

## LA LOTTA AGLI INQUINAMENTI: NOTE DI LEGISLAZIONE REGIONALE

**SOMMARIO:** 1. La tendenza delle regioni ad operare oltre i limiti della enumerazione costituzionale delle materie di loro competenza. — 2. I loro interventi in settori nettamente diversi da tali materie, e le ragioni di ciò: la contraddizione tra l'impostazione dell'art. 117 cost. e la realizzazione dei valori costituzionali. — 3. La settorialità della materia di competenza delle regioni come contraddittoria al carattere rappresentativo di queste. — 4. La realizzazione di questo loro carattere implica la loro trasformazione in enti a competenza generale, limitata solo in relazione al livello degli interessi implicati. Le conseguenze in questo senso che si possono trarre dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sull'interesse nazionale come limite delle competenze regionali. — 5. La realizzazione di tale trasformazione mediante leggi ordinarie statali di attribuzione di competenze normative e di delegazione di competenze amministrative, che sono di attuazione della Costituzione e quindi dovute. — 6. I poteri delle regioni. Impossibilità di una loro autoattribuzione in materie non comprese nella enumerazione costituzionale. I dubbi che ciò possa avvenire anche in queste materie: la possibilità che i diritti soggettivi di terzi limitano la potestà legislativa regionale, la quale potrebbe perciò produrre solo una normativa di azione di poteri trasferiti dallo Stato. — 7. I tipi di intervento regionale in carenza di poteri autoritativi. L'intervento finanziario; la possibilità di influenzare non coattivamente il comportamento di terzi; la grande rilevanza che l'ammontare delle risorse finanziarie a disposizione delle regioni per la determinazione del loro ruolo. L'esercizio dei poteri autoritativi attribuiti alle regioni anche in funzione del perseguimento di interessi pubblici non specifici di tali poteri stessi; l'esempio dell'urbanistica.

1. Interpreto il tema proposto, nella sua peculiare formulazione, come un invito a tentare una valutazione di quel che hanno realizzato le regioni in questo primo quinquennio della loro vita in materia di lotta contro gli inquinamenti: una valutazione che sia soprattutto funzionale ad una previsione dell'ampiezza del ruolo che esse svolgeranno in proposito in questo loro secondo quinquennio che sta per aprirsi, e degli strumenti che esse potranno utilizzare a tale fine; d'altra parte, non vedo che cosa di diverso residui da dire, dopo l'ampia e esauriente esposizione dello stato della legislazione statale e regionale che abbiamo udito dal prof. Pizzetti.

Il primo elemento da considerare è il fatto stesso che alcune regioni si siano occupate, legiferando, dell'inquinamento: il che può stupire, se si tiene conto che la lotta all'inquinamento delle acque solo con molta buona volontà può essere compresa, parzialmente e indirettamente, nell'elenco costituzionale delle materie di competenza regionale, e solo marginalmente è richiamata nei decreti di trasferimento delle funzioni; e che gli interventi regionali contro l'inquinamento atmosferico non hanno neppure questi tenui e discutibili fondamenti testuali, e nettamente fuoriescono da detto elenco.

Vi è un primo rilievo: questo elenco costituisce solo un quadro di riferimento delle attività regionali, entro il quale le regioni si muovono assai liberamente, secondo priorità politiche promosse da tutta una serie di fattori: l'obiettiva urgenza dei problemi anche in relazione alle carenze statali, la consapevolezza di essi a livello di cultura e di opinione pubblica, ma anche la moda, e la minore difficoltà tecnica e politica di risoluzione; priorità per le quali, appunto, le regioni intervengono in certi campi, per quanto marginali rispetto all'essenziale delle loro competenze, magari a

preferenza e in precedenza di altri, talvolta nel sistema costituzionale più centrali (penso soprattutto alla pianificazione territoriale e urbanistica).

Vi è un secondo rilievo: che secondo il filo di quelle priorità, le regioni tendono a straripare oltre lo stesso elenco costituzionale, il quale si rivela così essere anche un limite esterno delle attività regionali per certi aspetti abbastanza debole e relativo.

Quel che le regioni hanno legiferato contro gli inquinamenti non si differenzia sostanzialmente da quel che le regioni hanno legiferato negli altri settori della loro competenza, attribuita o autoattribuita, e anzi in un certo senso ha valore emblematico: la sua valutazione, le previsioni che sulla base di questa parrà ragionevole prospettare, perciò, si dovranno sviluppare necessariamente a partire da angoli visuali non scindibili, quello specifico al tema che qui interessa, e quello generale; e anzi ci scusiamo in anticipo, se il discorso di fondo sul ruolo che le regioni sono chiamate a giuocare, in più di un momento parrà soverchiare le considerazioni rivolte più puntualmente all'ecologia.

2. La tendenza delle regioni a oltrepassare i limiti delle loro competenze per materia delineati dalla Costituzione, è tra gli aspetti più salienti della loro attività, così come è possibile valutarla alla fine di questo primo quinquennio della loro vita. È una osservazione che si era già anticipata con maggiore riguardo a quell'attività regionale che si è concretata in produzione legislativa, è un'osservazione che deve essere accentuata a proposito dell'attività regionale in forma amministrativa, o addirittura informale. È un'osservazione ovvia e risaputa, è peraltro un'osservazione che merita di essere precisata attraverso alcune sue articolazioni.

Che le regioni dovessero anzitutto, per così dire, affermare la propria identità, era fin dall'inizio largamente prevedibile, come largamente prevedibile che ciò dovesse realizzarsi soprattutto mediante generalizzate rivendicazioni di competenze nei confronti dello Stato: di quello Stato che, oltretutto, dal canto suo, si era dimostrato così avaro nel trasferimento delle funzioni.

Meno prevedibile era che le regioni dedicassero a tali rivendicazioni tante energie, magari sottratte all'esercizio delle competenze ad esse spettanti in modo non contestato, e giustificando certe loro insufficienze con l'insufficienza di quanto loro trasferito, secondo nessi e argomentazioni non sempre indiscutibili. Soprattutto, meno prevedibile era la radicalità del loro atteggiamento: l'ampliamento del loro ruolo non era tanto, o quanto meno non solo tentato mediante una sorta di guerra d'attrito con lo Stato attraverso la ricerca di definizioni sempre più larghe e dunque comprensive delle materie costituzionalmente elencate (del resto, con frutti piuttosto scarsi anche per gli orientamenti adottati dalla Corte costituzionale: di ciò è esemplare la sentenza in materia di urbanistica); quanto piuttosto mediante il loro intervento in campi nettamente estranei a tali materie: anche solo dalle cronache giornalistiche abbiamo appreso dell'interessamento delle regioni per la crisi delle Università non meno che a difesa dei livelli occupazionali, della richiesta di partecipazione alla gestione della RAI-TV non meno che alla soluzione di tanti altri problemi politicamente avvertiti; ed è anche in questo atteggiamento assunto dalle regioni che devono inquadrarsi i loro interventi contro l'inquinamento.

Il fenomeno generale presenta dimensioni davvero notevoli. Di fronte ad esso il giurista può porsi con atteggiamenti assai diversi e assai diversamente fecondi: con quello dell'esegeta della disposizione costituzionale, che, sulla scorta della ricognizione delle materie ivi letteralmente elencate non può che concludere che una parte non trascurabile dell'attività regionale, anche di quella che si concreta in leggi, è fuori legge, e addirittura fuori Costituzione; oppure con quello dell'interprete che, senza tradire il

vincolo che istituzionalmente lo deve legare al diritto positivo, vuole ricostruire il sistema costituzionale comprendendo le sue ragioni più profonde, le ragioni più profonde delle nostre istituzioni; e allora deve concludere in modo assai diverso: e allora deve concludere nel senso che questo superamento da parte delle regioni dei limiti delle materie espressamente assegnate alla loro competenza ha cause non solo così concrete che non sarebbe realistico disconoscerne la forza, ma ancor più inerenti a principi fondamentali del nostro sistema costituzionale; e che l'art. 117 è una norma sbagliata nella sua stessa impostazione, non solo dal punto di vista di una generica scienza dell'amministrazione, ma ancor più nel senso che esso non è funzionale alla realizzazione e all'attuazione del sistema costituzionale stesso.

3. Come tutti sanno, l'art. 117 è formulato nel senso della elencazione delle materie di competenza regionale, nel riparto ovvio anche se implicito, con lo Stato. Da tale norma, la regione emerge come un ente a competenza settorialmente limitata per materia. Ed è proprio questa sua definizione che urta contro altri suoi caratteri, con i caratteri che per altro verso devono esserle attribuiti come fondamentali nel sistema costituzionale.

Nella Costituzione, infatti, si può dire con certezza, le regioni sono istituite e delineate come enti territoriali, come enti rappresentativi della popolazione regionale. Questo, pare indubbio, deve essere il punto di partenza per ogni tentativo di ricostruzione del sistema costituzionale delle autonomie locali, nel quale l'esigenza che enti di tale dimensione esistano, di tanto è più nettamente sentita, che la consapevolezza di che cosa essi debbano poi fare: la quale al costituente è sicuramente mancata, come risulta dalla formulazione delle norme in esame: anche chi non fosse d'accordo nel giudicare sbagliata la sua stessa impostazione, difficilmente potrà negare che sia disorganica, e disorganicamente incompleta l'enumerazione di materie nella quale si risolve.

Senza riprendere elaborazioni secolari che la dottrina ha sviluppato al più alto livello, si dirà con la massima semplicità che per ente rappresentativo si può intendere anzitutto l'ente che deve curare gli interessi dei propri rappresentati; e che dunque l'ente territoriale è anzitutto l'ente che deve curare gli interessi degli abitanti del territorio in quanto tali.

Quando gli abitanti del territorio vengono in considerazione in quanto tali, essi acquistano rilevanza, è ovvio, nella globalità della loro personalità, nella globalità dei loro interessi in quanto persone. E dunque un ente che sia rappresentativo di essi in quanto tali, non può che poter e dover perseguire i loro interessi in tale loro globalità. Perciò un ente che debba considerarsi rappresentativo in senso territoriale, già in questa sua prima sommaria definizione, pare dover essere un ente a vocazione tendenzialmente generale, nel senso che è incompatibile con tale suo carattere la settorialità dei suoi fini. La sua competenza può trovare limiti solo in corrispondenza dei limiti della sua dimensione, del livello degli interessi corrispondenti: alla competenza degli enti-regioni possono e anzi devono rimanere estranei solo gli interessi che gli abitanti del territorio regionale hanno, in quanto cittadini di uno Stato nazionale, o, dall'altro lato, in quanto appartenenti al comune e alla provincia. La regione, in quanto ente territoriale rappresentativo, anzi poichè è un ente territoriale rappresentativo, deve poter perseguire tutti gli interessi di livello regionale, con competenze limitate da un lato e dall'altro solo in corrispondenza di interessi nazionali, o locali.

In altre parole, la settorialità delle competenze di un ente rappresentativo è possibile, e anzi necessaria, solo quando sia settoriale tale sua rappresentatività: ossia, quando questa si riferisca solo a categorie di persone individuate attraverso certi loro requisiti, o situazioni: nessuno contesta la settorialità dei fini di un ordine professionale,

o degli organi collegiali scolastici, per citare i primi esempi che vengono alla mente. Solo così, d'altra parte, si può spiegare come mai in un ordinamento per il resto nettamente centralista come il nostro, nessun testo legislativo definisca le competenze dei comuni e delle province, se non sotto il profilo delle priorità di spesa.

Questa ricostruzione del ruolo dell'ente regione risulta rafforzata se confrontata con un altro dei significati che può acquistare il suo carattere rappresentativo: l'elettività del suo organo di base. Specie se essa è diretta: come disposto apparentemente solo a livello di legislazione ordinaria, ma, secondo la tesi che appare preferibile, come implicito già a livello costituzionale. Infatti, inerisce al rapporto che si viene a instaurare tra elettori ed eletti, che i primi si orientino in base agli elementi incidenti su tutti i loro interessi coinvolti nella loro qualità che nell'elezione acquista rilevanza; e che i secondi si addossino una responsabilità politica di ampiezza necessariamente corrispondente, e che dunque siano investiti di competenze necessariamente corrispondenti. È nella logica stessa del sistema di democrazia rappresentativa, che gli elettori regionali, che come tali si presentano come soggetti aventi interessi tendenzialmente generali, eleggano eletti che debbano avere, oltre che tendano irresistibilmente ad avere competenze altrettanto generali. Che amministratori regionali a richieste in appoggio ad industrie della regione in crisi rispondano limitandosi ad invitare gli istanti a rileggersi l'art. 117 cost. nel quale non è elencata l'industria come materia di competenza regionale, non è solo assurdamente irrealistico: al limite, è anche contrario al corretto funzionamento del rapporto di rappresentatività elettiva.

4. È dai caratteri che qui si vorrebbero considerare più essenziali delle regioni, nel quadro del sistema costituzionale, che deve necessariamente emergere una definizione della competenza di tali enti in termini generali, con limiti ricavabili solo dai livelli di interesse; i quali, alla luce della elettività diretta dei consigli regionali, sono anche, non va dimenticato, anche i limiti della loro rappresentativa democratica.

La formulazione dell'art. 117 cost. in termini settoriali, di elencazione di materie, forse è stata una scelta obbligata, perchè non è facile immaginare quale diversa impostazione normativa avrebbe ugualmente assicurato il conseguimento di un risultato per le regioni assolutamente indispensabile e irrinunciabile: la garanzia di campi di competenza costituzionalmente delimitati in modo preciso. Ma pare che ora tale impostazione debba considerarsi superata: le regioni, via via che si irrobustiranno, via via che si ritaglieranno un proprio spazio nel tessuto degli istituti del nostro ordinamento, avranno bisogno meno di garanzie formali, e più di adeguati ambiti operativi: ed è difficile che questi possano venire acquisiti, se non mediante, o comunque in parallelo ad una progressiva trasformazione delle regioni stesse da enti a competenza settoriale a enti a competenza generale, sia pure delimitata dal livello di interessi.

Paradossalmente, elementi di stimolo per una simile evoluzione possono trarsi proprio da un orientamento della Corte costituzionale generalmente ritenuto pesantemente restrittivo della competenza delle regioni: si allude, è ovvio, alla giurisprudenza che ha ritenuto costituzionale la riserva allo Stato di funzioni ritenute di interesse nazionale, o quanto meno supraregionale, anche in materie che l'art. 117 parrebbe attribuire in quanto tali alla competenza regionale. Non sembra il caso di ritornare sulle valutazioni, quasi esclusivamente critiche che tale orientamento ha suscitato: preme di più, ed è più costruttivo, accennare a due diverse serie di osservazioni.

In primo luogo, quali che siano state le motivazioni della Corte, il suo orientamento appare infinitamente più moderno dell'impostazione della norma costituzionale, e più aderente ai valori di fondo della costituzione. Più moderno: perchè in una società nella quale, a tacer d'altro, si diffonde sempre più la consapevolezza delle esigenze

di coordinamento e di programmazione, appare sempre meno difendibile la tesi che esistano delle materie le quali, di per sè, siano di interesse puramente regionale o locale; la vicenda dell'urbanistica, che dalla pianificazione dello sviluppo dei singoli centri abitati, in ipotesi di prevalente interesse locale, è sboccata nell'attribuzione di un potere ministeriale di fissazione di *standards* urbanistici, pare sotto questo profilo particolarmente significativa. Più aderente ai valori di fondo della costituzione: perchè in un sistema nel quale la legittimazione all'esercizio delle pubbliche funzioni viene sempre più a basarsi sul principio rappresentativo, il livello di rappresentatività degli organi non può che venire a porsi come limite anche negativo della loro competenza: poichè l'elettore regionale è tale in quanto cittadino della regione, gli organi che lo rappresentano in questa sua qualità devono trovare un limite insuperabile di competenza negli interessi che gli pertengono in quanto cittadino di uno Stato nazionale.

In secondo luogo: quale che sia la fondatezza delle critiche rivolte all'orientamento della Corte, è un fatto che esse non lo hanno neppure scalfito. E allora anche dallo stesso punto di vista regionalistico parrebbe più produttivo cambiare l'angolo di tiro: le regioni, invece di seguitare a contestare tale orientamento, dovrebbero tentare di trarre da esso tutto quel che può venirne di buono, per loro e per la funzionalità dell'intero sistema.

Che è molto: perchè l'affermazione della esistenza di fasce di interesse nazionale in materie enumerate costituzionalmente come di competenza regionale, non può che chiamarne irresistibilmente un'altra: l'affermazione della esistenza di fasce di interesse regionale in tutte le materie non comprese nell'elenco dell'art. 117, con pochissime eccezioni (affari esteri, difesa e simili); l'affermazione dell'esistenza di fasce nelle quali è (anche) di interesse regionale la fase preparatoria delle decisioni da prendersi al più alto livello, e la gestione di queste ultime. E proprio se si afferma che l'esistenza di fasce di interesse nazionale in materie di competenza regionale giustifica un corrispondente ritaglio di queste, non si può eludere la conclusione simmetrica: che l'esistenza di fasce di interesse regionale in materie fuori elenco costituzionali, impone un corrispondente ampliamento delle competenze regionali. Per le stessissime ragioni per le quali è stato motivato quel ritaglio. In particolare, perchè una volta adottata la rappresentatività dell'organo e i suoi limiti come parametri di determinazione della sua competenza e dei suoi limiti, le conseguenze da trarsi non possono essere ristrette al solo risvolto negativo: non si può fare a meno di far rientrare in questa competenza tutto quello che è ricollegabile ad interessi di livello corrispondente a quella rappresentatività.

L'orientamento in esame della Corte costituzionale, a breve termine negativo per le regioni, potrebbe avere una valenza inversa a medio e a lungo termine. Le regioni, se vogliamo fin qui perdenti di fronte ad esso, piuttosto che insistere nel tentativo di recuperare quel che non del tutto illegittimamente hanno perduto, dovrebbero passare a rivendicare quel che le ragioni stesse della loro sconfitta deve permettere di acquisire loro. E, a ben guardare, è proprio quello che nella realtà accennano a voler fare: perchè la tendenza a forzare i limiti derivanti dalla enumerazione costituzionale può essere ora apprezzata come un modo, disorganico inconsapevole impreciso quanto si voglia, di muoversi in questo senso.

5. Tale tendenza implica un graduale ma radicale mutamento del criterio di determinazione delle competenze regionali: dalla enumerazione settoriale di materie alla determinazione in termini generali in relazione al livello di interesse. E nei limiti nei quali questa trasformazione paia meglio rispondere alle ragioni più profonde del sistema costituzionale, di essa non si potrebbe dare un giudizio sbrigativamente negativo. E nei limiti nei quali questa trasformazione paia stimolata da effettive esigenze

reali, quella tendenza non potrebbe essere considerata effimera, o controllabile con norme giuridiche: il giurista meno di chiunque altro può dimenticarsi della debolezza del diritto di fronte alla forza delle cose.

Gli strumenti migliori attraverso i quali una simile evoluzione potrebbe realizzarsi sono quelli che venissero apprestati da un consapevole sviluppo in senso corrispondente della legislazione statale.

La ricordata amputazione delle materie di competenza regionale è avvenuta, come si sa, con fonti a livello di legislazione ordinaria, e sia pure in quanto esplicitazione — quanto meno affermata e confermata — di disposto costituzionale implicito. L'armonia del sistema vorrebbe che anche la simmetrica operazione di ampliamento delle competenze regionali avvenisse al medesimo livello di legislazione ordinaria. Il che parrebbe proprio essere puntualmente precluso dalla disposizione di chiusura dell'elencazione costituzionale, che appunto richiede legge costituzionale per l'ampliamento di questa.

Ma una conclusione che venisse formulata in termini così completamente negativi non parrebbe del tutto esatta: il costituente, dubbioso non si sa più se della propria capacità di prevedere quali materie inserire nell'elenco delle competenze regionali in un momento di profonda trasformazione politica, economica e sociale, o addirittura della bontà della stessa impostazione accolta dell'elencazione delle materie, ha provvidamente inserito nel sistema due valvole di sicurezza, ambedue azionabili, per così dire, a livello di legislazione ordinaria: la delega di funzioni amministrative, e, prima ancora, l'attribuzione di funzioni normative di integrazione.

Ora, la tesi che risponda meglio al sistema costituzionale la determinazione delle competenze regionali in termini generali, con limiti derivanti solo dal livello degli interessi, acquista qui una sua precisa rilevanza per la valutazione del significato dell'intervento del legislatore ordinario che deleghi o attribuisca funzioni amministrative o normative: la sua scelta non potrebbe essere considerata libera, ma, in quanto fondata sulla ricognizione dell'esistenza di fasce di interesse regionale in materie fuori art. 117, dovrebbe al contrario essere giudicata come dovuta. E quella attribuzione e quella delega avverrebbero perciò con leggi che in realtà sono di attuazione della costituzione.

L'operatività di questa conclusione potrebbe giustificatamente lasciare scettici: residuerebbe comunque un margine amplissimo entro il quale rimarrebbe libero, e scarsamente sindacabile, l'apprezzamento del legislatore ordinario del livello di interesse implicato in ogni funzione in ipotesi da attribuire o da delegare. Ma non sembra legittimo svalutare troppo il contributo che può dare la Corte costituzionale: del quale contributo è garanzia, quasi pegno, il tipo di sindacato che essa ha esercitato confermando la validità del ritaglio di materie di competenza regionale sulla base della sussistenza di un corrispondente livello di interesse nazionale. Il controllo della sussistenza di un eccesso di potere legislativo, meno difficilmente configurabile, quando, come qui si sostiene che si verifichi, la legislazione ordinaria è funzionalizzata al raggiungimento di fini specificamente, anche se implicitamente indicati dalla costituzione; il sindacato della ragionevolezza delle scelte legislative sulla base del principio di uguaglianza così come la giurisprudenza della Corte ci ha abituato a vedere applicato; l'uso di dispositivi così incisivi come la tipologia delle sentenze additive, manipolative e simili permette; sono tutti elementi di uno strumentario la cui utilità e i cui effetti sono tutt'altro che da trascurare.

Fin qui un discorso rigorosamente condotto all'interno degli art. 117 e 118 cost. Ma le sue considerazioni verrebbero senz'altro rafforzate, ove si consideri un più vasto orizzonte: ove si tenesse conto anche di un'altra norma costituzionale, che oltretutto ha una portata più generale: l'art. 5, là dove esso dispone che « La Repubblica... ade-

gua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ». È evidente in quale larga misura l'attuazione di questa norma porti all'accentuazione della doverosità per il legislatore dell'attribuzione e della delegazione alla regione di funzioni normative e amministrative, in presenza di interessi di livello regionale: è una implicazione che viene elaborando il prof. Pizzetti in sue ricerche attualmente in corso, che devono qui intendersi citate per così dire in anteprima.

In questo ordine di idee, l'ampliamento delle competenze regionali in fasce di materie non comprese nell'elencazione dell'art. 117 verrebbe ad atteggiarsi con notevoli parallelismi rispetto all'amputazione di medesime competenze in fasce di materie in tale elencazione comprese: esso verrebbe attuato a livello di legislazione ordinaria, con disposizioni che parimenti apparirebbero esplicitazione di norme costituzionali implicite; e la doverosità della loro emanazione, che in una certa misura si riflette sulla loro modificabilità e abrogabilità, in qualche modo attenuerebbe la differenza tra competenze così attribuite, e competenze attribuite direttamente dalla costituzione.

D'altra parte, non si deve essere eccessivamente pessimisti sulla possibilità che la legislazione statale si evolva nel senso auspicato: per fare un esempio attinente proprio alla lotta contro gli inquinamenti, si ricorderà che il d.P.R. 14 gennaio 1972 n. 4, di trasferimento delle funzioni in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, dopo aver affermato all'art. 6, n. 7 la permanenza in capo allo Stato delle competenze in materia di inquinamento atmosferico e delle acque, all'art. 13, n. 8 ne delega le funzioni amministrative alle regioni.

Certo, quello che lo Stato ha trasferito o delegato fino ad ora è nettamente insufficiente. Proprio seguendo l'ordine di idee che qui si cerca di proporre, le regioni devono chiedere, ed ottenere, una delega ben più generalizzata delle funzioni amministrative in materia di inquinamenti. E, prima ancora, un'attribuzione similmente ampia di funzioni normative.

Tutto sembra spingere verso questa conclusione. Da un lato, la considerazione del livello degli interessi avvertibili nella lotta contro gli inquinamenti, e implicati nell'esercizio dei poteri a questa relativi: è intuibile in quale larga misura essi, appunto, siano di livello regionale.

Dall'altro lato, la valutazione di quali possano essere i campi di elezione dell'azione regionale. Si crede che essi consistano essenzialmente nell'assetto e nella pianificazione del territorio, e nella predisposizione di una serie di opere e di servizi pubblici destinati alla conservazione e all'attrezzatura dell'ambiente: viabilità e trasporti, rifornimenti idrici, e mille altre cose ancora: tra le quali, in posizione preminente, appunto la conservazione e il recupero della purezza dell'aria e dell'acqua. Con questa definizione del ruolo delle regioni, non si viene certo a dire una cosa nuova: solo, qui si può osservare che essa tenderà a realizzarsi proprio nella misura nella quale la regione tenderà a trasformarsi da ente a competenze settoriali a ente a competenze generali limitate solo dal livello di interesse; perchè indubbiamente essa potrà assolvere tale suo ruolo solo se potrà esercitare anche competenze ulteriori rispetto a quelle costituzionalmente elencate; e perchè queste competenze ulteriori appaiono intuitivamente implicate con interessi di livello regionale.

Può darsi che la legislazione statale non assumerà gli orientamenti qui auspicati; ed è più che probabile che comunque non lo faccia nella misura qui auspicata. Si crede che ciò non impedirà alle regioni di occuparsi sempre più di quelli che si sono definiti come i campi di elezione della sua attività, e in particolare della lotta contro gli inquinamenti: semprechè, s'intende, non venga meno la pressione dell'opinione pubblica, e la domanda di azione in tali settori da parte della collettività: si tratta di

un pre-requisito che è addirittura ovvio quando si parla dell'attività di un ente politico, e democraticamente rappresentativo come la regione.

L'attività regionale tenderà sempre più a oltrepassare i limiti dell'art. 117, senza che lo Stato possa sempre fermarla: il passaggio della legge lombarda sull'inquinamento atmosferico costituisce un esempio di quanto sia nei fatti incostante e casuale il controllo anche sulla legislazione regionale. E più le regioni tenderanno ad operare attraverso leggi di semplice spesa, meno facilmente la Corte sarà chiamata a sindacare incidentalmente il loro operato, da parte di soggetti i cui interessi siano da questo lesi.

6. E così, con questo rilievo, dopo il problema dei limiti delle competenze delle regioni, si viene a toccare quello del tipo di attività che esse possono svolgere. Tipo che è più direttamente influenzato dallo svilupparsi o meno, e in quale misura, della legislazione statale, nel senso che si è auspicato.

Infatti, l'indubbio carattere di ente derivato delle regioni comporta inevitabilmente una precisa conseguenza in ordine ai loro poteri, che ci era già parsa evidente a proposito della vicenda della emanazione degli statuti ordinari: che le regioni hanno non solo le competenze, ma ancor più i poteri che la fonte derivante attribuisce loro.

La relativa comprensione che si era sopra mostrata per la tendenza delle regioni ad autoattribuirsi fasce di competenza per livello di interesse in materie non comprese nell'elenco costituzionale, non può estendersi anche all'autoattribuzione in tali settori di poteri autoritativi: non solo, anche per le considerazioni che seguono, una simile operazione appare ancora meno legittima di una simile autoestensione di competenza: ma rischia anche di metterla in pericolo, perchè la espone al sindacato della Corte costituzionale in seguito alla sollevazione incidentale della questione di costituzionalità, promossa da soggetti i cui interessi fossero appunto lesi dall'esercizio di quei poteri autoritativi.

Nè pare che le regioni possano autoattribuirsi poteri del genere quando una fonte eteronoma della loro competenza esista, ma consista in un atto dello Stato a livello di legislazione ordinaria: se è ovvio che nella delegazione di funzioni amministrative le regioni possono solo limitarsi ad esercitare i poteri delegati, non pare che, dal punto di vista che ora qui interessa, la situazione cambi molto quando le regioni siano investite di una competenza normativa complementare *ex art. 117*, ultimo comma.

Molto più delicata si presenta la questione, nelle materie comprese nell'elencazione costituzionale: e cioè quando i poteri legislativi regionali non solo hanno un'ampiezza e una consistenza senz'altro maggiore, ma soprattutto derivano direttamente dalla costituzione: dalla stessa fonte rispetto alla quale, in un certo senso, si atteggia come un ente derivato lo stesso Stato-persona. Si viene qui a toccare un aspetto così essenziale del modo d'essere delle regioni in quanto soggetti dell'ordinamento costituzionale, che stupisce come mai non abbia richiamato l'attenzione degli studiosi. Soprattutto degli amministrativisti, ai quali è familiare la distinzione tra tipi di norme che costituisce il fondamento della nostra giustizia amministrativa: essi non hanno pensato che è proprio tale distinzione quella più idonea ad impostare il problema dei limiti delle competenze legislative regionali che pare ora affiorare: perchè quel che la soluzione di questo mette in giuoco, è se le regioni possano emanare norme del tipo di relazione, ossia autoattributive di poteri autoritativi, o di autoampliamento dei limiti dei poteri autoritativi trasferiti, oppure possano emanare solo norme di azione, solo una normativa di esercizio dei poteri autoritativi trasferiti, nei confini intangibili con i quali essi sono trasferiti.

È evidente che quel che qui acquista la massima rilevanza è il rapporto tra legislazione regionale e diritti soggettivi dei privati, quanto mai importante in campi, come



la lotta contro gli inquinamenti, nei quali in larga parte quel che viene in questione è proprio la disponibilità di interessi dei singoli. E ciò anche se questo rapporto si presenta come accentuatamente ambivalente. Perché da un lato si potrebbe prospettare l'ipotesi secondo la quale l'esistenza di diritti soggettivi di privati costituisce limite del potere legislativo delle regioni: le quali non potrebbero, tra l'altro, sottoporre ad un regime di autorizzazione attività private libere, o ad un regime di concessione attività sottoposte solo ad un regime di autorizzazione, o comunque spostare i limiti soggettivi e oggettivi dei propri poteri, imponendo per esempio l'obbligo di licenza edilizia per manufatti per i quali la legislazione statale non lo richiede, e così via. Ma d'altro canto si potrebbe ragionare in un modo esattamente opposto: e cioè nel senso che l'attribuzione di un potere legislativo alle regioni comporta una riduzione dei diritti soggettivi privati. La normale definizione di questi diritti soggettivi pone l'accento sulla loro intangibilità mediante l'esercizio di poteri amministrativi. Dunque, fino all'avvento delle regioni, la loro tangibilità solo da parte del potere legislativo statale. Potrebbe darsi che ora da questa connessione si dovesse dedurre che non può essere riconosciuta consistenza di diritto soggettivo a quelle posizioni tangibili dal potere legislativo regionale: il trasferimento di funzioni alle regioni come un imponente fenomeno di affievolimento di diritti soggettivi.

Elementi di riferimento per la soluzione in qualche modo del problema qui enunciato devono essere, da un lato, la formulazione di apertura dell'art. 117, che richiama come limite generalizzato del potere legislativo regionale i principi fondamentali posti con leggi dello Stato, e dall'altro la notissima giurisprudenza della Corte costituzionale che nega che le regioni possano prevedere sanzioni penali, o disciplinare rapporti tra privati. Nella misura nella quale questa giurisprudenza non deduce il proprio fondamento dal limite dei principi della disciplina di ogni singola materia, il che d'altronde sarebbe ben arduo, evidentemente apre la strada ad una configurazione di limiti generali del potere legislativo regionale deducibili non da dati costituzionali testuali, ma da considerazioni di fondo del ruolo che la costituzione attribuisce alle regioni: configurazione nella quale potrebbe trovare posto il limite costituito dai diritti soggettivi privati. Anzi: i divieti di normazione penale e interpretativa costituirebbero solo le punte emergenti di un limite generale che andrebbe appunto definito così: come l'incompetenza regionale a regolare rapporti intersoggettivi, anche quando uno dei soggetti è la regione medesima; dunque, la riduzione della sua legislazione a legislazione di esercizio di poteri amministrativi eteroattribuiti e eterodefiniti: il che non apparirebbe affatto poco, a chi ha presente quanto eccezionalmente la Corte di cassazione, come giudice delle giurisdizioni, ammette il persistere della giurisdizione ordinaria, il persistere di interessi privati che sono ancora tutelati dalla norma sostanziale come diritti soggettivi nella fase attuale del processo ormai più che secolare di relativizzazione di tale tutela.

È evidente in quale larga misura la soluzione del problema così investa aspetti centrali dei rapporti tra Stato e regioni, e del ruolo che all'uno e alle altre è stato assegnato dalla costituzione; ed è evidente che essa, per la complessità e difficoltà delle sue implicazioni, deve essere rinviata ad indagini più specifiche in proposito. Però qui si deve tenere conto dell'eventualità che essa debba venire profilata in senso limitativo delle competenze regionali. E che in ogni caso, anche una soluzione positiva varrebbe limitatamente: solo all'interno delle materie dell'enumerazione costituzionale. E che i decreti di trasferimento hanno compreso in queste solo aspetti limitati della lotta contro gli inquinamenti (cfr. l'art. 2, n. 3, d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8, in materia di urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici). Per quanto si possa auspicare una definizione di tali materie più ampia di quella fin qui data dal legislatore (delegato) statale, bisogna comunque fare i conti con una situazione normativa nella quale, in

ogni caso, le regioni quasi mai possono autoattribuirsi poteri amministrativi autoritativi per correggere il mancato o insufficiente trasferimento di essi da parte dello Stato.

Ce n'è abbastanza per auspicare che la legislazione statale si evolva a favore delle regioni non solo sul piano di un generico ampliamento della loro competenza nella lotta agli inquinamenti, ma anche su quello del trasferimento ad esse di specifici poteri autoritativi in proposito. E nella misura nella quale paiano insufficienti gli stessi poteri amministrativi dello Stato, si deve parimenti auspicare una loro ristrutturazione, sia pure al solo fine di quel loro contestuale trasferimento.

Ce n'è abbastanza, inoltre, perchè qui si tenti anche di indagare quali strumenti rimangano a disposizione delle regioni nella lotta contro gli inquinamenti, quando manchino o siano insufficienti i poteri a loro trasferiti dallo Stato, nè esse possano correggere tali carenze.

7. In primo luogo, vi è lo strumento dell'intervento finanziario, soprattutto per la costruzione di opere pubbliche.

Intervento finanziario diretto, e cioè costruzione diretta di opere pubbliche, anche sulla base di una competenza istituzionale che appare singolarmente ampia elastica: i lavori pubblici; così ampia e elastica perchè già in costituzione essa è definita in relazione al livello di interesse, e dunque in modo che male tollera limitazioni su piani diversi, come quelli attinenti al tipo di opera, al tipo di risultato che si vuole conseguire: per cui appare di dubbia costituzionalità la limitazione della competenza regionale in proposito alla sola depurazione delle acque. Il fondamento del carattere regionale dell'opera, inoltre, darebbe alla regione un titolo autonomo per subordinare l'utilizzazione di questa da parte degli utenti a certi loro comportamenti, o più generalmente a certi presupposti soggettivi o oggettivi, a cominciare dal rispetto di *standards* massimi di inquinamento; e così con questo condizionamento le regioni potrebbero arrivare ad operare quella influenza su comportamenti di terzi che altrimenti non potrebbero esercitare per carenza di poteri autoritativi.

Intervento finanziario indiretto, attraverso sovvenzioni ad operatori soprattutto pubblici. Anche qui vi è la possibilità di influenzare il comportamento di terzi, in assenza o oltre i limiti dei poteri autoritativi: subordinando a determinate condizioni l'ottenimento delle concessioni. Così, per esempio, potrebbero venire orientati gli enti locali, magari verso una cooperazione anche in forme consortili, in modo costituzionalmente ineccepibile, senza incidere autoritativamente nelle attribuzioni loro costituzionalmente riservate, o costituzionalmente riservate alla legislazione statale (si ricorda che la legge piemontese sull'inquinamento è stata rinviata perchè prevedeva consorzi coattivi tra enti locali).

Naturalmente, qui emerge chiaramente un notevole problema che già si poteva intravedere in precedenza: i limiti della possibilità delle regioni di apporre condizioni alla fruibilità delle proprie sovvenzioni o delle proprie opere. Potrebbe essere l'occasione per un ripensamento della teoria degli elementi accidentali dell'atto amministrativo, che oggi andrebbe rielaborata con una maggiore accentuazione dei suoi aspetti sostanziali.

Questa relativa insostituibilità dell'intervento finanziario delle regioni offre la base per una serie di rilievi, di conferme e di previsioni. La legislazione regionale è largamente meno autoritativa, meno repressiva, e più legislazione di spesa di quella statale. Anche per questo si rivela essere più preoccupata di predisporre i mezzi concreti per non inquinare, o per disinquinare, e quindi più moderna. Inoltre, è proprio per quella relativa insostituibilità dell'intervento finanziario anche come mezzo di condizionamento degli operatori pubblici e privati, che l'avvenire delle regioni, l'ampiezza del ruolo che

esse potranno svolgere in futuro si giocherà soprattutto sui mezzi finanziari dei quali esse potranno disporre: ogni incremento delle loro entrate che riusciranno a strappare varrà molto più di mille vittorie davanti alla Corte costituzionale. La lunga esperienza degli effetti diretti e indiretti delle ristrettezze di bilancio dei comuni e delle province ci dice che la disponibilità finanziaria è la vera linfa vitale delle autonomie locali: ed è una valutazione che, per i motivi accennati, per le regioni vale ancora di più che per gli altri enti.

Vi è poi un altro strumento: quello della utilizzazione per altri fini dei poteri autoritativi trasferiti o delegati alle regioni. Si può pensare che le regioni disciplinino normativamente l'esercizio, ove lo possano, e comunque esercitino concretamente quei poteri, anche tenendo conto di interessi pubblici diversi, sia pure ovviamente in qualche modo a questi connessi, di quelli propri di quei poteri medesimi. L'operazione sarebbe legittima fino ai limiti oltre i quali verrebbe a configurarsi un eccesso di potere, anche a livello legislativo: e l'analisi di questi limiti comporterebbe l'impostazione e la risoluzione di un problema per certi aspetti simmetrico a quello prima accennato, relativo agli elementi accidentali dell'atto amministrativo.

È evidente quale sia per le regioni la migliore base di partenza per simili ampliamenti delle sfere di intervento per quel che riguarda la lotta contro gli inquinamenti, ma non solo questa: la competenza nella materia « urbanistica ». Sono sempre più numerosi i comportamenti, le azioni umane che sono viste come incidenti sull'assetto, l'organizzazione, l'attrezzatura e l'utilizzazione del territorio: anzitutto, appunto, quelli implicanti effetti di inquinamento. E dunque ogni potere regionale di disciplina dell'uso del territorio può essere esercitato almeno potenzialmente anche tenendo conto delle esigenze della lotta agli inquinamenti: la previsione della subordinazione del rilascio di licenze edilizie alla predisposizione di apparati non inquinanti o disinquinanti è l'esempio più ovvio, ma non è certo il solo profilabile.

È naturale che tanto più numerosi potranno essere gli interventi del genere, quanto più ampia sarà la nozione di « urbanistica » che verrà accolta, come materia di competenza regionale: come materia attribuita direttamente dalla costituzione alle regioni, con la conseguente competenza a livello legislativo, si trattasse solo di una normativa di esercizio. Essa dovrebbe estendersi fino ad abbracciare l'intera disciplina delle varie forme di utilizzazione, attrezzatura e organizzazione del territorio, con gli unici limiti derivanti, su lati opposti, dall'interesse nazionale e da quello locale. Per il suo carattere di competenza di base, anche nei confronti di altre competenze regionali come i lavori pubblici, la viabilità, etc., l'urbanistica viene a giocare, nel quadro dello strumentario giuridico delle regioni, un ruolo di ampiezza paragonabile a quello che la disponibilità dei mezzi finanziari ha nella realtà effettuale. Da questo punto di vista, occorre ripetere le valutazioni della nota sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 1972 n. 141, in senso sostanzialmente critico, e con l'avvertenza della rilevanza e della pericolosità degli effetti indotti da ogni limitazione della definizione di tale materia, per la limitazione del ruolo complessivo che le regioni potranno giocare in futuro.

ALBERTO ROMANO