

# Gruppo di lavoro sulla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”

Verbale dell’incontro del 12 novembre 2003

(Roma, sede di Astrid)

Sono presenti al primo incontro del Gruppo di lavoro: Prof. S. Grassi (coordinatore); Prof. C. Malinconico; Prof. M. Cecchetti; Dott. J. Sce; Dott. Falasca; Dott. A. Borzì.

\*\*\* \* \*\*\*

La metodologia seguita dai gruppi di lavoro tematici di Astrid si articola in tre fasi, distinte e progressive, di analisi dei problemi giuridici:  
produzione di un paper sullo stato dell’arte dell’assetto delle competenze nella materia considerata, così come risulta dal nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione;  
esame della normativa in cantiere;  
analisi delle scelte effettuate dal legislatore alla luce del nuovo testo costituzionale ed eventuale formulazione di soluzioni alternative.

L’indice ideale del paper dovrebbe sviluppare almeno tre direttrici di ricerca.

La disciplina giuridica dell’ambiente prima della riforma del Titolo V

In particolare, l’analisi della disciplina giuridica dell’ambiente antecedente al titolo V dovrebbe focalizzare l’attenzione sulla produzione legislativa regionale per verificare se ed in che misura essa abbia costituito un momento di innovazione delle tecniche e degli strumenti di tutela dell’ambiente ovvero si sia limitata alla riproduzione/attuazione della normativa comunitaria e nazionale.

L’ambiente dopo la l. cost. n. 3 del 2001

Il tema è suscettibile di articolarsi in più ambiti di ricerca.

B1) In primo luogo può essere utile capire quale ruolo gioca l' "ambiente" nel testo costituzionale. Occorre rammentare, infatti, che il termine "ambiente" entra in Costituzione proprio con la riforma del 2001, ma a valle di una consolidata elaborazione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale sulla tutela dell'ambiente come valore costituzionale. Inoltre, particolare importanza riveste la prospettiva aperta da alcuni d.d.l. di revisione costituzionale che vorrebbero introdurre la menzione dell'ambiente nella prima parte della Costituzione, attraverso la modifica dell'art. 9. Su quest'aspetto appare opportuna una riflessione puntuale del gruppo di lavoro, nell'ambito del paper.

B2) La riflessione dovrebbe continuare sulla corretta identificazione della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nel nuovo art. 117, Cost. Com'è noto la Corte costituzionale ha chiarito, sulla scorta della propria giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V, che l'ambiente costituisce più che una materia, un valore costituzionale che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale" nella quale sono ammessi atti di intervento legislativo regionale; sotto questo profilo l'ambiente può essere assimilato ai "livelli essenziali delle prestazioni" di cui all'art. 117, co. II, Cost.

In ordine alla ricostruzione dei contorni della materia "ambiente" si può tener conto anche di quanto prevede il Progetto di intesa ex art. 116, co. III, Cost., predisposto dalla Regione Toscana che cerca di delimitare, seppur attraverso una scelta convenzionale che coinvolge la Regione e lo Stato, una fisionomia dell'oggetto "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". Occorre ribadire che la scelta è convenzionale e si regge sull'analisi della disciplina vigente; tuttavia l'ambiente per le proprie caratteristiche è poco suscettibile di definizioni a priori, mentre la determinazione dell'oggetto di tutela passa attraverso un momento codecisionale di tutti i livelli di governo coinvolti nella tutela di interessi che toccano l'ambiente.

Per questo motivo, più che l'inserimento del termine "ambiente", sarebbe opportuno che con la modifica dell'art. 9 si operasse la costituzionalizzazione del principio di integrazione.

B3) Un ulteriore aspetto da approfondire attiene all'allocazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo in materia di tutela dell'ambiente. L'art. 118 Cost. individua i principi e le fonti del riparto di competenze amministrative, ma occorre capire come la disciplina costituzionale deve essere interpretata alla luce delle peculiarità della materia.

Oggi i comuni e le province esercitano soprattutto funzioni di controllo, le Regioni funzioni di programmazione e lo Stato provvede all'emanazione della normativa tecnica. Questo modello è corretto o sarebbe utile operare modifiche? Si pensi, ad esempio, nell'ambito della produzione della normativa tecnica, al ruolo che hanno oggi le agenzie di tutela dell'ambiente, poco più che consultivo e che andrebbe rafforzato. Più in generale, il ruolo e i compiti del sistema delle agenzie meritano una riflessione approfondita; le agenzie dovrebbero essere organi tecnici particolarmente qualificati, senza duplicare le sedi di amministrazione attiva, in quanto le scelte in campo ambientale dovrebbero essere lasciate ai soggetti istituzionali politicamente responsabili.

Particolare attenzione meritano, inoltre, le sedi di raccordo tra i diversi livelli di governo, soprattutto in campo ambientale, considerata la natura “trasversale” della materia di cui all’art. 117, co. II, lett. s), Cost.

Inoltre, occorre chiedersi quali possono essere gli strumenti per rafforzare, non solamente la collaborazione istituzionale, ma anche la partecipazione e l’informazione dei privati e delle associazioni alle decisioni che hanno rilevanza sull’ambiente.

Infine, strettamente connesso al profilo attinente alla distribuzione delle funzioni amministrative, c’è l’aspetto relativo alla distribuzione delle risorse per l’attuazione delle politiche ambientali.

B4) Si impone, inoltre, l’esame dell’assetto delle competenze legislative e amministrative in materia di tutela dell’ambiente alla luce della l. n. 131 del 2003, c.d. legge La Loggia (anche in vista dell’emanazione dei decreti di attuazione), in particolare sotto il profilo dell’individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 2), con riferimento alla determinazione dei principi fondamentali in materia di valorizzazione dei beni ambientali (art. 1, comma 4), nonché in relazione agli ambiti disciplinare che rientrano nella previsione dell’art. 117, comma II, lett. s), Cost. (art. 1, comma 5).

#### C) Il sistema delle fonti in materia ambientale

Estremamente importante è il tema della sistemazione delle fonti in materia ambientale.

La tendenza odierna è quella della testunificazione rispetto a cui possono proporsi modelli alternativi.

Si pensi, ad esempio, alla strada della legge di principi in materia ambientale (già parzialmente percorsa, nel 1994 sotto il discatero dell’on. Spini) a cui dovrebbe accompagnarsi un’attuazione in sede regolamentare.

Inoltre, un altro aspetto rilevante è costituito dall’individuazione di un prototipo di corretto procedimento per la produzione della normativa tecnica.

Il coordinatore: Prof. Stefano Grassi