.0.2. Agenzie regionali con compiti in materia ambientale*: «La Regione Emilia-Romagna può emanare norme volte ad attribuire compiti di tutela dell'ambiente e di sicurezza territoriale alle agenzie regionali di settore, quali centri di competenza interistituzionali che perseguono l'integrazione amministrativa in materia di ambiente e difesa del suolo secondo gli indirizzi e le modalità stabiliti dalla Regione»; *1.6. Disciplina in materia di servizi pubblici ambientali*: «la Regione Emilia-Romagna è competente a dettare norme di legge per disciplinare autonomamente sul proprio territorio i servizi pubblici ambientali, individuando le caratteristiche dimensionali degli ambiti gestionali, stabilendo la durata degli affidamenti dei servizi in relazione al carattere industriale degli stessi e alla necessità di investimento del bacino, regolamentando la vigilanza sugli stessi anche attraverso l'individuazione di organi statali».

<sup>9</sup> Lombardia: «estensione delle competenze amministrative di valutazione di impatto ambientale attribuite alla Regione di tutti gli interventi ricompresi nel territorio regionale e non relativi a infrastrutture statali, fermo restando quanto contenuto nei successivi paragrafi "Grandi reti di trasporto e navigazione" e "Porti e aeroporti civili"; potestà di regolare le competenze proprie e quelle degli enti locali sulle procedure per il rilascio dei provvedimenti di valutazione di impatto ambientale» (3).

<sup>10</sup> Emilia-Romagna: *1.4.2. Graduazione del bollo auto a fini di risanamento atmosferico*: «la Regione Emilia-Romagna può disciplinare la tassa automobilistica (bollo auto) graduandone l'entità in funzione della potenzialità emissiva del mezzo, con la finalità di raggiungere gli obiettivi di qualità dell'aria fissati dal PAIR 2020 e di orientare il rinnovo del parco veicolare regionale verso mezzi ambientalmente sostenibili. Le eventuali maggiori entrate saranno destinate a misure di risanamento della qualità dell'aria».

del Veneto<sup>11</sup>. In ciò può scorgersi uno scarto tra quanto le Regioni –

<sup>11</sup> Si riportano di seguito le proposte della Regione Veneto, formulate in articoli: art. 11 – Valutazione di impatto ambientale: «1. Sono trasferite alla Regione del Veneto le funzioni amministrative relative al procedimento di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli dal 19 al 29 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”, attinente ai progetti di competenza statale, indicati nell’Allegato II e nell’Allegato II-bis del decreto, finalizzati alla realizzazione di opere ubicate esclusivamente nel territorio della Regione. 2. Con riferimento ai progetti di opere di cui al comma 1, la Regione applica il medesimo procedimento di valutazione di impatto ambientale relativo alle opere di sua esclusiva competenza»; art. 14 – Ulteriori funzioni regionali in materia di tutela dell’ambiente: «1. Sono trasferite alla Regione del Veneto le seguenti funzioni amministrative in materia di tutela dell’ambiente di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”, esercitate dallo Stato: a) indicazioni delle misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti, in deroga a quanto previsto dall’articolo 195, comma 1, lettera b), del decreto; b) determinazione di criteri generali, ai fini dell’elaborazione dei piani regionali di cui all’articolo 199 del decreto, con particolare riferimento alla determinazione delle linee guida per l’individuazione degli ambiti territoriali ottimali e per il coordinamento dei piani stessi, in deroga a quanto previsto dall’articolo 195, comma 1, lettera m), del decreto; c) determinazione delle linee guida inerenti le forme ed i modi della cooperazione fra gli enti locali, secondo criteri di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità, in deroga a quanto previsto dall’articolo 195, comma 1, lettera o), del decreto; d) indicazione dei criteri generali, ivi inclusa l’emanazione di specifiche linee guida, per l’organizzazione e l’attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, in deroga a quanto previsto dall’articolo 195, comma 1, lettera q), del decreto; e) determinazione dei criteri qualitativi e quantitativi per l’assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani, in deroga a quanto previsto dall’articolo 195, comma 2, del decreto; f) competenze di cui all’articolo 195, comma 1, lettera p), del decreto legislativo n. 152 del 2006; g) competenze di cui all’articolo 195, comma 2, lettera g), del decreto legislativo n. 152 del 2006; h) competenze di cui all’articolo 195, comma 1, lettera r), del decreto legislativo n. 152 del 2006. 2. Sono altresì trasferite alla Regione del Veneto le funzioni amministrative di cui alla parte VI, Titolo III, del decreto legislativo n. 152 del 2006, relative ai procedimenti finalizzati ad ottenere il risarcimento del danno ambientale per gli eventi occorsi nel territorio regionale»; art. 29 – Regionalizzazione della Agenzia del Demanio: «1. Sono trasferiti alla Regione del Veneto i beni del demanio marittimo e del demanio idrico di cui all’articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 “Attribuzione ai comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”. 2. Sono conseguentemente trasferite alla Regione del Veneto le funzioni amministrative esercitate dall’Agenzia del Demanio – Filiale Veneto relativamente ai beni del demanio marittimo e del demanio idrico di cui al comma 1»; art. 31 – Funzioni in materia di demanio marittimo e salvaguardia della Laguna di Venezia: «1. Sono trasferite alla Regione del Veneto le funzioni amministrative già esercitate dallo Stato sulla Laguna di Venezia mediante il Magistrato delle Acque, e trasferite al Provveditorato interregionale per le opere pubbliche ai sensi dell’articolo 18 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, con particolare riferimento: a) alla gestione del demanio marittimo di cui all’articolo 105 del decreto legislativo 31 marzo 1988, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle re-

o meglio, i loro vertici politici – vogliono mostrare di riuscire ad ottenere sul piano politico rispetto alla realtà delle Regioni come istituzioni presenti sul territorio soprattutto attraverso le loro politiche pubbliche. Il discorso non cambia se si volge lo sguardo alle richieste della Regione Lombardia<sup>12</sup> e della Regione Emilia-Romagna<sup>13</sup>.

gioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”; *b)* alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionali o interregionale di cui all’articolo 105, comma 2, lettera *e)*, del decreto legislativo n. 112 del 1998; *c)* alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri di cui all’art. 89, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo n. 112 del 1998; *d)* alla salvaguardia di Venezia, di cui alla legge 16 aprile 1973, n. 171 “Interventi per la salvaguardia di Venezia” e alle ulteriori norme vigenti in materia»; art. 59 – Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi: «1. Sono trasferite alla Regione del Veneto le funzioni amministrative in materia di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui all’articolo 29, comma 2, lettera *l)*, del decreto legislativo 31 marzo 1988, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”, secondo le modalità individuate nella legge 23 agosto 2004, n. 239 “Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia”»; art. 61 – Necessità della intesa con la Regione per la localizzazione degli impianti di incenerimento: «1. Gli impianti di incenerimento con recupero energetico non possono essere localizzati dalle normative nazionali sul territorio della Regione del Veneto senza che sia stata raggiunta un’intesa con la stessa Regione, nonché senza che siano state esperite le procedure di valutazione di impatto ambientale, nel rispetto delle disposizioni regionali»; art. 62 – Divieto di attività estrattive nel Golfo di Venezia: «1. Lo svolgimento di attività estrattive di idrocarburi nel Golfo di Venezia è vietato sino a quando non sia definitivamente accertata, sulla base di una intesa con la Regione del Veneto, la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste».

<sup>12</sup> «Piena potestà amministrativa regionale nei procedimenti di bonifica dei siti di interesse nazionale, comprese le forme di finanziamento» (6); «autonomia regionale nella definizione delle compensazioni economiche e ambientali, strettamente connesse alle esigenze delle realtà territoriali da compensare, nell’ambito delle concessioni per l’utilizzo delle risorse ambientali e naturali, con particolare riferimento alla montagna» (9); «competenza a disciplinare il recupero di specifiche categorie di rifiuti significative per il territorio lombardo e a valutare, in un’ottica di economia circolare, la possibilità di attribuire la qualifica di non rifiuto a specifici prodotti» (10).

<sup>13</sup> *1.1.1. Smaltimento dei rifiuti*: «la Regione Emilia-Romagna può vietare l’ingresso nel proprio territorio dei rifiuti che derivano dal trattamento dei rifiuti urbani in maniera indifferenziata e che sono destinati a essere conferiti agli impianti di smaltimento e di recupero energetico. Tale divieto è derogabile da accordi tra la Regione e altre regioni. Per l’ingresso di tali rifiuti la Regione può fissare un’addizionale all’imposta sul reddito, progressiva e proporzionata ai quantitativi»; *1.1.2. Sottoprodotti*: «la Regione Emilia-Romagna può stabilire criteri da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanza o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti, sulla base delle condizioni poste dall’art. 184 del decreto legislativo n. 152 del 2006»; *1.1.3. Procedimenti semplificati di autorizzazione all’attività di recupero dei rifiuti*: «la Regione Emilia-Romagna può dettare norme per specificare criteri e condizioni per l’applica-

## 5. *La proposta d'intesa*

Questa rapida sintesi porta in evidenza che le richieste regionali mirano soprattutto all'attribuzione di ulteriori funzioni amministrative, accompagnando tale richiesta con quella di poter disciplinare

zione delle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006»; 1.1.4. *Intese con effetti sulla pianificazione regionale in materia di rifiuti*: «i provvedimenti statali, che abbiano ricadute dirette sull'attuazione delle misure contenute nella pianificazione regionali in materia di rifiuti, sono adottati d'intesa tra lo Stato e la Regione Emilia-Romagna, al fine di regolare l'impatto di tali provvedimenti sul territorio regionale»; 1.1.5. *Accordi e contratti di programma in materia di rifiuti*: «la Regione Emilia-Romagna può stipulare, con enti pubblici, imprese, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria, accordi e contratti di programma che abbiano ad oggetto la gestione, anche sperimentale, di attività ed impianti finalizzati a trattare, ai fini di una loro valorizzazione, rifiuti e acque reflue. Con tali accordi e contratti possono essere stabilite discipline anche derogatorie della normativa nazionale nel rispetto della normativa europea»; 1.1.6. *Garanzie finanziarie*: «la Regione Emilia-Romagna può stabilire garanzie finanziarie in materia di impianti di gestione dei rifiuti con particolare riferimento a quelli autorizzati in base alle procedure semplificate previste dal d.lgs. n. 152 del 2006»; 1.2.1 *Fondo per la bonifica dei siti inquinati*: «È istituito un fondo per la bonifica dei siti contaminati d'interesse regionale, attraverso il quale lo Stato garantisce alla Regione Emilia-Romagna risorse finanziarie, con cadenza annuale, per programmi di investimento con particolare riferimento all'esigenza di far fronte agli interventi surrogatori, con possibilità di apertura di contabilità speciali regionali per accelerare le fasi di gestione della spesa»; 1.3.1. *Pianificazione e gestione delle risorse idriche*: «i provvedimenti statali che hanno effetti sulle attribuzioni regionali in materia di pianificazione e gestione delle risorse idriche sono adottati previa stipula di apposite intese tra lo Stato e la Regione Emilia-Romagna, volte a regolarne l'impatto sul territorio regionale anche in relazione alla definizione di criteri tecnici»; 1.3.2. *Programmazione in materia di gestione delle risorse idriche*: «È istituito un Fondo per la gestione strategica delle risorse idriche, attraverso il quale lo Stato garantisce alla Regione Emilia-Romagna risorse finanziarie, con cadenza annuale, per programmi di investimento da realizzarsi a regia regionale nel rispetto della pianificazione di settore»; 1.4.1. *Investimenti a fini di risanamento atmosferico*: «È istituito un Fondo attraverso il quale lo Stato garantisce alla Regione Emilia-Romagna risorse finanziarie, con cadenza annuale, per programmi d'investimento da realizzarsi a regia regionale nel rispetto della pianificazione di settore»; 1.5.1. *Fondo per investimenti in materia di difesa del suolo*: «È istituito un Fondo attraverso il quale sono garantite alla Regione Emilia-Romagna, con cadenza annuale, risorse per programmi di investimento, di norma triennali, in materia di difesa del suolo. Le risorse sono trasferite in contabilità speciale sulla base di un accordo tra lo Stato e la Regione con l'individuazione di un soggetto regionale quale garante della celerità e della correttezza dei processi di spesa. La Regione disciplina con propria legge le modalità di adozione e i contenuti dei programmi dei lavori di difesa del suolo»; 1.5.2. *Semplificazione procedurale per le varianti non sostanziali del Piano di bacino distrettuale*: «a fini di semplificazione procedurale, la Regione Emilia-Romagna può approvare le varianti non sostanziali del Piano di bacino distrettuale di cui all'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, o di suoi stralci, nei casi in cui le stesse interessino il territorio della sola Regione. L'approvazione richiede il parere favorevole del Segretario generale dell'Autorità di bacino».

tali funzioni: una potestà normativa tutta mirata, quindi, alla disciplina delle funzioni amministrative. Se questa è la prospettiva, va accolta con attenzione anche l'idea, avanzata dal Veneto, di un coinvolgimento iniziale delle Regioni nell'adozione dei regolamenti ministeriali in materia ambientale. La disciplina di alcune di queste funzioni potrebbe tuttavia interferire con le attribuzioni di amministrazioni statali o di enti pubblici nazionali, sicché gli autori dell'intesa dovranno prestare particolare attenzione a queste possibili interferenze.

Torna così utile, almeno come modello di riferimento, la disciplina costituzionale contenuta nella Costituzione tedesca, dalla quale hanno preso avvio queste osservazioni. Anche lì, come si è visto, la effettiva maggiore differenziazione prende forma nella fase esecutiva piuttosto che in quella legislativa.

Tenendo conto di tutto, è dunque possibile formulare uno schema di proposta d'intesa che faccia tesoro di quanto osservato finora.

I contenuti normativi in grado di intercettare le esigenze delle Regioni richiedenti e, al tempo stesso, di incontrare la condivisione del Governo nazionale potrebbero, innanzitutto, fare leva sul riconoscimento alla «Regione differenziata», con riferimento specifico alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di tre tipi di potestà legislativa a carattere generale:

*a)* Una potestà legislativa avente ad oggetto l'introduzione di misure per una protezione maggiore rispetto a quella prevista a livello statale, sul modello che l'art. 193 del TFUE configura per le relazioni tra ordinamento UE e Stati membri. Tale potestà, al fine di rendere possibile allo Stato la valutazione di eventuali ragioni ostative fondate su esigenze di uniformità della normativa ambientale o sulla tutela di interessi concernenti altre materie di competenza legislativa statale, dovrebbe essere assoggettata ad una procedura di controllo preventivo da parte del Governo nazionale da svolgere nella fase che intercorre tra l'approvazione consiliare e la promulgazione da parte del Presidente della Regione. La deliberazione legislativa, dunque, dovrebbe essere comunicata al Governo, il quale, entro un termine certo (ad es. trenta giorni), avrebbe il potere di esprimere le proprie valutazioni facendo emergere le predette, eventuali, ragioni ostative: scaduto il termine, la legge regionale potrebbe comunque essere promulgata, rimanendo salva, ovviamente, la possibilità della impugnazione ai sensi dell'art. 127 Cost. (che, stando al tenore dell'art. 116, comma 3, non può formare oggetto di alcun regime differenziato).

*b)* Una potestà legislativa avente ad oggetto, più specificamente, il potere di allocazione, in via residuale, di tutte le funzioni ammi-

nistrative in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» che la legislazione dello Stato non attribuisca a organi o enti di livello statale, con la precisazione che tale potestà dovrà necessariamente essere esercitata in conformità a quanto previsto dall'art. 118 Cost. e dovrà rispettare, altresì, le funzioni amministrative ambientali che siano qualificate dalla legge statale come «funzioni fondamentali» dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

c) Una potestà legislativa (senza escludere, almeno in parte, l'adozione di atti regolamentari) avente ad oggetto, ancor più specificamente, la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative intestate alla Regione, nel rispetto delle norme procedurali statali che risultino qualificabili – in base al ben noto orientamento della giurisprudenza costituzionale – come livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione. A tale potestà legislativa potrebbe anche esserne abbinata una analoga per l'adozione di sole «norme di principio» concernenti l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane, con il medesimo limite dei livelli essenziali delle prestazioni «procedimentali» stabiliti dalla legislazione dello Stato e in ossequio a quanto disposto dall'art. 117, comma 6, Cost. in tema di potestà regolamentare degli enti locali.

In aggiunta ai tre tipi di potestà legislativa appena descritti, in un'autonoma disposizione normativa potrebbe essere riconosciuto alla Regione differenziata il potere di iniziativa per l'adozione di regolamenti e di atti amministrativi generali di competenza dello Stato o di organi ed enti di livello statale che rispondano a inderogabili esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale, mediante la presentazione di un progetto accompagnato da una relazione illustrativa e da una relazione tecnico-finanziaria. L'esercizio di tale potere, al fine di giustificare e formalizzare il «regime differenziato» rispetto alle Regioni di diritto comune, dovrebbe essere supportato dall'allegazione di esigenze specifiche riferibili al territorio della Regione proponente e imporrebbe, da parte dell'organo o ente competente all'adozione dell'atto, l'avvio dell'istruttoria entro un termine certo, con comunicazione formale alla medesima Regione allo scopo di consentirne una qualificata partecipazione al procedimento.

A completamento delle forme di autonomia differenziata fin qui esposte si collocherebbe, infine, un'apposita disposizione contenente l'elenco delle funzioni amministrative in materia che lo Stato ritenga di poter «trasferire» alla Regione interessata o che, comunque,

quest'ultima intenda acquisire (anche da enti diversi dallo Stato) o consolidare nel suo «patrimonio» con il regime giuridico rinforzato dell'art. 116, comma 3, Cost. A tale disposizione, infine, previa quantificazione dei costi delle funzioni amministrative trasferite, potrebbe seguire la disciplina finanziaria delle risorse aggiuntive che, ai sensi dell'art. 119, comma 4, Cost., risulterebbero necessarie alla Regione per l'esercizio delle suddette funzioni.