



## CAPITOLO 7

# AMBIENTE E TERRITORIO

## Le Province e l'ambiente

di Francesca Di Lascio



283

Negli ultimi anni, l'assetto normativo di riferimento per la materia dell'ambiente è stato interessato, più di altri settori, da intensi mutamenti che hanno coinvolto tutto il sistema delle fonti, interessando, come noto, sia il livello costituzionale, sia quello della legislazione ordinaria.

Sotto il primo profilo, il nuovo assetto di competenze delineato dalla legge costituzionale n. 3/2001 risponde pienamente al contesto derivante dalla sempre più marcata consapevolezza, diffusa prima di tutto in ambito europeo, che la tutela ambientale può essere attuata utilizzando congiuntamente misure tecniche e misure afferenti alla programmazione.

In tal modo, le istituzioni possono valorizzare una concezione del territorio basata sull'unicità del sistema, il che rende necessario far convivere i diversi elementi morfologici, urbanistici, sociali ma anche giuridico-amministrativi, ricercando il costante equilibrio nell'azione dei soggetti istituzionali coinvolti secondo le specifiche competenze.

D'altro canto, questa impostazione, che, da un lato, tende a delineare in massima misura le funzioni di indirizzo e controllo delle amministrazioni insistenti sul territorio, dall'altro, tende ad accrescere lo "spessore" delle responsabilità assegnate, rendendo più difficile una netta divisione dei ruoli nell'esercizio dei compiti connessi alla tutela ambientale.

Questo concetto ha assunto rilevanza europea per la prima volta nel 1992, quando il Trattato di Maastricht ha introdotto il principio di "rispetto dell'ambiente" quale finalità autonoma della comunità rispetto a quello dello sviluppo economico ed ha, quindi, attribuito a detto principio la dignità di vera e propria "politica" generale. Nel 1997, l'art. 2 del Trattato di Amsterdam ha poi indicato, tra i compiti primari dell'allora Comunità europea, la garanzia di un elevato livello di protezione ambientale, anche sotto il profilo del miglioramento della qualità, in un'ottica di sviluppo sostenibile.

La nozione da ultimo richiamata è stata, a sua volta, portata per la prima volta all'attenzione dell'opinione pubblica e degli studiosi, nel rapporto del-



la Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo del 1987<sup>1</sup>. Dopo la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, lo sviluppo sostenibile è divenuto un obiettivo dichiarato delle politiche economiche e ambientali dei vari Paesi e, da quel momento in poi, è stato richiamato in modo esplicito negli accordi internazionali aventi per oggetto materie ambientali<sup>2</sup>.

Il frutto più noto di questo orientamento espresso a livello mondiale è il Protocollo di Kyoto, che rappresenta l'atto più importante e significativo adottato negli ultimi anni in materia ambientale<sup>3</sup>.

L'accresciuta attenzione ai problemi di sostenibilità ambientale deriva, purtroppo, dal fatto che, nel corso degli ultimi decenni, i problemi legati all'inquinamento ed al deterioramento delle risorse naturali si sono aggravati notevolmente e ciò ha stimolato l'intensificazione delle iniziative di politica ambientale, sia a livello nazionale che internazionale. A quanto detto, deve aggiungersi la crisi del rapporto tra sviluppo e limitatezza delle risorse, che si associa in modo sempre più stretto alla necessità di perseguire proprio la predetta modalità di sviluppo.

Nel contesto descritto, assume un ruolo fondamentale il progresso tecnologico, che può consentire la riduzione dei coefficienti di sfruttamento dell'ambiente per unità di prodotto o servizio, attraverso l'introduzione e la diffusione di tecnologie che, applicate a monte dei processi produttivi, ne riducano l'intensità di inquinamento o siano più efficienti nell'abbattimento dell'inquinamento a valle, aumentando le attività di recupero dei rifiuti e dei residui, riducendo i consumi di energia ed ottimizzando l'utilizzo delle risorse.

<sup>1</sup> Si tratta del *Rapporto Brundtland*, pubblicato dalle Nazioni Unite nel 1987. Secondo detto rapporto, lo sviluppo, per essere sostenibile, deve venire incontro ai bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. In tal senso, la qualità dell'ambiente va considerata come una caratteristica essenziale del più ampio insieme "qualità della vita" in una data società e, quindi, va intesa come una caratteristica essenziale dello stesso sviluppo economico. Per questo, le variazioni apportate alla natura dalle attività umane devono mantenersi entro limiti tali da non danneggiare irrimediabilmente il contesto biofisico globale circostante. Ciò implica che, per evitare la crescita dello stock di inquinamento nel tempo, occorre impostare politiche pubbliche atte a garantire il mantenimento dei limiti della capacità di assorbimento dell'ambiente ricettore nonché delle possibilità di rigenerazione delle risorse in rapporto al tasso di inquinamento ed a quello di sfruttamento delle risorse ambientali, secondo quanto consentito dai cicli naturali dell'ambiente.

<sup>2</sup> Ci si riferisce alla Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Rio de Janeiro tra il 3 ed il 14 giugno 1992.

<sup>3</sup> Il Protocollo, approvato nel corso della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici tenutasi in Giappone nel 1997, contiene l'indicazione per i singoli paesi mondiali degli impegni necessari ai fini della riduzione e della limitazione delle emissioni di gas serra.

Occorre considerare, tuttavia, che non sempre le imprese, responsabili dirette dei processi descritti, ricevono adeguati stimoli dal mercato per effettuare investimenti in prevenzione ambientale. Diventa, quindi, essenziale il ruolo della politica economica nel supplire alla carenza del mercato, segnalando i prezzi d'uso appropriati per l'ambiente, ma anche quello delle politiche pubbliche nel favorire investimenti specifici in tecnologie ambientali da parte delle medesime imprese.



In quest'ottica, sembra necessario un ripensamento dei tradizionali strumenti amministrativi di tipo “*comand and control*”, che utilizzano norme di legge e altri provvedimenti al fine di imporre determinati comportamenti e standard, facendo poi seguire l'attivazione di meccanismi di controllo e sanzione.

Nel nostro paese, l'utilizzo di questi strumenti, basati sulla regolamentazione diretta, deriva dal fatto che la normativa in materia ambientale costituisce, per la maggior parte, il recepimento di direttive comunitarie e ciò tende a determinare un'evoluzione in senso restrittivo e vincolante dei meccanismi di regolazione della materia, cui, per altro verso, si coniuga un sistema di controlli e di sanzioni sempre più incisivo<sup>4</sup>.

Per altro verso, ai predetti meccanismi gli Stati membri stanno sempre più associando strumenti di tipo economico (come le tasse o tariffe ambientali), misure di incentivazione per l'introduzione di tecnologie pulite ed a minor pressione sull'ambiente (come sgravi fiscali e contributi in conto capitale), nonché altri strumenti di tipo volontario, basati su dinamiche di mercato e volti a favorire un rapporto nuovo tra imprese, istituzioni ed utenza nell'ottica dello sviluppo sostenibile<sup>5</sup>.

Il quadro di contesto, sommariamente delineato, è funzionale all'analisi più dettagliata dell'assetto normativo nazionale in materia ambientale, soprattutto per ciò che attiene al novero delle competenze legislative ed amministrative rimesse a Regioni ed enti locali.

<sup>4</sup> L'orientamento dell'Unione Europea in materia di sviluppo sostenibile emerge dalla Dec. n. 2179/98/CE del 24 settembre 1998, intitolata “Per uno sviluppo durevole e sostenibile” ed adottata in sede congiunta dal Parlamento europeo e dal Consiglio. La decisione ha ad oggetto, in particolare, il riesame del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile.

<sup>5</sup> Si consideri, ad esempio, che molte imprese hanno aderito, a partire dal 1991, alla “Carta delle imprese per uno sviluppo sostenibile”, dimostrando il riconoscimento della corretta gestione ambientale come una vera e propria priorità aziendale.



Il ruolo specifico delle Province, infatti, deve essere delineato ed interpretato all'interno del sistema generale dei compiti e delle funzioni assegnate sia nella materia espressamente indicata, sia nelle implicazioni che su di essa assumono le disposizioni relative a materie contigue come, ad esempio, il più ampio ambito del governo del territorio oppure l'urbanistica e l'edilizia.

Tralasciando nella presente sede di esaminare quanto a suo tempo disposto dai decreti del Presidente della Repubblica che hanno operato quelle comunemente definite come "prima e seconda regionalizzazione", si indica come punto di avvio del richiamato processo di decentramento la prima delle leggi c.d. Bassanini ovvero la legge n. 59/1997<sup>6</sup>.

Questa norma, come ben noto, ha indicato i principi generali sulla base dei quali successivi atti di matrice governativa avrebbero dovuto concretamente realizzare lo spostamento delle funzioni dal centro alla periferia dell'ordinamento istituzionale. Si pensi, ad esempio, al tanto dibattuto principio di sussidiarietà, ma anche ai non meno rilevanti principi di adeguatezza e, soprattutto, differenziazione, oggi particolarmente valorizzato sia dal nuovo assetto costituzionale, sia dai meccanismi attuativi di cui alla legge n. 131/2003, c.d. legge la Loggia.

Nell'esercizio della delega conferita, il Governo ha adottato alcuni decreti settoriali (come il decreto legislativo n. 422/1997 in materia di trasporti pubblici locali, su cui *infra*) ma ha conferito la maggior parte delle funzioni alle amministrazioni regionali e locali con un unico atto ovvero il decreto legislativo n. 112/1998.

A questo provvedimento, che ha individuato le funzioni pubbliche da conservare in capo allo Stato demandando le rimanenti alle Regioni ed agli enti locali, può invero essere attribuito il merito di aver ricondotto ad una dimensione unitaria il concetto di ambiente con quello di tutela del territorio.

Nello specifico, le funzioni inerenti alla tutela ambientale nei suoi profili generali (ivi comprese la valutazione di impatto ambientale, le attività a rischio di incidenti rilevanti e le aree ad elevato rischio di crisi ambientale) nonché alla protezione della flora e della fauna, ai parchi ed alle riserve naturali, sono contenute nel titolo III, capo III, del predetto decreto legislativo.

Si deve, tuttavia, guardare all'art. 51 per comprendere le linee del complessivo conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi in tema di territorio e urbanistica, protezione della natura e dell'ambien-

---

<sup>6</sup> Vedi, in particolare, il d.P.R. n. 616/77. Per un'indicazione dettagliata della distribuzione delle competenze amministrative operata prima da detto decreto e poi dal d.lgs. n.112/98 e dagli altri decreti settoriali, vedi C.Cittadino, *Assetto delle competenze degli enti territoriali e delle autonomie funzionali a seguito del decentramento amministrativo*, in *Comuni d'Italia*, 6, 2004, pag. 42 e ss., con schede a cura di F. Di Lascio e R. Barisciano.

te, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile.

Tabella 1

**Assetto delle funzioni amministrative ai sensi del d.lgs. n. 112/98**



287

D.lgs. n. 112/98	Funzioni amministrative conferite a Regioni ed a enti locali	Regioni	Province	Comuni
Art. 56	Funzioni non espressamente mantenute allo Stato (principio di residualità)	x	x	x
Art. 70	Funzioni non espressamente mantenute allo Stato (principio di residualità)	x	x	x
	Protezione ed osservazione delle zone costiere	x	x	x
	Controllo sulla commercializzazione e detenzione degli animali selvatici e sul ricevimento di denunce, visti su certificati di importazione, ritiro dei permessi errati o falsificati, autorizzazione alla detenzione temporanea, ad eccezione delle specie selvatiche minacciate di estinzione	x	x	x
	Competenze esercitate dal Corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni statali	x	x	x
Art. 72	Attività a rischio di incidente rilevante	x		
Art. 73	Determinazione delle priorità dell'azione ambientale, coordinamento degli interventi ambientali, ripartizione delle risorse finanziarie assegnate tra i vari interventi	x		
Art. 78	Funzioni non espressamente mantenute allo Stato (principio di residualità)	x	x	x
Art. 81	Funzioni non espressamente mantenute allo Stato (principio di residualità)	x	x	x
	Tenuta e aggiornamento dell'elenco delle acque dolci superficiali e delle acque destinate alla molluschicoltura	x	x	x
	Monitoraggio sulla produzione, impiego, diffusione, persistenza nell'ambiente ed effetto sulla salute delle sostanze ammesse alla produzione di preparati per lavare nonché sullo stato di eutrofizzazione delle acque interne e costiere	x	x	x



D.lgs. n. 112/98	Funzioni amministrative conferite a Regioni ed a enti locali	Funzioni amministrative conferite		
		Regioni	Province	Comuni
<i>Art. 84</i>	Funzioni non espressamente mantenute allo Stato (principio di residualità)	x	x	x
	Individuazione di aree regionali o interregionali in cui le emissioni o la qualità dell'aria sono soggette a limiti o valori più restrittivi in relazione all'attuazione di piani regionali di risanamento	x	x	x
	Rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione	x	x	x
	Tenuta e all'aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione	x	x	x
<i>Art. 86</i>	Gestione dei beni del demanio idrico	x	x	x
<i>Art. 89</i>	Tutte le funzioni non espressamente mantenute allo Stato	x	x	x
	Progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche	x	x	x
	Compiti di polizia idraulica e di pronto intervento	x	x	x
	Concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua, di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi e di pertinenze idrauliche e di aree fluviali	x	x	x
	Polizia delle acque	x	x	x
	Programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri	x	x	x
	Gestione del demanio idrico	x	x	x
	Nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche	x	x	x

Come si evince dalla tabella riportata, si tratta di una disciplina complessa ed articolata, che assegna un ruolo di spicco alle Regioni quali soggetti propulsori delle attività finalizzate alla tutela dell'ambiente naturale ed alla gestione del territorio, senza per questo togliere valore alla posizione degli enti locali nel nuovo assetto di competenze.

Tuttavia, mentre la posizione e la misura delle funzioni regionali è apparsa già sufficientemente delineata dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 112/1998, quella di Province e Comuni ha avuto bisogno dell'a-

dozione di successivi provvedimenti di rango legislativo da parte, appunto, delle medesime Regioni.

A riguardo, si deve considerare che, a differenza di quanto è avvenuto per altre materie, nel caso di specie lo spostamento di compiti dal centro alla periferia si è svolto quasi interamente in favore del complesso degli enti territoriali, ovvero senza espressa definizione delle competenze per i singoli livelli di governo.

In effetti, solo in pochi casi il legislatore nazionale ha attribuito in via diretta le funzioni amministrative alle Regioni (attività a rischio di incidente rilevante, determinazione delle priorità dell'azione ambientale, coordinamento degli interventi ambientali e ripartizione delle risorse finanziarie assegnate tra i vari interventi).

Ciò vuol dire che la tutela ambientale, all'interno del più ampio "contenitore" del governo del territorio, ha assunto un disegno anche molto differente da Regione a Regione, sia con riferimento ai tempi di adozione dei provvedimenti richiamati, sia con riguardo ai contenuti dei medesimi provvedimenti<sup>7</sup>.

Ad esempio, diverse Regioni hanno operato una evidente valorizzazione delle funzioni programmatiche regionali, il che ha di certo facilitato la costruzione di un assetto più coerente con l'esigenza di garantire la completezza, la responsabilità e l'unicità dell'azione amministrativa, come richiesto dalla legge n. 59/1997<sup>8</sup>.

Questa tendenza non ha, però, impedito che il livello regionale fosse comunque attributario di funzioni di amministrazione attiva, come nel caso del



<sup>7</sup> Si deve considerare, in proposito, che non tutte le Regioni hanno provveduto nei tempi all'adozione dei provvedimenti attuativi del conferimento operato dal decreto legislativo n. 112/98, tanto che lo stato ha ritenuto necessario adottare il decreto legislativo n. 96/99, operante nei confronti delle Regioni a tutt'oggi inadempienti. Un quadro generale delle leggi regionali emanate in attuazione del decreto legislativo n. 112/98 è contenuto in *Rapporto sull'attuazione regionale del d.lgs 112 del 1998*, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", pubblicato su *Amministrazione in cammino*, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, su [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it). Nel citato lavoro anche l'amplissimo ricorso da parte regionale alla tecnica del rinvio. Questa modalità, che emerge con particolare evidenza nel caso della tutela ambientale generale, è riconducibile a tre motivazioni differenti la prima delle quali riguarda l'esigenza di riforma della disciplina legislativa di alcune materie. La seconda, invece, richiama la volontà del legislatore regionale di confermare l'assetto normativo progredito di taluni ambiti, mentre la terza si lega all'esigenza di collegare la redistribuzione delle funzioni all'adozione di rilevanti atti statali (è il caso dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 71, co. 2, del decreto legislativo n. 112/98 cui compete l'individuazione delle categorie di opere, di interventi e di attività attualmente sottoposte alla valutazione d'impatto ambientale da parte statale e da trasferire alla competenza delle Regioni.

<sup>8</sup> Vedi quanto disposto da Basilicata, Emilia Romagna, Lombardia, Molise, Puglia, Liguria ed Umbria.





novellato richiamo, da parte delle leggi regionali, a materie rimesse all'ente in questione già in via diretta da parte del decreto legislativo n. 112/1998. Ci si riferisce, ad esempio, all'individuazione delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale oppure ad elevata concentrazione di attività a rischio di incidenti rilevanti<sup>9</sup>.

Per quanto, invece, di specifico interesse per l'ente Provincia, si deve considerare che questo livello di governo, pur non vedendo immediatamente riconosciuta un'amplissima e rilevante assegnazione di competenze, non è rimasto escluso dal riassetto complessivo delle funzioni amministrative avviato dalla legge n. 59/1997.

Si può dire, infatti, che le stesse Regioni abbiano chiamato le Province a svolgere rilevanti compiti di amministrazione attiva, tra l'altro, nei settori dell'autorizzazione unica ambientale<sup>10</sup>, dei parchi di interesse sovracomunale<sup>11</sup> e della commercializzazione di animali selvatici<sup>12</sup>.

Quanto detto sinora fa riferimento alla sola distribuzione delle funzioni amministrative.

La modifica del titolo V della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, ha, tuttavia, inciso sull'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni, influenzando così anche la generale ripartizione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, anche subregionali.

Di interesse nella presente sede è, particolarmente, il novellato art. 117 della Costituzione, ai sensi del quale la materia denominata "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*" è rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. s).

Questa disposizione, benché abbia solamente una finalità di riparto di compiti normativi, assume un valore peculiare in quanto veicolo di introduzione per la prima volta nella nostra carta costituzionale del concetto di "ambiente", ora associato ad una *ratio* di tutela, prima prevista solo in riferimento alla nozione di "paesaggio" ai sensi dell'art. 9, co.2, della medesima carta.

In proposito, si segnala che, fino all'adozione del decreto legislativo n. 42/2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, nessun provvedimento aveva utilizzato questo secondo termine per indicare una specifica competenza. Il decreto legislativo n. 112/1998, infatti, si limitava ad inserire

<sup>9</sup> Vedi in proposito le leggi delle Regioni Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Puglia e Veneto.

<sup>10</sup> È il caso di Liguria e Piemonte.

<sup>11</sup> Come è accaduto in Lombardia, Liguria e Piemonte.

<sup>12</sup> Vedi Lazio, Marche e Puglia.

la disciplina dei beni e delle attività culturali nel Titolo dedicato ai servizi alla persona ed alla comunità, che è nettamente distinto da quello esaminato riservato al territorio, all'ambiente ed alle infrastrutture, in cui la dizione paesaggio non è mai utilizzata.

Si ritiene, invece, che i due ambiti in esame siano strettamente collegati e richiedano, una lettura combinata, atta a trarre la maggior efficacia possibile dalle azioni di sistema che, molto spesso, interessano ed influenzano sia l'ambiente, sia il paesaggio.

La rilevanza di quest'ultima nozione, oltre che dalla citata introduzione nella disciplina del Codice, emerge anche dalla sua posizione all'interno della recente Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000 ed entrata in vigore il 1° marzo 2004 nel quadro di un'apposita campagna europea.

La Convenzione, il cui ambito di applicazione comprende tutto il territorio dell'Unione ed i rispettivi territori ed aree naturali, ha influenzato la moderna concezione della tutela paesaggistica, secondo una visione poi accolta dallo stesso decreto legislativo n.42/2004, atta a confermare il valore del paesaggio come componente essenziale del patrimonio naturale e culturale della medesima Unione.

Lo stretto legame esistente tra le due nozioni di ambiente e paesaggio può, dunque, permettere in alcuni casi di richiamare i medesimi strumenti di tutela, secondo quanto disposto, in via esclusiva, da parte del legislatore statale.

Per contro, si deve considerare che la materia "governo del territorio" è stata inserita nell'elenco degli ambiti di potestà concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi di quanto disposto dall'art. 117, co.3, della Costituzione. Ciò vuol dire che le Regioni sono tenute, tra l'altro, al rispetto dei principi fondamentali posti dalle leggi statali.

Pertanto, se si riprende la locuzione utilizzata dal decreto legislativo n. 112/1998 per la ripartizione delle competenze amministrative (ambiente e territorio), ci si accorge che oggi non appare più così pacifico operare un'assimilazione della disciplina applicabile alle due materie.

L'orientamento ha trovato conferma nelle decisioni della Corte Costituzionale, più volte intervenuta per chiarire i dubbi interpretativi posti, alternativamente, da Stato e Regioni per l'esercizio delle rispettive potestà legislative.

Tra queste decisioni, la sentenza che ha fornito una prima indicazione in merito alla definizione della materia "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*" è la n. 407/2002, in cui la Corte ha deciso su un ricorso statale avverso una





legge della Regione Lombardia, recante norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti<sup>13</sup>.

Con la sentenza in esame, la Corte ha sostenuto che non tutti gli ambiti di cui all'art.117 possono configurarsi come "materie" in senso stretto. In alcuni casi, infatti, si tratta di competenze statali idonee ad investire una pluralità di materie.

La "tutela dell'ambiente" è un esempio del modello indicato, poiché rappresenta un valore costituzionalmente protetto che, come tale, delinea una sorta di materia "trasversale" in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono anche essere regionali<sup>14</sup>.

Alla luce delle considerazioni svolte la Corte ha ribadito che spetta, comunque, allo Stato la cura delle esigenze meritevoli di una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Nel valore costituzionale dell'ambiente sono, infatti, raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici e competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, cui competono, tuttavia, le sole funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

È anche vero, invero, che l'esclusività statale nella materia della tutela ambientale non preclude in modo assoluto la possibilità per le Regioni di adottare provvedimenti finalizzati alla cura della predetta esigenza.

La Consulta ha successivamente ripreso l'orientamento espresso con la sentenza n. 407/2002 in altre decisioni, sostenendo come tra gli ambiti che il secondo comma dell'art. 117 della Costituzione rimette all'esclusiva competenza regionale vi siano "materie" in senso stretto e competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di settori differenti. Si può, dunque, distinguere tra materie in senso tecnico ed altre che si profilano, piuttosto come "un compito" o come "una funzione"<sup>15</sup>. Nel primo caso, si tratta di una "sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata", mentre nel secondo l'oggetto della funzione è una sfera di competenze che "investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze" (vedi sent. n. 407/2002)<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Vedi legge n. 19 del 23/11/2001 della Regione Lombardia, reperibile nella banca dati presente sul sito della Camera dei Deputati all'indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>14</sup> Vedi a riguardo A. D'Atena, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore (Nota a C. cost. n. 282/2002)*, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>15</sup> Vedi sentenze Corte Costituzionale nn. 96/03 e 307/03, reperibili in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>16</sup> La "trasversalità" della materia ambiente è stata molto dibattuta in dottrina. Tra gli altri vedi F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Ec.*, 2002, 239, M. Cecchetti, *La potestà legislativa regionale in materia di ambiente naturale. Come conciliare valori unitari e competenze territoriali*, in *Dir. Giust.*, 2002, 34, pag. 39 e ss., e G. Cocco, *La legislazione in tema d'ambiente è a una svolta?*, in *Riv. giur. ambiente* 2002, 419.

Con riferimento, invece, al governo del territorio, la Corte Costituzionale ha espresso uno degli indirizzi interpretativi forse più dibattuti tra quelli che sono seguiti all'introduzione del nuovo titolo V della Costituzione.

Ci si riferisce alla nota sentenza n. 303/2003, con la quale la Corte ha sostenuto che la non inclusione della materia "lavori pubblici" nell'elenco di cui all'art. 117, diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica l'automatico inserimento di detto ambito nelle materie di potestà legislativa residuale delle Regioni.

Si tratta, infatti, di un settore che, al pari di altri, non integra una vera e propria materia, ma si qualifica a seconda dell'oggetto al quale afferisce, potendo essere ascritto, di volta in volta, a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

In particolare, si ricorda che, ai sensi del previgente art. 117 Cost., l'urbanistica era inserita negli elenchi di materie rimesse alla potestà concorrente, mentre ora non compare nel testo del predetto articolo: sulla base del principio di residualità, dovrebbe, quindi, essere considerata quale ambito di potestà esclusiva regionale.

Diversamente, la Corte ha ritenuto che la non espressa menzione nel terzo comma del predetto articolo non autorizzi a ritenere l'urbanistica compresa in altri settori funzionali ma, al contrario, questa deve essere riferita alla materia denominata come "governo del territorio". Vi sono, infatti, altri ambiti o competenze concorrente (come ad esempio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione oppure produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), che sono specificamente individuate nello stesso art. 117, co.3, della Costituzione e che non rientrano nell'ambito da ultimo richiamato.

È per questo che la Suprema Consulta ha giudicato del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio in tema di governo del territorio siano stati estromessi aspetti rilevanti quali quelli connessi all'urbanistica: in tal modo, infatti, si giunge a ridurre detta materia "a poco più di un *guscio vuoto*"<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Sui contenuti della sentenza n.303/03 e sulle principali problematiche interpretative emerse, vedi *Note di commento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 303 e 307 del 2003*, Servizio studi del Senato della Repubblica (a cura di), 2004, e E.Carloni, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale*. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308 della Corte Costituzionale, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), nella parte riservata agli abbonati. Vedi, inoltre, L.Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), nella sezione riservata agli abbonati. L'Autrice evidenzia, altresì come il sistema, se non pone problemi applicativi in





I profili di conflitto sinora esposti, se non danno espressamente la misura del ruolo assunto dagli enti locali e, in particolare, dalla Provincia, all'interno del complessivo riassetto delle competenze derivante dalla riforma del Titolo V, permettono però di comprendere l'ampiezza delle problematiche che stanno interessando il nostro sistema amministrativo nel suo complesso.

Per altro verso, non si deve pensare che la definizione pacifica delle nuove potestà legislative non incida sull'organizzazione delle funzioni amministrative spettanti alle autonomie locali.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 118 della Costituzione, infatti, Province e Comuni sono titolari in via esclusiva delle predette funzioni, senza distinzione tra competenze c.d. fondamentali e competenze non fondamentali e nella generale vigenza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La riforma operata dalla legge costituzionale n. 3/2001 ha, dunque, "rotto" il tradizionale parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, sulla base del quale l'attribuzione delle une portava con sé l'esercizio delle altre. Ciò ha, senza dubbio, accresciuto il ruolo dei Comuni, in primo luogo, ma anche delle Province per il complessivo governo dei compiti richiedenti l'unitario esercizio a livello subregionale.

D'altro canto, si deve considerare che il legislatore ha rimesso alla competenza esclusiva statale la definizione delle "*funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*" (art. 117, co.2, lett. p). Spetterà, quindi, in concreto alle Regioni la disciplina delle materie c.d. specifiche o di dettaglio spettanti agli enti locali e, in tal senso, potrebbe essere preso a metro di misura l'assetto già individuato dal decreto legislativo n.112/98 e dalle successive leggi regionali di attuazione.

In quest'ottica, si ripropone per il rapporto Regioni-enti locali la medesima problematica vigente nel rapporto Stato-Regioni in relazione ai limiti posti alla legislazione statale nelle materie di competenze concorrente.

La piena realizzazione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta nell'esercizio delle funzioni amministrative dall'art. 118 della Costituzione di-

---

riferimento alle materie di competenza legislativa esclusiva statale, presenta invece profili critici per quelle di competenza legislativa concorrente e, ancor di più, per quelle di competenza legislativa residuale. Nel primo caso, infatti, non è ben chiaro a chi spetti tra Stato e Regioni, la ripartizione delle funzioni amministrative, mentre, nel secondo, si rileva la possibilità che emergano, in una materia attribuita alla potestà residuale regionale, funzioni richiedenti un esercizio unitario a livello nazionale e che, quindi, debbano essere attribuite allo Stato, in ipotesi, con legge regionale. Tuttavia, se è pacifico che una legge statale rimetta funzioni alle regioni, non può certo dirsi altrettanto per una legge regionale che attribuisca funzioni allo Stato.

pende, infatti, dalla portata delle leggi che verranno adottate dalle Regioni nell'ambito di cui al predetto art. 117, co.2, lett. p: questi provvedimenti, infatti, dovranno limitarsi ad una disciplina di principio, lasciando a Province e Comuni lo spazio necessario per un proficuo utilizzo della potestà regolamentare di organizzazione delle funzioni loro attribuite.

Le considerazioni esposte sinora lasciano intendere come non sia agevole delineare a priori un modello entro cui definire con precisione ed in modo omogeneo i caratteri dell'ente Provincia nella materia ambientale.

Certamente il complesso delle riforme ripercorse, da un lato, portando alla rottura del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, ha reso necessario il riordino delle competenze assegnate dalla legislazione previgente alla luce dei criteri e dei complessi meccanismi indicati dalla legge n. 131/2003 che, si ricorda, allo stato attuale rappresenta l'unica norma di diretta attuazione del novellato Titolo V (fatta eccezione per il ruolo "creativo" assunto dalle sentenze della Corte Costituzionale).

Per altro verso, tuttavia, ha consentito alla Suprema Consulta di ribadire il ruolo fondamentale, quale strumento di regolazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo, del principio di leale collaborazione, che impone la necessità del raggiungimento di una previa intesa istituzionale a composizione dei distinti interessi in gioco. Questo orientamento ha trovato conferma anche con la recente sentenza n. 233/2004, in tema di localizzazione di grandi infrastrutture strategiche.

A riguardo, si ritiene, tuttavia, che questo principio, per alcune amministrazioni così innovativo, è forse sempre stato immanente nel ruolo della Provincia, soprattutto in relazione all'esercizio dei compiti inerenti l'ambiente ed il territorio. Si tratta, infatti, di un novero differenziato di competenze che, inevitabilmente, ha molto spesso esaltato l'azione di pianificazione e di coordinamento territoriale tipico delle amministrazioni Provinciali.

Questo profilo trova la sua massima espressione nel piano territoriale di coordinamento, di cui all'art. 57 del decreto legislativo n. 112/1998, che rappresenta il perno di un sistema di governo del territorio fondato sull'unificazione, in un solo strumento di pianificazione, di tutti i possibili interventi di tutela riconducibili al livello provinciale.

Ai sensi dell'articolo richiamato, infatti, spettava alle Regioni adottare, d'intesa con le Province e le altre amministrazioni competenti, appositi provvedimenti volti a far assumere ai piani territoriali di coordinamento il valore e gli effetti dei piani di tutela degli specifici settori: allo stato attuale, pressoché tutte le Regioni hanno esercitato detta competenza.



Spetta ora alle Province, sulla base anche di eventuali futuri interventi delle Regioni in attuazione del novellato Titolo V, operare il rafforzamento del proprio ruolo all'interno del vigente sistema di governo, sfruttando tutti gli spazi di autonomia, ora concessi non solo dalla legislazione statale e regionale, ma dalla stessa Costituzione.



## La pianificazione territoriale di Luisa Gottardi



### Le principali normative di settore e il ruolo delle Province

La pianificazione territoriale è probabilmente la funzione più caratteristica della Provincia, quella che più di altre la contraddistingue dai diversi livelli di governo locale e che forse meglio rende esplicito il concetto di “governo di area vasta”, che molto spesso viene associato, appunto, proprio al livello provinciale.

La prima normativa di settore, più specificatamente destinata a regolamentare l'urbanistica, risale al 1942 (legge n.1150) e si caratterizza per una spiccata centralizzazione di competenze all'interno del Ministero dei Lavori pubblici, il cui intervento non era programmato e sistematico bensì faceva fronte ad esigenze specifiche, particolari e contingenti, sul fronte della programmazione comunale e sovracomunale. L'avvento delle Regioni modifica di fatto lo scenario introducendo questa scala territoriale di più ampio respiro, che si esprime negli anni attraverso modalità pianificatorie differenziate e frammentate.

È la legge di riforma delle autonomie locali n.142/90 a ridefinire assetti istituzionali e competenze specifiche per ogni livello di governo territoriale. La riforma affida così alle Province proprio il compito di predisporre il piano territoriale di coordinamento provinciale (ptcp), compendosi così un vero e proprio salto di qualità in una direzione improntata alla sussidiarietà.

Dalla legge 1150/42, alla 142/90, attraverso la tutela del paesaggio (la c.d. legge Galasso n.431/85) e le norme per la difesa del suolo (l.n.183/1989), un percorso lungo e complesso che corre, intersecandosi sotto più aspetti, con il quadro della programmazione e pianificazione territoriale, e che sfocia nella legge di riforma delle autonomie locali senza che si fosse realizzata prima una vera e propria attività di coordinamento dello sviluppo dei territori che potesse definirsi organica e coerente con le esigenze, forti, di urbanizzazione e crescita degli insediamenti produttivi, che la società italiana reclamava. La





legge 142/90<sup>1</sup> ha giocato in sostanza un ruolo fondamentale, sottolineando che nello specifico settore della pianificazione urbanistica, ma anche settoriale, era necessario cominciare ad attivare tutte le sinergie possibili, in un quadro di competenze certe e definite per ogni singolo livello di governo. Negli ultimi trenta anni dunque sono stati ridefiniti le responsabilità e soprat-

<sup>1</sup> Gli articoli 14 e 15 della legge n.142/90, ora trasfusi nel Testo Unico degli enti locali – d.lgs.267/00 – rappresentarono un forte elemento di rilancio delle Province, fino ad allora compresse tra Regione e Comuni. Si riportano le funzioni e i compiti della provincia ai sensi degli articoli 19 e 20 del dlgs 267/00.

**Articolo 19 Funzioni.** 1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: *a)* difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; *b)* tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; *c)* valorizzazione dei beni culturali; *d)* viabilità e trasporti; *e)* protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; *f)* caccia e pesca nelle acque interne; *g)* organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; *h)* servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; *i)* compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; *l)* raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. 2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. 3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali.

**Articolo 20 Compiti di programmazione.** 1. La provincia: *a)* raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione; *b)* concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; *c)* formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni. 2. La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: *a)* le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; *b)* la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; *c)* le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; *d)* le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali. 3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla Regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale. 4. La legge regionale detta le procedure di approvazione, nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento. 5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla Regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento. 6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali

tutto gli obiettivi della pianificazione del territorio, evidenziando una maggiore centralità e autonomia del ruolo regionale e soprattutto del livello provinciale, in maniera coerente con il processo di riordino istituzionale che ha trovato, ad oggi il suo culmine con il nuovo titolo V della Costituzione<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Si riportano di seguito gli articoli 117 e 118 della Costituzione. **117.** La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *a)* politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; *b)* immigrazione; *c)* rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; *d)* difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; *e)* moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; *f)* organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo; *g)* ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; *h)* ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; *i)* cittadinanza, stato civile e anagrafi; *l)* giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; *m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; *n)* norme generali sull'istruzione; *o)* previdenza sociale; *p)* legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; *q)* dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; *r)* pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; *s)* tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale



La legislazione, ancor prima del nuovo Titolo V aveva compiuto un ulteriore passo in avanti attraverso l'importante processo di decentramento amministrativo dettato dal d.lgs.112/98, con cui, all'art. 57 si prevedeva che, attraverso la legge regionale, il pctp *“assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti”*. Altro elemento da non sottacere è l'individuazione da parte del d.lgs. 22/97 (c.d. Decreto Ronchi) della Provincia quale ambito territoriale ottimale per la gestione dei rifiuti urbani, nonché come ente destinatario di competenze specifiche in materia.

Fin qui dunque un ampio quadro di competenze provinciali nella materia ambientale, strettamente correlate alle competenze urbanistiche e pianificatorie di settore, che valorizzano la Provincia quale ente di “area vasta”, deputato a compiti di amministrazione attiva ma anche di programmazione, controllo e monitoraggio del territorio.

Questo nuovo tratto caratteristico della Provincia ha rappresentato l'inizio di un necessario confronto con la Regione, cui spettava delegare l'esercizio della funzione individuando le linee di assetto generali, e con i comuni, titolari della programmazione urbanistica. Una doppia sfida, dunque: avviare e consolidare le opportune forme di concertazione tra enti da un lato, nonché attrezzarsi culturalmente e tecnicamente per predisporre e dare concretezza al pctp, dall'altro. Su questo ultimo fronte va comunque sottolineato che tutto l'impianto della legge 142/90 affidava alla Provincia una serie di competenze in materia ambientale che necessariamente l'ha costretta ad un salto di qualità strutturale; forse l'aspetto più saliente di tutta la partita era proprio quello di far interagire le diverse esigenze in maniera univoca e coerente. Il fiorire di

---

ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

**118.** Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

studi e ricerche, nonché piani e programmi che hanno visto la luce nello scorso decennio ha così dimostrato la vitalità delle Province e la loro ferma volontà di conseguire il loro obiettivo, nonostante le evidenti difficoltà legate ai ritardi con cui le regioni hanno emanato le leggi attuative della riforma del 1990.



## Il ptcp: principali contenuti e complessità di approccio

Il piano territoriale di coordinamento è uno strumento di alto contenuto politico, oltre che tecnico, perché riflette le direzioni di sviluppo definite a livello provinciale, in uno scenario che deve necessariamente tener conto delle indicazioni e prescrizioni di livello regionale nonché delle esigenze di urbanizzazione e sviluppo dei comuni. In effetti, ottenere una coerente e condivisa linea di programmazione è forse il successo più evidente e nonché il punto di forza di ogni piano adottato e vigente. Questo perché la pluralità degli ambiti e dei settori che un piano deve incrociare e mettere a sistema è talmente vasto e condizionato da una tale molteplicità di fattori non può non mettere in luce la valenza che assume un ptcp condiviso ed operante.

In linea generale ogni piano deve sottolineare la vocazione principale del territorio, tenendo in debito conto le peculiarità geografiche e morfologiche come pure le potenzialità di sviluppo economico, la situazione attuale e futura delle infrastrutture nonché i processi di crescita degli insediamenti.

In sostanza si tratta di individuare gli elementi strategici di crescita lo sviluppo locale, prendendo a base la programmazione di livello regionale, con il preciso scopo di affrontare difficoltà e problematiche che non possono trovare risoluzione a livello comunale, ma coordinandosi con questo soprattutto per quanto concerne l'assetto urbanistico di area vasta.

In linea di massima a livello regionale il documento programmatico che individua ed imposta le linee di sviluppo del territorio deve rappresentare lo scenario di riferimento dove far confluire le esigenze non solo di salvaguardia ambientale, ma anche di infrastrutturazione e di sviluppo degli insediamenti produttivi. Con tale strumento programmatico il ptcp interagisce sotto molteplici aspetti: da un lato concorre alla realizzazione delle linee progettuali regionali, dall'altro deve necessariamente sussumere in sé le caratteristiche identificative del proprio territorio, relazionandosi in maniera orizzontale con tutte le componenti sociali, civili e produttive che su tale territorio insistono, fornendo in questo modo, allo stesso tempo, gli elementi di conoscenza necessari da riportare al livello regionale per l'opportuno aggiornamento di piani sovraprovinciali. Già questi brevi passaggi danno



immediatamente contezza della complessità del processo di pianificazione e spiegano il motivo a causa del quale vengono impiegati molti mesi prima di predisporre un ptcp.

Manca ancora un elemento fondamentale, ovvero il “tassello” comunale. Se da un lato infatti il piano provinciale è uno strumento utile, se non necessario, per superare le criticità che non possono trovare soluzione nei ristretti confini di un singolo comune, dall’altro deve prioritariamente dare un quadro di riferimento alle politiche urbanistiche.

Va da sé che tali rapporti, per così dire, ascendenti e discendenti, tra Regione, Provincia e Comune, hanno nel tempo, fortunatamente, perso le caratteristiche della supremazia e della contrapposizione, volgendo verso più temperati e collaborativi processi di copianificazione, e ciò al di là della prevalenza di un livello istituzionale rispetto ad un altro. Questo perché l’effettiva operatività e successo dei piani di area vasta dipende dal grado di collaborazione e di condivisione degli obiettivi che si riesce ad ottenere dai vari protagonisti in gioco, pena la vanificazione di mesi, se non anni, di lavoro.

Difficile affrontare una puntuale disamina comparativa dei diversi piani territoriali provinciali, anche se è possibile schematicamente individuare alcuni aspetti di differenziazione, che originano principalmente dalla differente tempistica dei processi legislativi regionali: alcune regioni come la Sicilia, il Friuli Venezia Giulia, l’Emilia Romagna, la Toscana, l’Umbria e le Marche diedero prima applicazione alla legge n.142/90 in tempi relativamente brevi (il Veneto aveva già nell’85 attribuito alle Province un ruolo praticamente strategico alla pianificazione provinciale, come pure la Sardegna con la l.r. n.45/89), mentre le altre hanno atteso il recepimento del d.lgs. n.112/97 per produrre la propria legge regionale. Assente ancora la Campania, assai recenti, infine, le leggi regionali della Calabria e della Puglia.

Differente risulta il posizionamento dell’ente Provincia all’interno del processo di pianificazione come pure la procedura di approvazione, ma in linea di massima resta comunque la Provincia il livello principale nel quale la fase di programmazione compie il suo intero ciclo di vita: nelle fasi preliminari il grado di partecipazione e condivisione dei soggetti, pubblici e privati, che hanno interesse nel ptcp è solitamente molto alto, attraverso forum o conferenze di programma o strumenti simili; inoltre sempre la Provincia provvede all’adozione e approvazione del piano, dietro verifica di congruità o dopo un’approvazione formale da parte della Regione.

Operare una seppur sommaria lettura dei piani provinciali è comunque impresa difficile: è possibile però sottolineare, in primo luogo, come ogni ptcp speculare alle differenze contenute nelle diverse leggi regionali nonché

alle differenti procedure di approvazione nonché, ovviamente, alle differenti peculiarità dei territori; inoltre non si può non accennare al fatto che si evidenziano ancora alcuni limiti, derivanti da un lato, dalla tendenza – sebbene in via di superamento – a contenere il proprio raggio d’azione entro i confini amministrativi, senza sfruttare sinergie adeguate ad ottenere una visione d’insieme, e dall’altro dalla differente modalità di redazione, predisposizione e approvazione dei piani, senza contare la necessità di contemperare le esigenze dei singoli territori con processi di pianificazione particolari o settoriali, come ad esempio i piani dei parchi e i piani di bacino.



### L'evoluzione dei contenuti e l'esigenza della concertazione

In estrema sintesi, ciò che l’esperienza dei piani provinciali ha fino ad ora insegnato è che va ridata centralità alla condivisione degli obiettivi e alla sinergia delle diverse componenti coinvolte. Ne è testimonianza l’esponentiale diffusione dei processi di Agenda 21; ma soprattutto i recenti orientamenti comunitari – dettati evidentemente dalla crescente e necessaria attenzione mondiale al tema della sostenibilità e dell’uso razionale delle risorse naturali – i quali hanno elevato gradualmente il livello d’allarme rispetto alle politiche di sviluppo dei Paesi membri, sollecitando l’adozione di strumenti e procedure preventivi volti a minimizzare un uso incongruo del territorio e delle sue risorse. In questa ottica si pongono la Via (Valutazione di impatto ambientale) e la Vas (Valutazione ambientale strategica), che impongono valutazioni ex ante rispetto a processi di trasformazione dei territori. Via e Vas prevedono infatti un’accurata analisi e rendicontazione degli effetti di una infrastruttura – logistica o produttiva – in una fase preliminare. La Vas compie addirittura un processo ancor più a monte, perché si pone come strumento che valuta gli effetti e le conseguenze ambientali delle proposte di pianificazione e programmazione, una sorta, dunque, di valutazione dei processi di formazione dei piani.

Le scelte comunitarie, inoltre, sempre in una prospettiva di approccio globale ed in maniera coerente e sincrona con l’esigenza dei singoli Paesi di reimpostare tutti i processi di pianificazione in un’ottica di salvaguardia e tutela delle risorse naturali, hanno individuato, ad esempio attraverso i Regolamenti Emas e l’Autorizzazione ambientale integrata (Ippc – integrated pollution prevention control) procedure di “semplificazione” volte a snellire procedimenti amministrativi autorizzativi, richiedendo altresì un’alta garanzia in termini di *performances* ambientali.



Un quadro normativo, insomma, in perenne movimento, che coinvolge ogni livello istituzionale, seppure con responsabilità differenti non sempre chiaramente definite – ma che inevitabilmente permea le politiche di programmazione e pianificazione delle Province di istanze sempre più complesse –, in cui la fase di condivisione degli obiettivi diventa sempre più delicata, proprio perché si eleva il livello di conflittualità ambientale, cui non sempre si accompagna un livello di conoscenza e consapevolezza adeguati. Non a caso è stato creato l'acronimo *nimby* (*not in my back yard*) per esprimere il diffuso ostracismo verso localizzazione di strutture rilevanti, quali ad esempio impianti per il trattamento di rifiuti e/o grandi opere infrastrutturali civili, ostracismo che può essere efficacemente ridotto solo attraverso una sostanziale politica di informazione e sensibilizzazione.

In questo senso la ricerca del consenso tra le diverse componenti del territorio, rappresenta il primo e fondamentale elemento che può garantire la soluzione migliore per la minimizzazione del conflitto ambientale.

## La viabilità e i trasporti

di Francesca Di Lascio



### La viabilità

Nell'ambito del generale riconoscimento delle competenze amministrative di spettanza provinciale, l'art. 14 della legge n. 142/90 (ora confluito nell'art. 19 del decreto legislativo n. 267/00, c.d. T.U.E.L.) ha previsto che detto ente esercitasse tutte le funzioni relative alla viabilità ed ai trasporti riguardanti vaste zone intercomunali oppure l'intero territorio provinciale (art. 19, co.1, lett. d, T.U.E.L.)<sup>1</sup>.

L'art. 14 ha stabilito, inoltre, che lo svolgimento delle attività connesse alle predette funzioni avvenisse in collaborazione con i Comuni, sulla base di programmi proposti dalla stessa Provincia, e si concretizzasse nella promozione e nel coordinamento di specifiche attività, anche finalizzate alla realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale nei diversi settori di competenza (art. 19, co. 2, T.U.E.L.).

Successivamente, con la legge n. 59/97 è stata avviata la prima fase del complesso procedimento di devoluzione di funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali, realizzato, per ampia parte, dal decreto legislativo n. 112/98.

Questa norma, che si pone espressamente quale provvedimento di attuazione dei principi contenuti nel Capo I della predetta legge n.59/97, dedica un intero capo al decentramento delle funzioni relative alla materia della viabilità, disponendo, in particolare:

- l'indicazione delle funzioni amministrative soppresse (art. 97);
- l'indicazione delle funzioni amministrative mantenute alla competenze statale (art. 98);
- l'indicazione delle funzioni amministrative conferite alle Regioni ed agli enti locali (art. 99);

<sup>1</sup> Per approfondimenti generali sul tema della viabilità vedi P. Grimaudo, voce *Viabilità*, in *Anuario delle autonomie locali*, diretto da S.Cassese, 1995, e *Il regime giuridico della viabilità extraurbana*, in *Nuove autonomie*, 1-2, 1999.





- il riordino dell'ANAS (art.100);
- il trasferimento al demanio delle Regioni o degli enti locali delle strade non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale (ar.101).

Le disposizioni contenute nel decreto legislativo da ultimo richiamato sono state il punto di avvio per l'adozione di successivi provvedimenti attuativi, che hanno portato, in primo luogo, alla concreta individuazione della rete autostradale e stradale nazionale e, in un secondo momento, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire alle Regioni ed agli enti locali per l'esercizio dei compiti assegnati.

Nello specifico, l'individuazione della rete nazionale è avvenuta ad opera del decreto legislativo n. 461/99, mediante cui lo Stato ha esercitato la competenza prevista dall'art.98, co.2, del citato decreto legislativo 112/98.

Il testo del decreto n.461/99, così come risultante nella sua versione definitiva, è il frutto di un intenso e partecipato lavoro di collaborazione tra le strutture ministeriali e regionali interessate, che ha portato al trasferimento alle Regioni di quasi due terzi delle strade statali, attraverso la puntuale definizione della rete di interesse nazionale suddivisa in autostrade, trafori e strade statali<sup>2</sup>.

Il provvedimento si colloca, naturalmente, nell'ambito degli spazi definiti dal predetto art.98, ai sensi del quale permangono in capo allo Stato le competenze relative alla pianificazione pluriennale della viabilità nonché alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della rete autostradale e nazionale, costituita principalmente dalle grandi direttrici di traffico nazionali e dagli assi viari che congiungono la rete viaria italiana con quella degli Stati limitrofi<sup>3</sup>. La rete nazionale stradale, come individuata dal citato decreto, assicura inoltre i collegamenti con i porti principali, gli aeroporti e gli interporti.

Dalla definizione delle strade statali è derivata, secondo il principio di residualità, che, si ricorda, la legge n. 59/97 aveva imposto per l'attribuzione delle competenze amministrative tra Stato e Regioni (anticipando quanto poi "costituzionalizzato" dalla legge n.3/01 con riguardo alle competenze legislative), l'individuazione delle tratte assegnate al livello regionale.

In un secondo momento, in attuazione di quanto previsto dall'art. 101 del decreto legislativo n. 112/98, è stato adottato il decreto del Presidente del

<sup>2</sup> Al pari della maggior parte dei provvedimenti attuativi del decreto legislativo n. 112/98, infatti, anche nel caso del decreto legislativo n. 461/99, il Governo ha proceduto nella propria attività di produzione legislativa operando mediante intese successive con la Conferenza unificata.

<sup>3</sup> Ci si riferisce ai collegamenti di interesse internazionale, ai collegamenti interregionale ed al collegamento con i centri di interesse mondiale nazionale.

Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2000, con cui sono stati espressamente trasferiti al demanio delle Regioni a statuto ordinario ed a quello degli enti locali territorialmente competenti, le strade o i tronchi di strade, già appartenenti al demanio statale a norma dell'art. 822 del Codice Civile, laddove non compresi nella rete dichiarata in precedenza di interesse nazionale (art. 1).

Il decreto richiamato ha, pertanto, operato un'attribuzione diretta nei confronti delle Regioni, ma ha rimesso a successive leggi regionali la facoltà di conferire alle Province ed agli altri enti locali la proprietà delle strade per le quali non si rendesse necessario l'unitario esercizio delle connesse funzioni al livello regionale, in attuazione di quanto disposto dall'art. 4, co.1, della legge n. 59/97.

È importante osservare che, dall'annessione delle strade al demanio di un dato livello di governo, è derivato il riconoscimento in capo allo medesimo livello delle competenze gestionali in materia di viabilità, ivi compresa la determinazione dei criteri, la fissazione e la riscossione delle tariffe relative alle installazioni pubblicitarie in vista lungo le strade trasferite<sup>4</sup>.

Per il livello statale, queste funzioni continuano ad essere svolte dall'ANAS, mentre per le Regioni e gli enti locali la riforma ha comportato un'attribuzione *ex novo* di competenze gestionali, tale da richiedere, in molti casi, anche specifici riassetto nell'organizzazione degli enti territoriali interessati.

Si deve considerare, tuttavia, che l'effettivo decorrere del trasferimento di competenze attribuite dall'art.99 del decreto legislativo n. 112/98 è stato subordinato alla procedura prevista dall'art. 7, co.1, della legge n. 59/97, secondo cui la puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire, la ripartizione delle stesse tra le Regioni e tra le Regioni e gli enti locali nonché i conseguenti trasferimenti, deve avvenire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In tal senso, si è previsto che, sino all'adozione dei predetti decreti, i compiti e le funzioni connessi alla rete stradale continuassero ad essere svolti dall'ANAS, in continuità con le attività già di competenze del medesimo ente.

La definizione degli aspetti strumentali e finanziari del passaggio di competenze è stata, dunque, condizione necessaria per l'acquisizione di un vero ruolo gestionale in capo agli enti territoriali.

Questo procedimento ha richiesto l'adozione di due ulteriori provvedimenti ovvero i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 ottobre 2000 e 13 novembre 2000, recanti, rispettivamente, l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire per l'esercizio dei compiti assegnati e i criteri di ripartizione e la ripartizione delle medesime risorse tra i diversi livelli di governo substatale.

---

<sup>4</sup> Vedi l'art.101, co.2, del d.lgs. n. 112/98.





La definizione dei due decreti richiamati ha dovuto tener conto del c.d. principio di congruità.

Questo principio consta di due corollari, il primo dei quali impone un'adeguata commisurazione tra il trasferimento dei beni e delle risorse e le competenze trasferite. Il secondo, invece, dispone la connessione tra lo spostamento "in periferia" di compiti e funzioni e la soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui. È in questo secondo ambito che deve essere inquadrato il riordino dell'ANAS.

In entrambi i casi, poi, l'effettiva realizzazione del processo di decentramento è stata subordinata al raggiungimento di una o più intese tra Stato e Regioni, ciascuno dei quali impegnato nella tutela dei propri interessi.

A differenza di quanto è avvenuto per il trasferimento di altre competenze dal centro alla periferia, infatti, nel caso della viabilità la definizione delle funzioni attribuite è stata, come si è detto, subordinata a quella dei chilometri di strade o tronchi di strade classificate di pertinenza di un dato livello territoriale.

Come emerge dai lavori parlamentari, il dibattito delle parti istituzionali è stato molto acceso in questa fase del procedimento.

Nel parere favorevole espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 29 settembre 1999, inerente lo schema del decreto legislativo n. 461/99, sono, infatti, riportate alcune osservazioni che recepiscono le valutazioni espresse dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni in relazione all'attuazione del decreto legislativo.

Tra queste si richiama, ad esempio, l'espressa volontà di non considerare l'individuazione della rete nazionale quale acquiescenza al conferimento delle funzioni, comunque subordinato all'accordo tra Stato e Regioni in merito all'attribuzione delle risorse. Per alcune Regioni meridionali ed insulari, è stato, inoltre, rilevato, un livello qualitativo della rete stradale estremamente basso e questo ha portato la Conferenza ad esprimere la necessità, condivisa dallo Stato, di procedere ad un riequilibrio in favore di dette Regioni, mantenendo alla competenze del livello centrale solo gli itinerari di effettivo interesse nazionale.

In quest'ottica, e in coerenza con il complessivo processo di delegificazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi, l'art. 20 della legge n. 340/00 (legge di semplificazione 1999) ha integrato il disposto di cui all'art.1, co.2, lett. b, della legge n.59/97, imponendo che le modifiche delle rete autostradale e stradale già classificata di interesse nazionale fossero effettuate, su proposta della Regione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In applicazione delle nuove modalità procedurali, in data 21 settembre 2001 sono stati approvati due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, che hanno modificato le tabelle di individuazione, rispettivamente, della rete stradale di interesse nazionale di cui al decreto legislativo n. 461/99 e della rete di interesse regionale di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2000.

Il coinvolgimento attivo delle Regioni nell'assunzione autonoma delle tratte stradali di possibile loro pertinenza, reso possibile dal richiamato potere di proposta, ha senza dubbio risposto all'obiettivo di responsabilizzare dette istituzioni, nell'ottica che proprio il livello regionale fosse il più adatto per garantire la necessaria crescita di efficienza nel funzionamento complessivo della rete viaria.

Nell'ottica del principio di sussidiarietà si è, quindi, inteso valorizzare la puntuale conoscenza delle realtà locali così come la diretta percezione delle esigenze dell'utenza (ivi compresi i bisogni di mobilità), elementi entrambi presenti con forza nelle autonomie regionali e locali.

A tal fine, Stato e Regioni sono stati concordi nel ritenere che i modelli organizzativi sulla base dei quali gestire le funzioni attribuite in materia di viabilità non dovessero essere fissati dall'alto, ma dovessero essere le stesse Regioni a scegliere che forma giuridica utilizzare nell'esercizio delle nuove competenze<sup>5</sup>.

Questo, naturalmente, nelle intenzioni delle parti non si sarebbe dovuto tradurre in una sorta di decentramento "per abbandono", bensì nell'assunzione, da parte statale, di un ruolo attivo di collaborazione nel primo periodo di transizione e di attuazione concreta dei trasferimenti<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Questo principio ha trovato attuazione, ad esempio, nel caso della Regione Piemonte che, con la legge regionale n. 178/01, nell'individuare le strade da mantenere al proprio demanio e quelle da trasferire al demanio delle singole Province, ha costituito l'Agenzia regionale per le strade (Ares). A detto soggetto è stato assegnato il compito di gestire la funzionalità e la sicurezza delle strade passate dall'ANAS alla Regione nonché di costituire un riferimento per le Province, rispetto alle strade di nuova assegnazione. In particolare, la legge citata ha riconosciuto all'Ares una funzione strumentale, volta all'attuazione agli indirizzi regionali in materia di viabilità, operando sulla base della programmazione pluriennale relativamente alla:

- progettazione e costruzione di nuove opere a seguito di appalti a soggetti terzi oppure mediante convenzione con conferimento di incarico alle province;
- manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade;
- realizzazione e aggiornamento del catasto delle strade di interesse regionale.

I progetti dell'Ares sono esaminati da apposite conferenze di servizio ed i relativi atti, qualora approvati, costituiscono una variante agli strumenti urbanistici vigenti.

<sup>6</sup> Risponde a questa *ratio* la possibilità prevista dai decreti di trasferimento dei beni e delle risorse alle singole regioni che, al fine di garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni, le regioni e gli enti locali promuovano specifici accordi con l'ANAS.





A riguardo, si richiamano nuovamente le osservazioni di accompagnamento del citato parere espresso dalla Commissione parlamentare, in cui, tra l'altro, è stata fornita una prima indicazione sul possibile assetto delle funzioni a livello subregionale.

In quella sede è stata rilevata, in particolare, la mancanza di esperienza gestionale delle Regioni in materia di viabilità, dal che si è dedotta l'opportunità di mantenere in capo al livello regionale la responsabilità ed il ruolo di programmazione del settore, affidando, invece, le funzioni di gestione e di manutenzione delle strade alle Province, già dotate di rilevanti compiti inerenti la viabilità stradale.

In tal senso, potrebbe essere utile rifarsi, con le dovute accortezze date dal riferimento ad amministrazioni a statuto speciale, a quanto già avvenuto per le Province di Trento e di Bolzano, alle quali il decreto del Presidente della Repubblica n.381/74, prima, e il decreto legislativo n. 320/97, poi, hanno affidato la gestione della rete viaria.

Si deve considerare, tuttavia, che già il decreto legislativo n.112/98 aveva espressamente attribuito alle Province *“le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale, secondo le modalità e i criteri fissati dalle leggi regionali”* (art. 99, co. 3).

In linea di principio, quindi, in materia di viabilità, le Province (fatta esclusione per Trento e Bolzano) sono dotate delle competenze dirette direttamente attribuite dal predetto decreto e di ulteriori funzioni che, a partire dal 1998, le leggi regionali hanno espressamente assegnato a detto livello territoriale.

Si ritiene, tuttavia, che vi siano due ambiti funzionali il cui esercizio a livello provinciale risulta particolarmente proficuo.

Il primo è quello delle attività connesse alla manutenzione stradale ordinaria.

È noto, infatti, che a seguito della riforma costituzionale operata dalla legge n. 3/01, le Province sono state implicitamente riconosciute e valorizzate quali enti di governo dei servizi di vasta area, deputati in quanto tali all'esercizio delle funzioni amministrative il cui esercizio ottimale richiede l'assegnazione ad un livello sub comunale, cui ai sensi del novellato art.118 della Costituzione spetta la generalità delle predette competenze.

Questo principio generale ben si accorda, nello specifico, con la funzione di manutenzione delle strade. Il passaggio delle competenze dall'ANAS al livello provinciale ha, infatti, permesso considerevoli miglioramenti gestionali, dovuti, sia alla maggiore conoscenza del territorio e dei suoi problemi da parte delle Province, sia ad una congenita rapidità di intervento

dovuta all'utilizzo di modelli organizzativi più snelli rispetto a quello centralizzato dell'ANAS<sup>7</sup>.

Un secondo ambito in cui è il ruolo delle Province è particolarmente significativo riguarda gli investimenti in opere stradali.

Si ricorda, infatti, che sino al 1° luglio del 2001, l'ANAS ha continuato a svolgere tutti i compiti, le funzioni e le attività attinenti anche alla gestione della rete stradale non più di competenza statale, ivi compresi gli interventi legati alla costruzione di opere pubbliche<sup>8</sup>.

Per comprendere il ruolo assunto dalla Province in questo settore a seguito dell'effettiva assunzione delle funzioni in materia di viabilità, basta considerare che, solo nel corso del 2002, gli appalti effettuati dalle amministrazioni provinciali nel settore considerato hanno portato ad un incremento superiore al 15% rispetto agli anni precedenti. L'ipotesi esposta trova conferma in considerazione del fatto che, sul totale delle spese destinate al genio civile (che nell'anno considerato ha rappresentato il 54% delle risorse disponibili contro il 46% destinato all'edilizia residenziale pubblica), ben l'80% è stato impiegato dalle Province per l'esecuzione di opere stradali<sup>9</sup>.

Nel complesso, quindi, il mutato assetto delle competenze in materia di viabilità derivante dall'attuazione della prima legge Bassanini sembra aver consegnato un nuovo e decisivo ruolo alle Regioni e, a caduta, alle Province sia nella definizione di un quadro di programmazione degli interventi, sia nella realizzazione dei progetti.

Tuttavia, la complessa suddivisione di deleghe e responsabilità derivante dal riassetto funzionale ha reso indispensabile una costante attività di coordinamento istituzionale del livello statale, volta anche a supportare le decisioni relative alla pianificazione ed all'attuazione degli interventi in-



<sup>7</sup> A riguardo si veda a titolo esemplificativo quanto disposto dalla legge regionale n. 14/99 della Regione Lazio, come modificata dalla legge regionale n.28/03, il cui art. 125, nel definire le funzioni spettanti alle province in materia di viabilità prevede, tra l'altro, che le stesse esercitino la progettazione, la costruzione, la manutenzione e la vigilanza delle strade provinciali ma anche della rete viaria regionale, con la sola esclusione delle tratte gestite dalla Regione mediante concessione all'ANAS. L'art. 54 della legge regionale n.18/00 della Regione Campania, mantiene, invece, su di sé l'esercizio delle funzioni connesse alla rete autostradale e stradale trasferita ai sensi del decreto legislativo n. 112/98, ivi compresa la gestione, mentre assegna alle province le sole funzioni di gestione relative alle rimanenti strade riferite al livello regionale ai sensi del predetto decreto.

<sup>8</sup> In particolare, sono rimasti in carico all'ANAS anche tutti i lavori appaltati e in corso prima del 31 dicembre 2000.

<sup>9</sup> I dati sono tratti da M.Tascedda – A.Stemperini, *Appalti e opere pubbliche: aspetti economici*, in *Secondo rapporto sullo stato delle autonomie locali*, ANCI-LEGAUTONOMIE-UNCHEM-UPI (a cura di), Formez, 2003, pag. 529.

frastrutturali ultraregionali nonché di iniziative aventi ad oggetto la realizzazione e/o il completamento di progetti complessi a vocazione multi-provinciale.

L'importanza del ruolo di coordinamento dello Stato è riemersa con rinnovato vigore a fronte delle numerose istanze recentemente presentate da alcune Regioni ed enti locali riguardo ad un'ulteriore revisione della rete stradale volta alla restituzione all'ANAS di tratte già trasferite alla periferia ed al declassamento al livello regionale di altre tratte incluse nel demanio stradale<sup>10</sup>.

Alla presentazione delle predette istanza ha fatto seguito, come richiesto dalle normative in vigore e in attuazione del principio di leale collaborazione, l'avvio di un apposito tavolo tecnico di discussione che ha portato alla predisposizione di un nuovo progetto di decreto del Presidente del Consiglio, con cui si provvederà ad una nuova ridefinizione della rete stradale di interesse nazionale.

## I trasporti

Al pari di quanto si è detto per la viabilità, anche per il trasporto occorre fare riferimento all'19 del d.lgs. n.267/00 (prima art.14 della l. n. 142/90), che qualifica le Province come enti competenti in generale per i servizi c.d. di area vasta.

L'articolo richiamato considera congiuntamente le due materie che, inevitabilmente, presentano delle strette connessioni, in particolare sotto il profilo più ampio della domanda e dei bisogni di mobilità espressi dai cittadini.

Il settore dei trasporti sta, infatti, attraversando una fase di profonda riorganizzazione del proprio assetto strutturale che, da un lato, si lega alle continue trasformazioni subite dalle regole che informano le modalità di gestione dei servizi pubblici locali e, dall'altro, risente dei mutamenti intercorsi nella rete delle comunicazioni, che sta assumendo un ruolo sempre più importante nello sviluppo del territorio.

Si deve considerare, infatti, che, sotto certi aspetti, la rete dei trasporti stradali costituisce uno dei maggiori vincoli allo sviluppo delle imprese, poiché queste necessitano in misura crescente di sistemi infrastrutturali locali in grado di connettersi agevolmente alla rete autostradale nazionale e

<sup>10</sup> Si fa riferimento alle richieste presentate ai competenti uffici della Presidenza del Consiglio da parte delle regioni Abruzzo, Campania, Lazio, Puglia e Umbria.



internazionale. È evidente come questo tipo di problematica sia particolarmente avvertito al livello provinciale, che spesso raccoglie e coordina le linee di sviluppo economico-produttivo emergenti da vaste aree del territorio infracomunale.

Per altro verso, non deve essere trascurata l'influenza delle disposizioni comunitarie relative alla riduzione dell'incidentalità e, quindi, all'adozione di misure specifiche per la crescita della sicurezza stradale<sup>11</sup> e di quelle riguardanti lo sviluppo sostenibile, che impongono la diminuzione dei livelli di inquinamento eccessivi, soprattutto in corrispondenza degli attraversamenti urbani e degli accessi alle città<sup>12</sup>.

Alle considerazioni esposte si lega fortemente l'assetto normativo di regolazione del settore, che trova il suo riferimento fondamentale nel decreto legislativo n.422/97, come modificato dal decreto legislativo n. 400/99.

Questo provvedimento si pone come norma di diretta attuazione della legge n. 59/97, con cui il Governo si è impegnato ad emanare, entro nove mesi, un decreto legislativo volto a conferire alle Regioni funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale.

Il risultato dell'esercizio della predetta delega è stato proprio il decreto legislativo n. 422/97, che, a sua volta, ha imposto alle Regioni l'adozione, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, di una legge a mezzo della quale individuate le funzioni trasferite o delegate agli enti locali.

In un primo momento, il legislatore nazionale aveva altresì fissato un limite entro cui le Regioni avrebbero dovuto approvare le leggi di riforma del settore<sup>13</sup>. Successivamente, il decreto n. 422/07 è stato modificato e parzialmen-



<sup>11</sup> Negli ultimi tempi il tema della sicurezza stradale ha ricevuto molta attenzione da parte delle amministrazioni locali che, in qualche caso, hanno anche istituito organismi appositamente deputati alla cura della predetta finalità. Un esempio in tal senso è dato dalla Consulta provinciale per la sicurezza stradale, promossa dall'assessorato alla Viabilità e Mobilità della Provincia di Bologna e istituita nel luglio 2002. Questo organismo comprende più di trenta sigle di soggetti pubblici e privati che operano nel campo della sicurezza stradale tra cui amministrazioni pubbliche territoriali a diversi livelli, soggetti istituzionali impegnati sul tema (come le scuole), soggetti appartenenti all'ambito sanitario (come le Ausl), forze dell'ordine (Polizia municipale) ma anche associazioni di cittadini. Nel caso di specie la Consulta sulla Sicurezza stradale, si propone come sede permanente di confronto, discussione e proposta sui problemi legati alla sicurezza sulle strade e ha come finalità la costruzione di una rete di soggetti attivi nel campo della sicurezza stradale cui spetta il compito di elaborare, promuovere e realizzare specifici progetti in materia.

<sup>12</sup> Si pensi, ad esempio, alle sempre più numerose ordinanze comunali periodicamente emesse per la chiusura dei centri storici al traffico nei comuni che lamentano elevati tassi di inquinamento dell'aria.

<sup>13</sup> Il termine ultimo era stato indicato nel 10 giugno 1998.





te integrato dal decreto legislativo n. 400/99, che ha ridefinito, tra l'altro, i tempi di effettiva attuazione della riforma<sup>14</sup>.

Il contesto normativo nazionale si è, poi, evoluto con la modifica del Titolo V della Costituzione, operata dalla ben nota legge costituzionale n. 3/01.

A riguardo, si ricorda che, poiché nel nuovo assetto delle competenze la materia dei servizi pubblici non è stata inserita tra quelle rimesse alla potestà concorrente, né alla potestà statale, in un primo momento si è ipotizzata la rimessione della stessa materia all'esclusiva competenza regionale.

Tuttavia, la Corte Costituzionale è più volte intervenuta per ribadire il suo orientamento, sulla base del quale la riforma del Titolo V avrebbe, in realtà, prodotto l'attrazione della materia "servizi pubblici" nell'alveo della tutela della concorrenza, di cui all'art.117, co.2, lett. e, della Costituzione.

In conseguenza di ciò, con la sentenza n.272/04 la Suprema Consulta ha ritenuto sussistente una competenza legislativa statale di tipo esclusivo in relazione alla definizione delle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica.

L'accoglimento di questa interpretazione ha comportato, da un lato, che il titolo di legittimazione statale richiamato sia riferibile, appunto, alle sole disposizioni di carattere generale di disciplina delle modalità di gestione e dell'affidamento dei servizi pubblici locali di "rilevanza economica" e, dall'altro, che sono solo le predette disposizioni a non poter essere derogate da norme regionali. In tal senso, è stato, quindi, giudicato ammissibile mantenere in capo alle Regioni la disciplina di dettaglio della materia.

Sotto il profilo delle competenze amministrative, l'assetto delle responsabilità è, tuttavia, più pacifico e, oltre a quanto disposto dal citato decreto legislativo n. 422/97, si deve far riferimento alle previsioni di cui agli articoli 104 e 105 del decreto legislativo n. 112/98.

La prima delle disposizioni richiamate si occupa, nello specifico, di individuare le competenze mantenute allo Stato, mentre la seconda indica quali

---

<sup>14</sup> Il decreto legislativo n. 422/97 è stato in piccola parte modificato anche dall'art. 45 della legge n.166/02, che ha inciso sull'art.18 del predetto decreto prevedendo, al punto 1, co.e, che il bando di gara garantisca che "la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziale per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti". Detto documento deve altresì assicurare che detti beni siano messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità.

funzioni sono conferite alle Regioni ed agli enti locali, facendo salvi i compiti spettanti alle autorità portuali ai sensi della legge n. 84/94 ed applicando il principio di residualità in base delle attività espressamente attribuite al livello statale.

L'art. 105, co.3, del richiamato decreto ha, infatti, elencato nel dettaglio le funzioni di spettanza provinciale, che vanno ad aggiungersi, come già detto, a quanto disposto dal decreto legislativo n.422/97 ma, soprattutto, alle previsioni contenute nelle singole leggi regionali intervenute in materia.

A differenza di quanto è avvenuto per la viabilità, infatti, nel caso dei trasporti pubblici locali il legislatore nazionale ha lasciato un margine molto più ampio di determinazione alla potestà delle singole Regioni e queste non hanno tralasciato di esercitare la propria riconosciuta competenza: alla data del 20 dicembre 2002, infatti, le Regioni avevano pressoché tutte emanato una specifica normativa in materia di trasporto pubblico locale<sup>15</sup>.

In merito si può osservare come, in una logica di decentramento delle competenze, le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo n. 422/97 abbiano delineato un sistema di delega delle funzioni ispirato alla separazione tra pianificazione/amministrazione e gestione del servizio.

Agli enti locali, infatti, sono stati spesso assegnati i compiti di pianificazione dei trasporti e della mobilità (compreso il trasporto automobilistico), nonché quelli inerenti la gestione delle risorse finanziarie, ivi compresa la programmazione degli investimenti. Diversamente, le Regioni hanno mantenuto un ruolo generale di programmazione ed amministrazione dei servizi ferroviari.

Per ciò che attiene alle concrete modalità organizzative del servizio è, invece, possibile avvalersi, anche per i trasporti, delle medesime considerazioni svolte per l'esercizio dei compiti connessi al demanio stradale. Il legislatore nazionale ha, infatti, lasciato alle istituzioni regionali la facoltà di determinare i modelli organizzativi.

Tuttavia, nel settore in questione, e soprattutto per ciò che attiene alla gestione dei trasporti pubblici locali da parte degli enti locali, questo profilo risente necessariamente dei principi comunitari in materia di tutela della concorrenza, di libera circolazione delle merci nonché di svolgimento degli appalti pubblici di servizi<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Per un quadro generale della leggi adottate dalle Regioni in attuazione della delega contenuta nel decreto legislativo n. 422/97 sia consentito il rinvio a F.Di Lascio, *La legislazione regionale sui trasporti pubblici locali*, in Quaderni del Consiglio Regionale delle Marche n. 50/03.

<sup>16</sup> Quanto detto trova conferma nelle numerose modifiche che più volte hanno interessato l'attuale art.113 del decreto legislativo n. 267/00, recante l'indicazione, appunto, delle possibili forme utilizzabili per la gestione dei servizi pubblici locali nel loro complesso. Nello specifi-





In base a quanto detto sinora, le funzioni provinciali possono essere classificate, in primo luogo, in rapporto alla specifica categoria di trasporto di cui trattasi e, in un secondo momento, si può valutare se le stesse attengono a compiti di gestione attiva oppure se si tratta di funzioni in cui l'apparato tecnico-amministrativo provinciale opera per la pianificazione del trasporto sul territorio.

Si ricorda, a tal proposito, che il quadro legislativo vigente prevede, in via generale, un ruolo molto rilevante della Provincia nelle funzioni amministrative tipicamente programmatiche. A ciò deve aggiungersi che le competenze provinciali possono essere attribuite in via diretta dallo Stato oppure delegate al medesimo livello territoriale con successivo provvedimento regionale.

In particolare, nell'ambito del primo tipo di competenze vi sono tutte quelle indicate dall'art. 105, co.3, del decreto legislativo n. 112/98, ai sensi del quale alle Province sono assegnate:

- funzioni di autorizzazione, vigilanza tecnica e controllo amministrativo sui soggetti autorizzati, come nel caso delle attività svolte dalle autoscuole, dalle scuole nautiche, dalle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e dai soggetti che svolgono autotrasporto merci per conto proprio (art.105, co.3, lett. a, d e f)
- funzioni relative allo svolgimento di esami volti al riconoscimento di titoli professionali, come nel caso dell'idoneità degli insegnanti e degli istruttori di autoscuola nonché degli autotrasportatori di merci per conto terzi, degli autotrasportatori di persone su strada (taxi e noleggio con conducente<sup>17</sup>) e

---

co, il primo integrale riordino della disciplina contenuta nel predetto art.113 è stato operato dall'art. 35 della legge n.448/01 (legge finanziaria per il 2002), cui hanno fatto seguito successive modifiche intervenute prima con l'art. 14 del decreto legislativo n.269/03 (convertito nella legge n.326/03) e immediatamente dopo con l'art. 4, co.234, della legge n.350/03 (legge finanziaria per il 2004). Da ultimo, come si è detto, con la sentenza n. 272/04 la Corte Costituzionale ha giudicato incostituzionale l'art. 113, co. 7, limitatamente al secondo ed al terzo periodo, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 35 della legge n. 448/01.

<sup>17</sup> Con tale accezione si intende, più specificamente, il trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, effettuato, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari di volta in volta stabiliti. Si osserva, in proposito, che gli autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge quadro n. 21/92 stanno assumendo un rilievo sempre maggiore in termini sia economici, sia sociali all'interno delle reti urbane e, in misura minore, extraurbane. Il fenomeno è decisamente innovativo se si considera che, sino all'emanazione della richiamata norma non esisteva una regolamentazione organica del settore, in aperto contrasto con la diffusione assunta dal servizio di taxi e da quello di autonoleggio con conducente nei territori urbani. È stata la legge n. 21/92, infatti, ad introdurre per la prima volta una regolamentazione organica dei principali aspetti di detta modalità di trasporto. Vedi, a riguardo, L.Martini, *L'autotrasporto pubblico non di linea: il caso dei taxi*, in *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, ed. Il Mulino, 2003.

- dei soggetti che svolgono consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada (art. 105, co.3, lett. c e g);
- funzioni di certezza pubblica, come nel caso del riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore e della tenuta degli albi provinciali degli autotrasportatori (art. 105, co. 3, lett. b ed h);
  - funzioni di controllo ispettivo, come nel caso dell’osservanza sul rispetto delle tariffe obbligatorie nel settore dell’autotrasporto di cose per conto terzi (art. 105, co. 3, lett. e).

Per quanto attiene, invece, al campo del trasporto pubblico locale, le funzioni amministrative rimesse alle Province sono state in larga misura determinate, come si è detto, dalle singole leggi regionali.

Con riferimento ai tratti comuni che queste presentano, è comunque possibile individuare un gruppo di competenze generalmente riconosciute in capo al livello provinciale. Ad esempio, molte delle funzioni affidate alle Province sono connesse ai processi di privatizzazione e liberalizzazione in atto nel settore.

Si deve considerare, infatti, che, come per gli altri servizi pubblici a rilevanza economica, anche nel campo dei trasporti pubblici la legislazione di settore ha recepito l’orientamento prevalente a livello europeo, volto alla promozione ed allo sviluppo di logiche di “mercato regolato” in cui attuare la netta separazione tra la tradizionale funzione pubblica di regolazione e quella di produzione “imprenditoriale” dei servizi. Gli strumenti fondamentali mediante cui questo modello teorico può essere costruito sono, come ben noto, l’affidamento della gestione dei servizi mediante gara e la regolazione del rapporto tra le parti a mezzo di contratti di servizio.

Per quanto attiene al predetto ambito, si osserva che molte leggi regionali hanno assegnato alle Province rilevanti competenze sia in materia di organizzazione delle gare, sia in materia di definizione e di stipulazione dei contratti di servizio relativi al proprio bacino.

In questo senso, si è spesso prevista l’opportunità per le Province di autorizzare l’istituzione di eventuali servizi aggiuntivi rispetto a quelli già presenti nei contratti di servizio, con oneri finanziari a carico dei propri bilanci oppure a carico delle aziende affidatarie dei medesimi servizi.

In altri casi, invece, le Regioni hanno rimesso alle Province sia la stipula dei contratti di servizio per il bacino inerente il proprio territorio, sia la competenza per lo svolgimento delle gare volte all’affidamento dei servizi ed alla scelta dei soci privati delle aziende affidatarie.



È, poi, generalmente pacifico che sia il livello provinciale ad occuparsi della ripartizione tra i Comuni delle risorse finanziarie trasferite dalla Regione per l'esercizio dei servizi di trasporto urbano.



318

Si è detto, inoltre, che compete alle amministrazioni regionali e locali l'individuazione del modello gestionale che appare maggiormente confacente all'ottimale organizzazione del servizio sul proprio territorio. Pertanto, a seconda delle scelte in tal senso effettuate, ci si troverà di fronte ad una differente modalità di esercizio dei poteri di programmazione e regolamentazione.

In particolare, se è vero che il decreto legislativo n. 422/97 delega le competenze relative alla programmazione alle Regioni (art. 6, co.1), mettendo a disposizione delle predette amministrazioni due importanti strumenti ovvero i piani regionali dei trasporti ed i piani triennali regionali, è altrettanto vero che tutte le funzioni ed i compiti che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale devono essere conferiti dalle Regioni agli enti locali (art. 7, co. 1, d.lgs. n. 422/97). Questi ultimi svolgono, quindi, anch'essi rilevanti funzioni di programmazione, pianificazione e regolamentazione dei servizi<sup>18</sup>.

Nello specifico, i legislatori regionali hanno previsto che l'esercizio del cospicuo gruppo di competenze "trasversali" rimesse alle Province, avvenisse, in larga misura, sulla base di alcuni documenti di programmazione ovvero il Piano Provinciale dei Trasporti ed i predetti Piani di Bacino del trasporto pubblico locale, che devono essere redatti sulla base degli indirizzi regionali (art.14, co.2, lett a., d.lgs. n. 422/97).

Il primo documento, che deve recepire le indicazioni contenute nel Piano Regionale dei Trasporti di cui all'art. 14, co.2, del decreto legislativo n. 422/97, concorre alla definizione dell'assetto delle reti infrastrutturali presenti sul territorio, nel duplice intento di giungere al riequilibrio dell'offerta ed alla razionalizzazione della rete, ricorrendo, se necessario, all'integrazione tra servizi urbani e suburbani.

La redazione del Piano Provinciale dei Trasporti è, dunque, diretta in primo luogo ad assicurare la mobilità nell'ambito del territorio di pertinenza, obiettivo questo che impone una propedeutica ed approfondita ricognizione dello *status quo* dei servizi offerti, così come delle esigenze di mobilità.

<sup>18</sup> Ad esempio, in materia di trasporti pubblici di linea su gomma è solitamente rimessa alle province l'approvazione dei piani di bacino, ivi compresi i piani per la mobilità dei disabili previsti dalle vigenti normative statali e regionali. Entrambi i documenti citati hanno la finalità di contribuire al riequilibrio dell'offerta dei servizi nell'ambito del territorio di riferimento.

Per altro verso, la programmazione provinciale operata mediante il predetto piano è funzionale all'attivazione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi. È attraverso questa attività, infatti, che vengono ricavati i dati tecnici necessari alla scelta dei modelli gestionali che si vogliono utilizzare e, di conseguenza, della tipologia di gara che si vuole espletare.

Attraverso il Piano Provinciale dei trasporti è, quindi, possibile attuare i principi dettati dalle norme di riferimento e, in tal senso, detto documento è fondamentale per l'individuazione delle soluzioni progettuali che, per loro natura, richiedono di essere definite attraverso una piena conoscenza delle esigenze di mobilità.

La pianificazione locale si basa, invece, in via principale sull'adozione dei Piani di Bacino, costruiti con riferimento ai servizi minimi che l'amministrazione provinciale può offrire nonché sulla base di specifiche risultanze date dall'analisi della domanda e dell'offerta di mobilità del territorio di riferimento. I piani individuano anche gli eventuali servizi aggiuntivi rispetto a quelli minimi, i cui oneri rimangono a carico degli enti locali.

Questo secondo strumento di pianificazione risponde chiaramente all'esigenza di dare una risposta efficace, in termini di pianificazione, alle problematiche comuni della viabilità e del traffico, nell'ottica di realizzare un processo integrato tra l'assetto del territorio e il sistema dei trasporti, volto a migliorare l'organizzazione della circolazione stradale ma anche a ridurre la congestione, ad accrescere la sicurezza nonché a migliorare la tutela dell'ambiente.

Rispetto alla complessiva pianificazione dei servizi di trasporto pubblico, quindi, i Piani di Bacino sono predisposti con l'obiettivo di assicurare la mobilità nell'ambito dei rispettivi territori, in conformità agli indirizzi e ai contenuti della pianificazione regionale ed in coerenza con le linee indicati dai rispettivi piani territoriali di coordinamento.



**La difesa del suolo  
e le funzioni  
di protezione civile**  
di Gaetano Palombelli



## **Le Province ed il territorio**

La Provincia, con l'approvazione del T.U. 267/2000 e della riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, ha assunto sempre più la dimensione di istituzione locale per il governo di area vasta e un ruolo attivo nel coordinamento del territorio: "La Provincia, ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo".

Fin dalla legge 142/90 la Provincia ha assunto un ruolo centrale nelle funzioni conoscitive e di raccolta dati, nonché nell'attività di programmazione in stretto rapporto con la Regione. Tali funzioni trovano una collocazione precisa in materia ambientale e territoriale, tanto che spettano alle Province le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino l'intero territorio o vaste zone intercomunali nelle materie della "difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità" (art. 19 D. Lgs. 267/00, lett. a).

Più in generale, nell'ambito della programmazione territoriale la Provincia, "predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali" (art. 20 D. Lgs. 267/00).

I processi di decentramento degli ultimi anni, a partire dalle leggi 142/90 e 59/97, rafforzano l'identità della nuova Provincia, quale ente di governo di area vasta, con funzioni di programmazione, pianificazione territoriale, tutela dell'ambiente, gestione delle infrastrutture, gestione dei servizi per la formazione ed il lavoro, promozione e il coordinamento dello sviluppo locale.



Le funzioni attribuite alle Province dalla legislazione statale e regionale in materia di difesa del suolo e prevenzione delle calamità si collocano in questo contesto e presuppongono un raccordo molto stretto con gli indirizzi e le scelte operate dalla legislazione e dalla programmazione regionale per il governo del territorio.

### La difesa del suolo

Il D. Lgs. 21 marzo 1998, n. 112 costituisce il punto di arrivo di un lungo e contrastato processo di decentramento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, in materia di difesa del suolo e di gestione delle risorse idriche.

Occorre ricordare che la materia della difesa del suolo, delle acque e delle opere sulle acque era disciplinata originariamente in modo unitario dal titolo III della legge fondamentale sui lavori pubblici del 1865 (Legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. F). In seguito la disciplina si frammenta in una pluralità di rinvii, tanto che essa fa capo man mano a diversi apparati organizzativi centrali.

Con la nascita delle Regioni la materia delle acque e della difesa del suolo viene in parte trasferita alle Regioni nell'ambito dei settori ambiente e opere pubbliche (DPR 616/77) ma permane una competenza statale per le opere più importanti e per le funzioni di polizia idraulica.

A questa polverizzazione della materia si è cercato di porre rimedio con la legge 183/89, attraverso la creazione delle Autorità di bacino, al fine di fornire un quadro unitario alla materia della difesa del suolo. Questo tentativo di razionalizzazione si è scontrato con la dispersione delle competenze nei diversi apparati centrali e regionali-locali.

Con l'art. 89 del D. Lgs. 112/98 si è cercato di trasferire in modo integrale alle Regioni e agli enti locali le funzioni di progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche e le funzioni relative agli usi plurimi delle acque e del suolo interessato dalle acque. Questo trasferimento è avvenuto nel contesto di una più generale attribuzione alle Regioni e agli enti locali delle diverse funzioni connesse alla gestione delle opere pubbliche. Si deve, inoltre, ricordare che in base all'art. 86 del D. Lgs. 112/98, le Regioni e gli enti locali competenti per territorio provvedono alla gestione dei beni del demanio idrico e che a questo fine i proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla Regione<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Art. 89. Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali.

1. Sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 della legge 15



Per le opere idrauliche, le attività di progettazione, programmazione e pianificazione spettano alle Regioni (e alle Autorità di bacino). Le leggi regionali devono poi ridistribuire agli enti locali (in primo luogo alle Province, ma anche ai Comuni o ad altri enti come le Comunità montane o i Consorzi di bonifica) le competenze concernenti la realizzazione e alla gestione delle opere idrauliche.



marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni non espressamente indicate nell'articolo 88 e tra queste in particolare, sono trasferite le funzioni relative:

- a) alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura;
  - b) alle dighe non comprese tra quelle indicate all'articolo 91, comma 1;
  - c) ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua;
  - d) alle concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua;
  - e) alle concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi;
  - f) alle concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali anche ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 37;
  - g) alla polizia delle acque, anche con riguardo alla applicazione del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775;
  - h) alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri;
  - i) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 29, comma 3, del presente decreto legislativo;
  - l) alla nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche qualora tra più utenti debba farsi luogo delle disponibilità idriche di un corso d'acqua sulla base dei singoli diritti e concessioni ai sensi dell'articolo 43, comma 3, del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775. Qualora il corso d'acqua riguardi il territorio di più regioni la nomina dovrà avvenire di intesa tra queste ultime.
2. Sino all'approvazione del bilancio idrico su scala di bacino, previsto dall'articolo 3 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, le concessioni di cui al comma 1, lettera i), del presente articolo che interessino più regioni sono rilasciate d'intesa tra le regioni interessate. In caso di mancata intesa nel termine di sei mesi dall'istanza, ovvero di altro termine stabilito ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, il provvedimento è rimesso allo Stato.
3. Fino alla adozione di apposito accordo di programma per la definizione del bilancio idrico, le funzioni di cui al comma 1, lettera i), del presente articolo sono esercitate dallo Stato, d'intesa con le regioni interessate, nei casi in cui il fabbisogno comporti il trasferimento di acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici.
4. Le funzioni conferite con il presente articolo sono esercitate in modo da garantire l'unitaria considerazione delle questioni afferenti ciascun bacino idrografico.
5. Per le opere di rilevante importanza e suscettibili di interessare il territorio di più regioni, lo Stato e le regioni interessate stipulano accordi di programma con i quali sono definite le appropriate modalità, anche organizzative, di gestione.



Per gli usi delle acque, è trasferito organicamente alle Regioni e agli enti locali il complesso di funzioni connesse agli usi produttivi (agricoli, irrigui, industriali, idroelettrici) delle acque, nella convinzione che occorre coordinare le varie utilizzazioni in una gestione complessiva del corpo idrico. In tale contesto è rilevante, per le conseguenze di natura economica sul regime di monopolio naturale della gestione dell'energia, che anche le concessioni d'acqua pubblica a fini idroelettrici, devono essere rilasciate d'intesa tra lo Stato e le Regioni.

Per il demanio idrico, è completato il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni concernente l'utilizzo del materiale litoide e delle spiagge, superfici e pertinenze dei corsi d'acqua, dei laghi, nonché delle zone del mare territoriale, unificando a livello locale il sistema di utilizzazione e di concessione del demanio idrico.

In stretta connessione con il trasferimento delle funzioni amministrative, è espressamente previsto il trasferimento delle connesse funzioni di polizia idraulica e polizia delle acque (lettere c) e g) dell'art. 89 del D. Lgs 112/98). Più in generale, le funzioni relative alla polizia amministrativa regionale e locale, connesse alle funzioni trasferite alle Regioni e agli Enti locali, sono con esse trasferite, secondo quanto previsto dall'art. 150 D. Lgs. 112/98. Le funzioni di polizia idraulica e delle acque non sono esercitate in maniera esclusiva dagli enti e dagli uffici competenti nella gestione delle acque, poiché sulla stessa materia possono intervenire, in base alle proprie competenze, i corpi di polizia locale (municipale e provinciale) e i corpi di polizia statale.

Il processo di decentramento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali è stato seguito da una complessiva riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, ovvero della parte della Costituzione relativa ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo, con l'affermazione di un ordinamento di impronta autonomista e federale.

In base alle nuove disposizioni costituzionali i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato sono a pari titolo tutti elementi costitutivi della Repubblica, tanto che è riconosciuta dalla Costituzione l'autonomia normativa di ogni livello territoriale. Nella ripartizione dei compiti tra i vari livelli di governo, le funzioni amministrative spettano agli Enti locali (in primo luogo ai Comuni) in base al principio di sussidiarietà; le funzioni legislative sono invece ripartite tra lo Stato e le Regioni, con una competenza residuale delle Regioni per tutte le funzioni non espressamente attribuite.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione non attribuisce in modo espresso la potestà legislativa relativamente alla materia della difesa del suolo e ge-

stione delle risorse idriche. Si dovrebbe perciò concludere che tale materia rientri nella competenza residuale (ed esclusiva) del legislatore regionale.

Ciò è vero solo in parte. Infatti, nella legislazione concorrente (in cui la potestà legislativa spetta alle Regioni salvo che per la determinazione dei principi riservata allo Stato) vi sono diverse materie che toccano da vicino la difesa del suolo e la gestione delle risorse idriche: governo del territorio, grandi reti di navigazione, porti, protezione civile, produzione di energia. Allo stesso tempo, occorre ricordare che le funzioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema sono affidate alla competenza legislativa statale.

Da questa ripartizione delle competenze sembrerebbe affidata al legislatore statale la disciplina degli aspetti legati alla protezione dell'ambiente, mentre il legislatore regionale dovrebbe occuparsi di tutte le attività che incidono sul governo del territorio, sull'utilizzo del suolo, sulle opere pubbliche, sulla gestione delle risorse e del demanio idrico.

Occorre ricordare che, nelle materie di competenza legislativa regionale esclusiva o concorrente, vi è una piena potestà regolamentare delle Regioni ed è escluso un intervento regolamentare del Governo. Le Regioni, pertanto, possono con proprio regolamento, superare discipline regolamentari statali vigenti, nel rispetto dei principi ricavabili dalla legislazione vigente.

In conclusione, sulla base delle attuali competenze legislative delle Regioni, le leggi regionali devono riordinare la distribuzione delle competenze tra gli enti territoriali in materia di realizzazione e gestione delle opere sulle acque. In questa ripartizione delle competenze le Regioni possono utilizzare la classificazione per categorie operata dal R.D. 523/1904, ai fini della distinzione della tipologia di opere e dell'individuazione dei soggetti competenti (Comuni, Province, Consorzi di bonifica, Regione), ma possono superare tale classificazione, poiché essa non rientra più tra i compiti dello Stato.

Le Regioni, in tale attività di ripartizione, pertanto, devono tener conto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, che impongono il generale trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni ed alle Province, quando non vi siano esigenze che giustifichino lo spostamento verso l'alto, a livello regionale, della competenza amministrativa.

Dalle scelte operate in concreto dalle leggi delle Regioni a statuto ordinario, in attuazione di quanto previsto dall'art. 89 del D. Lgs. 112/98, si ricava che in circa la metà delle Regioni vi è stata l'attribuzione generalizzata alla Province della competenza in materia di difesa del suolo e gestione del demanio idrico, mentre nelle altre si è preferito mantenere le competenze alla



Regione o ripartire le competenze tra diversi livelli di governo territoriale (cfr. il quadro riassuntivo della tabella seguente).



### Quadro riassuntivo sulla legislazione regionale in materia di difesa del suolo e gestione del demanio idrico.

#### 1. Regioni che hanno trasferito alle Province la gestione del demanio idrico

- Calabria (D. Lgs. 96/99, Art. 34, comma 1, lett. i)
- Campania (D. Lgs. 96/99, Art. 34, comma 1, lett. i)
- Liguria (L.R. 18/99, Art. 92, comma 1, lett. j)
- Marche (L.R. 10/99, Art. 52)
- Molise (L.R. 34/99, Art. 81, comma 1, lett. b)
- Toscana (L.R. 91/98, Art. 14, comma 1, lett. a)
- Umbria (L.R. 3/99, Art. 68, comma 1, lett. c)

#### 2. Regioni che hanno trasferito parzialmente alle Province tali funzioni

- Abruzzo (L.R. 72/98, Artt. 7-8; L.R. 81/98, Artt. 22-23)
- Lazio (L.R. 53/98, Artt. 8 - 10)
- Piemonte (L.R. 44/00, Artt. 59 - 61)
- Puglia (L.R. n. 17/00, Artt. 24 - 26)
- Veneto (L.R. 11/01, Artt. 84 e 85)

#### 3. Regioni che hanno mantenuto interamente la funzione

- Basilicata (L.R. 7/99, Art. 59)
- Emilia Romagna (L.R. 3/99, Art. 141, comma 1)
- Lombardia (L.R. 1/00, Art. 3, comma 108, lett. b,c)

### La protezione civile

Mentre la materia della difesa del suolo e della gestione delle risorse idriche dipende strettamente dalla legislazione regionale di settore, le competenze relative alla protezione civile e alla prevenzione delle calamità sono, invece, definite dalla legislazione nazionale perché occorre operare un raccordo tra i diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale) che concorrono nella prevenzione e gestione delle calamità.

Gli articoli 107 – 109 del D. Lgs. 112/98 hanno provveduto a ripartire le funzioni amministrative in materia di protezione civile ai diversi livelli di

governo: accanto a Regioni, Province e Comuni è previsto comunque un rilevante ruolo di coordinamento dello Stato ed un intervento operativo di strutture che comunque dipendono dal Governo o da singoli ministeri (prefetture, corpi di polizia, vigili del fuoco, ecc.).

La necessità di raccordo tra i diversi livelli di governo è stata al centro del processo di riordino delle strutture nazionali di coordinamento e gestione delle attività di protezione civile. In un primo momento, con i d.lgs. n. 300 e 303 del 1999 si è operato un accorpamento delle strutture centrali preposte alla protezione civile intorno al Ministero dell'Interno e all'Agenzia di protezione civile che aveva il compito di coordinare tutte le attività di protezione civile, prevedendo momenti di raccordo con le Regioni e le autonomie locali all'interno dell'Agenzia.

In un secondo momento, con il decreto legge 343 del 2001, si è ripensato radicalmente l'intervento di riordino al centro: si sono ricondotte in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri tutte le competenze e le attività di coordinamento in materia di protezione civile e sono state riportate in direttamente in capo al Ministro dell'interno le funzioni operative che rimangono al centro. Per il raccordo tra i diversi livelli di governo è stato previsto uno specifico Comitato paritetico Stato-Regioni-Enti locali.

Nell'ambito della complessiva ripartizione delle competenze amministrative, sono specificamente attribuite alle Province le funzioni relative:

*1) all'attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi;*

*2) alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali;*

*3) alla vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225.*

Come si può vedere, le competenze delle Province in materia di protezione civile si legano molto strettamente alle attività conoscitive e alle attività di programmazione che le Province esercitano in quanto istituzioni per il governo di area vasta. La raccolta dei dati relativi al territorio, la gestione di molte competenze relative alle infrastrutture e alla difesa del suolo, le attività di programmazione generale e di pianificazione territoriale offrono la naturale materia prima per la pianificazione dei rischi e delle emergenze territoriale e per il raccordo tra i diversi soggetti che operano nel territorio.



Viene quindi delineato, da un lato, un rapporto molto stretto tra le attività delle Province e le attività delle Regioni nella pianificazione delle emergenze. Dall'altro, diventa essenziale la necessità di uno stretto coordinamento con le prefetture che sono responsabili della gestione delle emergenze, con i Comuni e con le altre strutture tecniche pubbliche e private che operano negli interventi di protezione civile.



## La gestione ottimale delle acque

di Barbara Luisi



329

### Il sistema di gestione delle Province

La maggior parte delle metodologie di riferimento nel campo degli studi sulla gestione ottimale delle acque a carattere qualitativo si fonda sull'individuazione degli elementi principali che giocano un ruolo fondamentale nella propensione al "disequilibrio" e nella maggiore o minore sensibilità territoriale.

Nell'ambito delle autonomie locali, più propense all'analisi del contesto fisico di appartenenza, caratterizzate da una conoscenza puntuale del ruolo di mediazione con le competenze regionali – a prescindere dalla stabilità territoriale e dall'utilizzo programmato del territorio – ci sono le Province.

All'interno delle funzioni proprie attribuite dal legislatore del testo unico n. 267/2000 agli enti locali infra-regionali, bisogna evidenziare il ruolo principale rappresentato dalla tutela dell'ambiente e, per la disamina in questione, alle azioni positive per la gestione delle acque nei territori provinciali.

Superando la posizione tradizionale che vuole un inquadramento giuridico e politico delle Province come autonomie locali con funzioni tipiche e (solo) amministrative, si riesce ad individuare un ambito di competenza ulteriore, comunque rispettoso delle funzioni programmatiche superiori delle Regioni e prima ancora degli indirizzi dello Stato. Si tratta, invero, delle funzioni provinciali ampie, mirate alla erogazione dei servizi, la cui efficacia ed incisività è fattore di sviluppo, di crescita territoriale e puntuale direzione dell'attività sociale ed economica.

Parlare di tutela delle risorse idriche, infatti, non significa argomentare solo in materia di lotta all'inquinamento o gestione delle fasi procedurali di controllo. Bensì, assume una valenza ulteriore: proporre azioni di tutela e salvaguardia proporzionate a tutti gli interessi economici e sociali necessariamente complementari: suolo, attività produttive...

Il legislatore successivo all'originaria formulazione del titolo V della Costituzione, attribuiva in via diretta alle Province la tutela di materie inerenti gli aspetti propri riconducibili alla dimensione tipica del territorio, affidan-



do alle Regioni la competenza per disciplinare materie specifiche talora rientranti nel novero delle ordinarie funzioni ambientali.

La figura delle Province quali circoscrizioni amministrative si chiude con l'impatto normativo del legislatore più recente che le ha trasformate in enti locali con funzioni anche programmatiche (per partecipazione e concertazione sugli obiettivi regionali) non sempre solo legate alla logica della mera erogazione dei servizi.

Alcune funzioni, pertanto, sono diventate così sempre elencazione tipica di collaudati settori di intervento, altre, sono state assunte tra le attività facoltative o delegate dalle Regioni e, tra queste ultime, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, la disciplina e il controllo degli scarichi e le potenzialità di gestione e di intervento a salvaguardia del suolo e dell'ambiente marino.

Il problema di superare logiche gestionali poco innovative è senza dubbio una scelta difficile da sostenere per tutte le Province ma è anche allo stesso tempo un importante spunto di riflessione anche per quelle Province che per carenze strutturali e/o infrastrutturali, ancora non riescono a proporre un modello multidisciplinare per coniugare tutti gli interessi della collettività.

### La disciplina delle "nuove" funzioni

La molteplicità dei livelli di governo territoriale si evidenzia soprattutto nel territorio delle Province.

Il ruolo di ente intermedio (tradizionalmente definito tale) in cui tali amministrazioni sono state confinate, è destinato a mutare nel momento in cui si saldano alcune importanti riforme scaturite dalla principale delle modifiche della Costituzione.

In primo luogo, una concreta applicazione del principio di sussidiarietà, in secondo luogo, la trasversalità dei rapporti con tutte le altre amministrazioni che intervengono nel difficile processo di tutela e controllo dell'ambiente.

Vi è però un modello generale di distribuzione delle competenze che per le amministrazioni provinciali si risolve in un sistema di controllo e di vigilanza (quasi prevalentemente) la cui attuazione soggiace alle direttive di alta amministrazione e di programmazione regionale.

Il quadro istituzionale scaturito dal D.Lgs. 112/98 (in attuazione delle leggi Bassanini rispettivamente n. 59/97 e n. 127/97) raccorda, comunque, diversi livelli di governo, con modalità pratiche ed incisive in materia di gestione delle acque.



Dall'analisi della posizione giurisprudenziale di legittimità emerge un dato piuttosto confortante sulla giusta dimensione gestionale degli interessi territoriali che le Province rappresentano.

In particolare, nella logica per cui le Regioni assumono solo la funzione di programmazione e coordinamento della politica ambientale, e lo Stato che continua ad attribuire, tra l'altro, alle Province le funzioni in base "al carattere locale dell'interesse" (modulato principalmente sulla dimensione territoriale) si esclude qualsiasi momento di autodeterminazione delle Province sulla tipologia di azioni concrete da poter realizzare sul proprio territorio. Nessun ruolo programmatico (confermato anche dalle previsioni del D.Lgs. 267/00) e nessuna gestione al di fuori delle funzioni proprie (o delegate) di tali amministrazioni.

Molto probabilmente il concetto di "tutela e valorizzazione dell'ambiente" presente nell'elenco dell'art. 19 del D.Lgs. n. 267/00, che di per sé già elenca tutti i possibili ambiti di gestione dell'ambiente attribuiti alle Province, si è prestato ad una interpretazione anche più ampia, come sistema per la tutela e valorizzazione dei beni ambientali.

Vi è da ribadire, però, che tale analisi necessita di ulteriore approfondimento soprattutto alla luce della nuova disciplina dettata dal D.Lgs. n. 152/1999. Il decreto, corretto ed integrato dal D.Lgs. del 18 agosto 2000, all'art. 3 (che richiama il D.Lgs. n. 112/98 e altri provvedimenti previsti in attuazione della legge n. 59/97) parte dall'assunto oramai acquisito della operatività delle deleghe sul "federalismo amministrativo" così sancendo un riparto di competenza sufficientemente noto.

Attribuisce all'ambito circoscrizionale provinciale la partecipazione al livello di governo più elevato della pianificazione regionale per la tutela delle acque. Tale pianificazione, destinata a dettare una forma di tutela preventiva rispetto alle vecchie disposizioni della legge n. 319/76 meglio nota come legge Merli che prevedeva una articolazione basata sul risanamento (quindi a carattere successivo) si propone quale strumento di gestione ottimale per il sistema della prevenzione, così recependo (ed innovando) molte delle prescrizioni comunitarie intercorse in materia a livello sopranazionale.

Il piano definisce l'acqua una risorsa e prevede obiettivi finali di qualità.

L'audizione delle Province rappresenta un momento determinante per la conoscenza dei fattori di criticità ed i vantaggi del territorio e la verifica delle stime di attendibilità, nonché l'impatto con gli indicatori del suolo e delle infrastrutture, ne fanno un documento congiunto impossibile da scindere rispetto ad altri strumenti programmatici già conosciuti.

Medesima forma partecipativa viene riconosciuta alle Province rispetto alla gestione procedimentale successiva sul piano che, ferma restando la titola-





rità delle Regioni sul potere di approvazione, ne risalta gli obiettivi, frutto della giusta mediazione per la determinazione dei parametri di qualità.

L'impostazione data dal legislatore nel decreto di cui si discorre, vuole protagonista la risorsa idrica come un bene ambientale che integra la tutela quantitativa con quella qualitativa.

Sebbene il legislatore statale abbia definito un sistema partecipativo piuttosto ampio alcune perplessità potrebbero sorgere, nella pratica, per effetto della disposizione normativa che chiude la concertazione a livello sub-regionale, e, quindi, provinciale, laddove la pianificazione sull'uso delle acque diventa un momento di espressione tipico della Conferenza Stato-regioni.

### I corpi idrici di ricezione

Il problema nel sistema di gestione delle acque è direttamente collegato alla utilizzabilità delle stesse e al grado di sviluppo tecnologico raggiunto dagli insediamenti umani.

Le attività umane interferiscono in tre modi sulle risorse idriche: prelievo, interazione con l'ambiente e restituzione della risorsa dopo l'uso

L'individuazione dell'acqua come bene e, quindi, risorsa, diventa ancor più evidente nell'ambito della disciplina amministrativa sugli scarichi che, emergeva la funzionalità degli stessi, che risultano così disciplinati in funzione degli obiettivi di qualità per i quali le Province hanno poteri di intervento nel momento in cui lo scarico non interferisce sulle pubbliche fognature e sempre che il dettato normativo regionale si possa qualificare conforme in tal senso.

La disciplina di dettaglio è dettata dalla normativa regionale.

Chiaro è, altrettanto, il disposto che riguarda le Province nel momento in cui le stesse sono chiamate ad intervenire anche sul versante dei controlli con le funzioni e i compiti di polizia amministrativa.

Il disegno che emerge da tali nuove disposizioni, deve intendersi coerente con altri strumenti di intervento e di governo in materia di acque.

Questi, non possono confinarsi nella disamina squisitamente legata al corpo ricettivo di destinazione, bensì devono essere riferiti alla tematica della difesa del suolo, dell'ambiente marino ecc., con tutte le conseguenze che sono molto spesso troppo note per i danni derivanti ad esempio per effetto del dissesto idrogeologico del territorio.

La disciplina dettata dalle peculiari previsioni normative a carattere speciale, destinate a regolamentare determinati settori e problematiche in mate-

ria di acque, molto spesso ha investito le competenze provinciali soprattutto per i rapporti creatisi tra intervento sulla qualità dei corpi idrici e regolamentazione degli scarichi (ad oggi, per l'appunto modellati sulle nuove previsioni non più limitate della legge Merli).



### **La pianificazione dei diversi sistemi territoriali per una “politica delle risorse idriche”**

È interessante definire la problematica relativa all’ottimale gestione delle risorse idriche puntando sul concetto di “sostenibilità”.

Sviluppo economico sostenibile d’area vasta: tema che si rifà direttamente al concetto di fabbisogno, così come richiamato dalla Comunità Europea, ma anche al concetto della pianificazione territoriale che compete alle Province e non come funzione straordinaria del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Parlare di fabbisogno in maniera ragionata, vuol dire argomentare su materie che spettando alle Province investono diversi livelli di governo.

È sufficientemente noto che per esaminare, però, tali esigenze, in modo combinato, giammai isolato e scevro dal contesto normativo e territoriale di riferimento, bisogna considerare l’inadeguatezza delle risorse infrastrutturali che, a contrario, in tema di costruzione di sistemi integrati devono svolgere un ruolo insostituibile e completo.

Non si tratta di affrontare la prospettiva idraulica dell’assetto territoriale bensì, di individuare un percorso ottimale di fabbisogni che veda coinvolti tutti i settori dell’attività produttiva.

In poche circostanze gli indirizzi politico-discrezionali forniti dalle amministrazioni hanno segnato un passo importante in merito al problema dell’approvvigionamento idrico evitando pertanto anche la situazione difficile degli “eccessi di prelevamento da falda”.

Il risparmio idrico negli usi civili, è un risparmio idrico che interviene come fatto di buona educazione, il risparmio idrico negli altri usi, è, invece, qualcosa che deve intervenire come significato economico, all’insegna dei criteri che determinano le logiche della Direttiva europea per la tutela delle acque.

Ci si muove ancora, purtroppo, in un’ottica poco sussidiaria e collaborativa.

Le Regioni prescrivono talora in assenza di adeguate attribuzioni di risorse economiche soprattutto per sostenere le spese di tempo, personale e in genere di programmazione.

E questa non è ancora applicazione del principio di sussidiarietà.



E si deve chiarire che la necessità della collaborazione orizzontale e verticale, tra le varie sfere di governo deve rappresentare l'unico sistema ragionato per la costruzione di una vera pianificazione ambientale sulle acque.

La collaborazione ai livelli amministrativi è fondamentale, e va ricercata e riportata a quello che dovrebbe essere, cioè ad un atteggiamento comune nell'affrontare i problemi e nell'uso razionale delle risorse.

Interconnessioni delle gestioni: l'interconnessione funzionale e cooperazione verticale.

Inserire nei piani territoriali provinciali la "pianificazione tecnologica" ed elementi di indagine e di studio sulla realtà "acqua" servirebbe a dare un valore aggiunto all'ambito di gestione, completando anche le previsioni di programmazione regionale. Nel senso di dire che l'acqua è principalmente un bene economico, a cui bisogna dare un valore economico, secondo i meccanismi dell'economia capitalista di mercato. Ed il prezzo è determinato in funzione del principio del recupero dei costi totali.

La cd. legge Galli del sistema idrico integrato, si può ritenere abbia assunto tutti questi principi della Banca Mondiale, definiti nel '93. Ed oggi, il nuovo quadro legislativo non riflette un ripensamento coerente, articolato, discusso, ma un'esigenza temporanea a cui molto spesso corrispondono previsioni economico-finanziarie delle leggi annuali che esaltano l'aspetto politico-industriale di tipo solo nazionale.

A livello europeo, bisogna dire che dopo la Direttiva sulla qualità dell'acqua, e la Direttiva sul prezzo dell'acqua, anche l'Unione Europea riprende le logiche della Banca Mondiale. La Direttiva sul prezzo dell'acqua dice che il prezzo deve essere fissato, in funzione del principio del recupero dei costi totali. Che è tipicamente una funzione economica, del prezzo. Una funzione economica, in un'economia capitalista di mercato, completamente liberalizzata.

L'Unione Europea si sta quindi proiettando verso la deregolazione, dove il concetto di "servizio pubblico", è stato sostituito da quello di "servizi di interesse economico e generale".

Le Province potrebbero rispondere a questa esigenza di servizio pubblico europeo dell'acqua pur non avendo un chiaro un riconoscimento ufficiale (perché giuridico) su tale ruolo di mediatori.

Attualmente la cultura del finanziamento dei servizi d'acqua, è quella di Kyoto e che si chiama "La finanza per l'acqua per tutti", che menziona 5 fonti principali di finanziamento dell'acqua e dei beni essenziali. Il primo: fonte di finanziamento del consumatore, l'idea del prezzo, che è totale con il recupero totale. Il consumatore deve finanziare. Il secondo, è il mercato dei capitali. Nella logica attuale dell'internazionalizzazione dei Mercati finanziari. Il

terzo, sono le istituzioni multilaterali e multinazionali. Il quarto è rappresentato dai poteri pubblici nazionali, mentre il quinto è il partenariato pubblico e privato. Cioè il project financing.

Questa è la cultura finanziaria valida anche per le Province che serve a rilanciarle come amministrazioni locali al servizio della politica delle risorse idriche.



### **Il regime dei controlli per l'implementazione dei servizi informativi**

La qualità ambientale delle acque non è quindi valutabile esclusivamente sulla base di standard qualitativi, concentrazioni e livelli limite, fissati per singolo parametro, ma è definita in funzione della capacità dei corpi idrici di mantenere i processi naturali di autodepurazione e di supportare le comunità animali e vegetali, ampie e ben diversificate. Tipiche di un corpo idrico le cui condizioni non sono state alterate dalle pressioni antropiche.

I corpi idrici, inoltre, vanno valutati con riferimento ad uno specifico bacino idrografico, nella cui area i fenomeni idrologici e di trasferimento degli inquinanti sono interconnessi. Anche tra acque superficiali ed acque sotterranee attraverso l'interfaccia costituita dal suolo. Ed è attraverso la difesa di quest'ultimo che si esplicano le forme di tutela della risorsa idrica, della sua quantità e qualità.

Risanamento delle acque, utilizzo e gestione del patrimonio idrico, per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, e tutela degli aspetti ambientali. Nonostante essa rappresenti l'alveo naturale entro il quale contenere tutte le iniziative riguardanti il più vasto tema della difesa del suolo, la tematica viene associata più particolarmente agli aspetti legati alla prevenzione e gestione degli eventi naturali calamitosi quindi ai fenomeni alluvionali e franosi, alle attività di gestione del ciclo dell'acqua promosse dalle aziende territoriali, da ambito ottimale. Di rilievo sarà garantire i controlli periodici sullo stato dell'ambiente e del territorio, in collaborazione con le ARPA regionali, con i corpi volontari di vigilanza ecologica, e degli altri organi preposti ai controlli.

Infatti l'acqua, mentre costituisce una fondamentale risorsa per la vita degli uomini e della natura, è al contempo uno degli elementi che produce gravi calamità pubbliche, quando si presenta sotto forma di alluvioni o è causa di fame. L'acqua, nel caso opposto di grave carenza, costituisce un'altra forma di rischio. Come il caso delle prolungate siccità degli incendi boschivi, che non bisogna tralasciare.



Anche in questo caso, però, la Provincia, è chiamata a svolgere la sua funzione principale di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo che non si risolve unicamente nell'attivazione dei poteri di emergenza.

Per svolgere al meglio questo insieme di attività, le Province possono attrezzarsi con moderni ed efficienti strumenti di elaborazione informatica, quali le reti telematiche, i sistemi informativi statistici, i sistemi informativi territoriali, etc. Attraverso le modalità e i sistemi di individuazione innovativa, quali: bilanci, contabilità ambientali, bilanci sociali, certificazioni di qualità.

Le certificazioni di qualità, l'individuazione di indicatori di sostenibilità, la redazione della valutazione ambientale strategica, gli acquisti verdi, etc. ma, soprattutto, attraverso lo sviluppo della pratica della partecipazione.

Quest'ultima, da una parte assicura elevati livelli di governo del territorio da parte di tutti i soggetti che ne sono parte integrante e sostanziale, dall'altra, contribuisce alla consapevole determinazione delle scelte politico-istituzionali delle amministrazioni, congiunte per promuovere una efficace azione amministrativa.

Una delle ripercussioni dirette ed immediate potrebbe evidenziarsi proprio nelle norme poste a tutela del danno ambientale, clausole di salvaguardia che seppur menzionate come disposizioni speciali, determinano i contenuti di comportamenti pericolosi sulle aree da salvaguardarsi.

## La gestione ottimale dei rifiuti

di Barbara Luisi



### Il dato normativo

La gestione del ciclo di rifiuti, in virtù del disposto di cui all'art. 19 del D.Lgs. 267/00, rappresenta un momento di organizzazione della pianificazione e dello smaltimento dei rifiuti a livello intermedio integralmente riconducibile alla funzione propria delle Province.

In gran parte, tale competenza deve intendersi riferita al decreto Ronchi, che ha tradotto in dettato normativo quasi tutto il ciclo dell'attività di smaltimento dei rifiuti.

Due possono definirsi gli ambiti di intervento delle Province: da un lato, la programmazione con l'elaborazione dello strumento ex art. 20, comma 2, del D.Lgs. 267/00, del piano territoriale di coordinamento provinciale che deve tener conto delle previsioni previste a livello regionale in cui si evidenziano le destinazioni diverse delle zone in base alla vocazione naturale dei siti, la localizzazione di massima delle infrastrutture più importanti, gli interventi a difesa di suolo e acque e le aree per le localizzazioni di parchi e riserve.

Il raccordo normativo tra la funzione dello smaltimento delle Province e il predetto piano è previsto dall'art. 20 lettera e) del D.Lgs. 22/97.

Dall'altro, insistono a livello infraregionale competenze proprie come autorità di bacino per l'organizzazione dell'attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, ivi compresa la fase di accertamento sull'illecito e la verifica delle condizioni soggettive di ammissione alle procedure semplificate, nonché la tenuta del registro delle imprese ed, infine, l'organizzazione del sistema di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati all'ambito territoriale ottimale coincidente con il territorio provinciale.

Gli articoli 18, 19, 20, 21 del decreto Ronchi distribuiscono le diverse competenze tra lo Stato, le Regioni, Province e Comuni.

Rispetto al passato un ruolo preponderante è assunto dalle Province a seguito delle rilevanti funzioni ad esse attribuite proprio dalla L. 142/90. Ci si riferisce, in sintesi, alle funzioni di governo del territorio e delle competenze



in materia di organizzazione dello smaltimento che qualificano le Province come ambiti territoriali ottimali per la gestione unitaria dei rifiuti, anche attraverso la predisposizione del piano provinciale per la programmazione e l'organizzazione, tenendo altresì presente la situazione informativa emergente dagli Osservatori.

Sono singolari ed autonome le fasi di controllo che vengono gestite dalle Province in merito alla verifica periodica, l'ispezione e il prelievo di campioni. Tutte attività svolte con forme di collaborazione con altre autorità competenti sul territorio quali in primis quelle con competenze sanitarie.

In ordine alla gestione dei poteri di emergenza non può sottacersi quello tipico attribuito all'organo di vertice dell'Ente per l'emanazione delle ordinanze o in aggiunta l'irrogazione delle sanzioni amministrative e pecuniarie previste dal decreto Ronchi, con esclusione della fattispecie di abbandono abusivo dei rifiuti di competenza delle amministrazioni comunali.

A titolo esemplificativo le competenze ambientali delle Province in materia di politiche di gestione dei rifiuti, dall'attività di pianificazione, allo svolgimento delle funzioni possono riassumersi in:

- approvazione dei piani di gestione con indicazione:
  - a) della specifica settoriale del piano territoriale di coordinamento ed, in particolare, sulla base delle linee evolutive previste per i diversi settori economici e le aree territoriali l'analisi degli andamenti tendenziali per la produzione dei rifiuti con la valutazione delle possibili azioni di razionalizzazione per la gestione degli stessi;
  - b) individuazione delle eventuali gestioni sub provinciali;
  - c) individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani con indicazioni plurime per ogni tipo di impianto nonché le zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti speciali;
  - d) individuazione all'interno degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione della gestione dei rifiuti corrispondenti al territorio delle Province, di aree di raccolta differenziata che ottimizzino il sistema della raccolta in relazione alle tipologie ed alla quantità di rifiuti prodotti, all'economia dei trasporti, alle soluzioni tecniche adottate e alle dimensioni e caratteristiche territoriali degli ATO di riferimento;
  - e) individuazione dei metodi e delle tecnologie di smaltimento più idonei in relazione alle quantità e caratteristiche dei rifiuti, agli impianti esistenti ed alle prescrizioni dei piani regolatori di riferimento;
  - f) individuazione delle frazioni di rifiuto oggetto di raccolta differenziata in relazione agli obiettivi e alle relative modalità di recupero;



- g) il fabbisogno di discariche necessarie per lo smaltimento della frazione non recuperabile dei rifiuti urbani per un periodo non inferiore a dieci anni;
- h) lo studio di sostenibilità ambientale;
- funzioni amministrative concernenti l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale;
  - funzioni amministrative relative all'approvazione dei progetti e all'autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti nonché all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti;
  - funzioni di vigilanza per l'attuazione del piano provinciale di gestione dei rifiuti e il subentro nell'adozione dei provvedimenti di competenza dei Comuni nelle sole ipotesi di inerzia;
  - poteri di emergenza;
  - ulteriori funzioni amministrative e di controllo attribuite in materia di gestione dei rifiuti, bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati, di spargimento di fanghi in agricoltura, di raccolta degli oli usati e di protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento proveniente da sostanze pericolose di impianti, apparecchi e fluidi.



### La contabilità ambientale e l'informazione

La contabilità dei rifiuti ha un ruolo essenziale per definire una corretta programmazione, sia per fissare gli obiettivi delle politiche che per verificarne il raggiungimento.

Per garantire una corretta informazione sulla produzione e gestione dei rifiuti la qualità dei dati assume un ruolo chiave. Questa in generale è assicurata da tre parametri fondamentali: congruenza, correttezza, completezza.

Le amministrazioni provinciali, cui spetta la gestione del sistema, devono poter disporre dei dati omogenei ed attendibili per l'espletamento delle loro funzioni. Per verificare la realtà del fenomeno "rifiuto" e raggiungere le informazioni quantitative e qualitative necessarie bisogna recuperare dati realistici, armonizzare le informazioni, stabilirne le modalità di validazione, migliorarne l'informatizzazione e coinvolgere tutti gli attori del processo di gestione.

Il modello offerto dal sistema comunitario sta affermando la necessità di realizzare procedure integrate di autorizzazione che creano unificazione nei processi di salvaguardia dell'ambiente in un'ottica preventiva giammai successiva di intervento a carattere di emergenza.

Di qui che, a salvaguardia delle esigenze di conoscenza della collettività locale, e per la giusta finalità di comunicazione istituzionale, le Province de-



vono armonizzare le proprie scelte strategiche sul ruolo chiave dell'informazione ambientale.

Numerosi sono i programmi ed i progetti che in tal senso muovono le prime esperienze applicative con dei risultati più che soddisfacenti.

L'esigenza non è unicamente quella di soddisfare un processo interno e tipicamente territoriale della singola amministrazione locale, bensì, anche e soprattutto di armonizzare certe scelte con i programmi di gestione dettati dalla normativa comunitaria del settore.

A livello nazionale per sopperire a carenze informative specifiche su questa materia, il legislatore ha ritenuto di poter formulare l'obbligo di dichiarazione del modello unico che coinvolge tutti gli attori locali che interferiscono ciascuno per competenza propria sul ciclo di gestione dei rifiuti.

Ancora poi il D.Lgs. 22/97 prevede un ulteriore strumento applicativo di tale flusso informativo laddove prevede nel Catasto dei rifiuti la base dei dati confluiti nel modello di cui si discorre.

La situazione italiana in realtà però non è sempre presente negli orientamenti degli altri Stati anche comunitari che, a contrario, istituiscono unità organizzative statistiche in collaborazione con amministrazioni centrali ministeriali per la realizzazione di piattaforme integrate per lo smaltimento o il trattamento dei rifiuti.

Il versante degli strumenti economici deve essere integralmente rivisitato. Va rilevato che i prezzi di molti beni di norma non includono i costi ambientali e quando accade talora gli stessi risultano troppo bassi e comunque inferiori al costo di produzione. Questo concetto è ribadito anche nell'ambito dei documenti ufficiali della Commissione Europea.

Le tasse ambientali e gli strumenti economici in generale permettono di apportare correzioni ai prezzi di mercato inglobando nel prezzo anche i costi dell'inquinamento e dell'uso dell'ambiente, contribuendo così a stabilire il giusto prezzo ed attuare il principio del chi inquina paga.

L'uso delle ecotasse quale strumento di politica ambientale volto soprattutto alla incentivazione di schemi di prevenzione e recupero è sicuramente aumentato nei paesi europei, tuttavia tali strumenti potrebbero essere applicati su scala più ampia ed in maniera più puntuale.

Nella normativa nazionale sono stati introdotti alcuni strumenti economici con l'obiettivo di realizzare un corretto sistema di gestione integrata dei rifiuti.

Tra questi: il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, il contributo ambientale CONAI e le singole disposizioni della legge finanziaria che, a partire dall'anno 2001, hanno previsto l'istituzione del fondo per il finanziamento di interventi in cui

emergono le Agende 21, quali programmi e procedure adottati tra gli altri anche dalle Province per la certificazione di qualità dell'ambiente territoriale.

### La rete degli osservatori

Una forte implementazione per la realizzazione di questo processo comunicativo oltre che tipicamente informativo è rappresentato dalla rete degli Osservatori provinciali sui rifiuti supportati anche da un percorso normativo poi colmato nella previsione della L. 93/2001.

Si è rilevato a questo punto un notevole incremento di interesse in materia da parte delle singole autonomie territoriali.

In alcune Province sono stati utilizzati questi strumenti di raccolta al fine di adeguamento al disposto legislativo, in altre, gli Osservatori hanno svolto un ruolo di raccolta e sintesi come sede propositiva di indirizzo e promozionale di comportamenti eco-compatibili nel territorio provinciale.

Il vero dato di interesse riguarda senza dubbio lo scambio di informazioni che crea la rete degli Osservatori. Soprattutto per l'emersione delle problematiche e la circolarità delle esperienze locali per il superamento delle fasi di rallentamento nella gestione dei rifiuti.

Appare necessario anche soffermarsi sulla situazione connessa alle forme di finanziamento e di organizzazione degli stessi.

In sostanza, ciò che manca nel dettato del legislatore, è una norma che assicura la copertura finanziaria delle spese sopportate dalle Province per gli Osservatori e più in generale la copertura finanziaria per l'istituzione degli stessi da parte delle Province.

Dalle risultanze dei monitoraggi tuttavia si evince una chiara predisposizione autonoma delle Province verso forme di finanziamento specifiche. A parte la contribuzione diretta come finanziamento annuale del CONAI previsto dall'art. 26, comma 5, del D.Lgs. 22/97.

### Gli strumenti negoziali

Un discorso a parte meritano i sistemi di attuazione delle politiche di prevenzione e recupero attuate nelle forme negoziali che hanno decretato in molte esperienze la centralità del ruolo delle Province.

Il superamento della vecchia logica del "command and control" e l'utilizzo quasi esclusivo del sistema di prevenzione e recupero dei rifiuti, ha per-





messo la negoziazione di accordi di programma per l'attuazione dei piani di settore per la prevenzione, la riduzione, il recupero e l'ottimizzazione della gestione anche di particolari flussi di rifiuti, la sperimentazione di processi produttivi per ottimizzare le attività di recupero e lo sviluppo di tecniche nuove e forme di controllo per le sostanze pericolose. A parte tutta la metodologia per dare impulso all'eco-audit e eco-label.

Lo strumento negoziale già conosciuto a livello centrale è stato determinante nei sistemi locali e si spera poterlo riconoscere sempre di più per il futuro.

Il sistema di ottimizzazione avviato per la gestione di alcune pratiche di controllo e per la verifica dei sistemi di recupero di talune peculiari categorie di rifiuti è stato prevalentemente riconosciuto negli accordi di programma che hanno inteso favorire la gestione integrata dei rifiuti con la partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati, con lo scopo di favorire l'efficacia dei controlli pubblici, semplificare gli oneri amministrativi a carico delle imprese agevolare l'adozione di sistemi di raccolta differenziata e di riciclaggio e recupero per mettere a disposizione dell'utenza idonei servizi di smaltimento e recupero in linea con le tendenze legislative di stampo comunitario.

Il settore nel quale è stato concluso il maggior numero di accordi è quello dei rifiuti agricoli. Ulteriori forme e strumenti negoziali si rinvengono anche in materia di compost di qualità e beni durevoli.

### **Il programma provinciale di gestione dei rifiuti**

Il programma risponde ai dettati delle normative europee del decreto legislativo Ronchi che conferma e rafforza il ruolo delle Province quali enti promotori delle politiche di miglioramento della gestione dei rifiuti e delle leggi regionali che hanno saputo individuare nel programma lo strumento essenziale di ristrutturazione del sistema di gestione dei rifiuti.

Il programma, o il piano, ove istituito e formalizzato, ha rappresentato il momento di razionalizzazione e di ottimizzazione degli sforzi dell'amministrazione e delle ricadute che gli stessi hanno avuto sulla collettività locale.

Il modello ideato quale base fondamentale per lo sviluppo del piano dovrebbe promuovere anche un nuovo standard per la valutazione finale soprattutto per la disamina degli effetti ambientali, economici e occupazionali.

Lo stesso sistema di gestione integrato adottato nel programma da alcune Province che tempestivamente hanno adottato tale strumento, è strutturato in modo da perseguire una duplice finalità.

Da un lato, opera come aumento dei sistemi di gestione per la raccolta differenziata, dall'altro, promuove ed indica la percentuale di smaltimento dei rifiuti solidi in discarica.

I contenuti che di massima si possono ipotizzare ideali per la costruzione del piano/programma sono i seguenti:

- iniziative e strumenti per la riduzione della produzione dei rifiuti organici e degli imballaggi;
- azioni finalizzate al recupero;
- servizi di raccolta differenziata per le amministrazioni comunali;
- identificazione dell'eventuale recupero energetico;
- localizzazione e gestione degli impianti di compostaggio.

I predetti elementi adottati e applicati secondo le opportune varianti di flessibilità, devono necessariamente raccordarsi con la complessità territoriale dei luoghi e l'applicazione degli strumenti negoziali consente in molti casi di individuare una soluzione ideale nelle aree di pianificazione.

È chiaro che da incentivo verso tali soluzioni vi è la stipula degli accordi di programma o l'utilizzo di forme consortili per i Comuni del territorio provinciale, con ampia concertazione con le varie associazioni di categoria.

