

Attualità e Cultura

RIORGANIZZIAMO IL FEDERALISMO: I BENI AMBIENTALI ALLO STATO

PREMESSA

I recenti scandalosi fatti di cronaca hanno messo in evidenza lo sperpero di denaro pubblico da parte delle Regioni, la cui efficienza amministrativa era già in forte crisi, basti pensare ai buchi mostruosi nei bilanci della sanità, nonostante i crescenti trasferimenti di risorse, passati, negli ultimi dieci anni, da 74 miliardi di euro agli attuali 108, secondo i dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Il modello di decentramento legislativo ed amministrativo, definito dal legislatore nazionale agli albori degli anni '70, ha avuto negli ultimi 14 anni, sotto la spinta politica del federalismo, un crescente impulso, a cui ha fatto riscontro la *irresponsabilità* della spesa pubblica, sottratta ad ogni forma di effettivo controllo.

Con l'istituzione dell'IRAP e delle addizionali regionali e comunali IRPEF, a partire dal 1998, le entrate fiscali per le Regioni sono progressivamente aumentate, passando da 43 miliardi di euro ai 78 miliardi di euro del 2010.

Segue poi il decreto legislativo n. 56 del 18 febbraio 2000, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale", in base al quale alle Regioni spetta la *compartecipazione all'Iva*, fissata inizialmente pari al 25,7% del gettito complessivo introitato dallo Stato; nel 2012 tale compartecipazione è stata di 57,5 miliardi di euro.

Nel 2001, con la legge costituzionale n.3, viene promulgata la riforma del Titolo V della Costituzione, trasferendo ulteriori funzioni e competenze alle Regioni a Statuto ordinario; questa operazione non è però risultata economicamente conveniente per il cittadino contribuente. Infatti, nel mentre non si è determinata una diminuzione del fabbisogno di spesa a livello centrale, è salito a dismisura quello regionale, a cui ha fatto riscontro, in parallelo, un drastico aumento della pressione fiscale, con le nuove tasse regionali.

Alcuni dati, tratti da Il Sole 24 Ore del 28 e 29 settembre 2012, rendono molto chiaro quanto è avvenuto e spiegano anche la crisi in atto.

Dal 2001 al 2010 la spesa corrente regionale, ossia quella per il mero funzionamento dell'ente regione, è lievitata da 107,6 miliardi di euro ad oltre 150 miliardi, con un incremento che supera il 40%, ed un aumento del prelievo fiscale regionale di oltre il 50%.

Le drastiche misure economiche e fiscali del Governo Monti per mettere

ordine ai conti pubblici ed abbattere il pauroso debito nazionale, accumulatosi nel corso degli ultimi 40 anni, e le più recenti misure della *spending review* rischiano d'essere vanificate, se l'organizzazione complessiva delle strutture pubbliche di gestione restano invariate nella sostanza a quelle attuali.

È dunque necessario ripensare nel profondo ed in fretta la politica federalista ed i livelli di gestione politica ed amministrativa.

Quando il costituente del 1948 disegnò l'organizzazione dello Stato, prevedendo Comuni, Province e Regioni, quali enti intermedi, l'Unione Europea non esisteva ed il contesto socio economico era profondamente diverso dall'attuale: eravamo appena usciti dalla guerra, c'erano ancora i dazi doganali e le comunicazioni viaggiavano con il telegrafo. Oggi l'isolamento delle vallate è stato ampiamente superato, siamo nell'economia globalizzata, è l'epoca di internet.

L'organizzazione dello Stato va riformulata, per via costituzionale, per dare migliori servizi al cittadino e per farlo sentire più partecipe e vicino alle decisioni politiche, ma anche per ridurre il gravame complessivo fiscale, che ostacola qualsivoglia politica di sviluppo e comprime i consumi.

Senza ledere i diritti inalienabili propri di un sistema democratico, il sistema attuale di decentramento amministrativo necessita d'essere rivisto alla luce della modernità del 21° secolo, avendo ben presente il problema del contenimento del debito pubblico, per incidere soprattutto nella spesa corrente utilizzata dai diversi livelli di rappresentanza politica e di gestione della cosa pubblica.

Con la realizzazione dell'Unione Europea e della moneta unica, da perfezionare ulteriormente, con una vera banca centrale d'emissione, per arrivare il prima possibile agli Stati Uniti d'Europa, c'è stata già una devoluzione di competenze in senso verticale, onde i singoli Stati nazionali sono diventati, essi stessi, un primo livello di decentramento legislativo ed amministrativo.

E tanto più forte è la necessità di rafforzare a livello europeo gli Organismi comunitari, Commissione e Parlamento, per pervenire ad un autorevole, democratico esecutivo comunitario, tanto più i nostri attuali enti intermedi territoriali, Regioni e Province, vanno ripensati e rimodulati.

In altri termini, da Bruxelles a Roma, il primo livello politico decentrato è, già oggi, lo Stato italiano, a cui seguono gli altri organismi territoriali.

In questa nuova scala amministrativa le Regioni e le Province, come sin ora definite, paiono del tutto superate e superflue, con una sovraesposizione di spesa ed una frammentazione di funzioni, competenze e responsabilità.

Il cittadino si identifica tutt'ora nel suo campanile, nel sindaco: ed è un bene potenziare tale riferimento territoriale. Certo, per gestire i servizi essenziali di piccoli municipi, non possono che esserci le Unioni di Comuni, come già previsto dal nostro ordinamento, da rafforzare ed incentivare, in una logica di razionalità della spesa.

Sull'abolizione delle Province ed aggiungo delle Comunità Montane, quali soggetti gestionali di politiche locali e settoriali, si è sviluppato, al di là dei diretti interessati, un ampio schieramento favorevole. La soluzione al momento, di una parziale riduzione delle prime con l'accorpamento di quelle che non raggiungono i

parametri prefissati di popolazione e di territorio, pare del tutto insufficiente e non risolutiva in prospettiva dei problemi posti sul tappeto.

Gli attuali enti regionali necessitano anch'essi di una profonda rivisitazione nel numero, nel funzionamento, nelle competenze, per arrivare a nuove aggregazioni amministrative di *macroregioni*, come autorevoli studi hanno da tempo ipotizzato.

Le macroregioni dovrebbero avere funzioni legislative subordinate e funzioni amministrative indirette: le prime di adeguamento delle norme comunitarie e nazionali ai loro territori allargati; le seconde da gestire attraverso gli stessi uffici decentrati dei Ministeri e quelli dei Comuni.

In questa innovativa prospettazione un ruolo nuovo, tutto da riordinare, spetta in particolare alle strutture operative dello Stato: dalle Prefetture agli uffici periferici ministeriali, deve esserci una pubblica amministrazione aperta al cambiamento, autonoma, funzionale agli obiettivi indicati sia dallo Stato che dalle macroregioni.

In altri termini una *sburocratizzazione*, ovvero una semplificazione dei tanti centri amministrativi sott'ordinati.

L'AMBIENTE NELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, fatta con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, all'art. 117, si elencano le materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato e quelle di legislazione concorrente tra Stato e Regioni; per tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione statale, insiste la potestà legislativa, esclusiva, delle Regioni.

Rispetto alla precedente formulazione dell'art. 117, nel mentre si amplia notevolmente il ventaglio delle competenze di parte regionale, si immettono elementi di frammentazione e di sovrapposizione, come nel complesso settore della salvaguardia dell'ambiente.

Con la legge di riforma, fatto positivo, il termine *ambiente* entra esplicitamente nella nostra Carta e nel riformulato art. 117, allo Stato spetta di legiferare in modo esclusivo sulla *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, mentre Stato e Regioni concorrono legislativamente al *governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali*.

I distinguo tra competenze legislative attribuite in via esclusiva allo Stato e quelle di natura concorrente, in materia di: ambiente, territorio e beni culturali, nel concreto, non sono così *de plano* scontati, tanto che la Corte Costituzionale è dovuta intervenire per chiarire che le Regioni possono legiferare in tema di tutela ambientale solo per fissare standard di tutela in *peius*, ossia più rigidi e severi, rispetto ai limiti fissati dal legislatore a livello nazionale.

Specificatamente alla materia forestale, questa dovrebbe essere di esclusiva spettanza regionale, in quanto non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Ma resta difficile estrapolare i boschi e le sue complementari funzioni, protettive e produttive, di interesse pubblico e di beneficio privato, dal concetto di tutela dell'ambiente!

E la conflittualità istituzionale così si amplia.

Il D. Lg.vo n. 227 del 2001 nel mentre definisce le caratteristiche giuridiche del bene bosco, lascia poi libertà alle Regioni di legiferare nel merito per quanto di specifica competenza.

Sulla dualità delle diverse definizioni di bosco tra norma statale e norme regionali sono sorti non pochi problemi.

Secondo la Cassazione Penale (Sentenza Sez. III n. 1874 del 23.1.2007), le Regioni, dopo la modifica dell'art. 117 della Costituzione del 2001, possono dare diverse definizioni di bosco in relazione agli aspetti produttivi e gestionali del bosco, ma "non hanno più titolo per definire il concetto di bosco al fine della tutela paesaggistica neppure relativamente al territorio di loro appartenenza. In altri termini, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, che ha modificato la ripartizione delle competenze regionali tra Stato e Regioni, la definizione della nozione di bosco ai fini della tutela paesaggistica spetta solo allo Stato... mentre spetterà alle Regioni stabilire eventualmente un diverso concetto di bosco per i terreni di loro appartenenza, solo per fini diversi, attinenti per esempio allo sviluppo dell'agricoltura e delle foreste, alla lotta contro gli incendi boschivi, alla gestione dell'arboricoltura da legno".

La legge del 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha previsto la realizzazione di un Programma quadro per il settore forestale (PQSF) con l'obiettivo di favorire la gestione sostenibile del bosco e la sua valorizzazione attraverso la multifunzionalità del sistema foresta.

Il Programma quadro viene elaborato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dal Ministero dell'ambiente, in aderenza alla politica forestale dell'UE e sulla base della programmazione regionale del settore, secondo le indicazioni contenute nell'art. 3 della legge 227/2001, per poi essere proposto alle Regioni.

Ne consegue che al momento la programmazione forestale si articola su due momenti politici complementari e paritetici: l'uno di competenza dello Stato, l'altro delle Regioni.

Il primo momento fa riferimento, come ha riconosciuto la Corte Costituzionale, con sentenza 105 del 2008, all'aspetto ambientale del bosco, ritenuto un bene giuridico di valore primario ed assoluto, rientrando nella tutela ambientale, di esclusivo esercizio statale.

Il secondo livello, di competenza regionale, deve riferirsi "alla sola funzione economica e produttiva... (che) può essere esercitata soltanto nel rispetto della sostenibilità degli ecosistemi forestali".

Sul punto P. Maddalena rimarca: "...la tutela ambientale, come ha puntualmente precisato la Corte Costituzionale, ha un valore "primario", tale da prevalere sulle altre competenze e funzioni, ed "assoluto", cioè sciolto da limiti competenziali...".

LA GESTIONE DEI BOSCHI E DELL'AMBIENTE

È di tutta evidenza come il settore forestale sia da rivedere nel profondo, riscoprendo una unicità di comportamenti e di interventi che il sistema del decentramento amministrativo ha reso negli anni ingovernabile.

Le più recenti indicazioni della Corte Costituzionale separano, come detto, in modo netto, le competenze dello Stato sul bosco, quale elemento naturale del sistema ambientale, da quelle regionali, inerenti gli aspetti meramente produttivi, equiparati a qualunque altra produzione agricola.

Per dare contezza dell'urgenza dell'assetto normativo da riformare, è sufficiente pensare ad alcuni specifici capitoli del settore in questione. Nella lotta agli incendi boschivi si mantengono contestualmente apparati di spegnimento aereo regionali che si sommano a quelli dello Stato, del centro unificato della Protezione Civile (COAU), con una moltiplicazione di spesa inversamente proporzionale agli interventi e all'efficacia degli stessi.

Ancora oggi manchiamo di una "Carta forestale nazionale", che non è, né può essere la sola e semplice ricomposizione delle carte regionali forestali, realizzate in modo fortemente differenziato, per metodologia e scala, onde siamo fermi alla vecchia "carta forestale della Milizia" degli anni '30!

La gestione delle foreste demaniali trasferite alle Regioni, 450.000 ettari circa, è stata frammentata tra Comunità Montane, Province, Aziende regionali, con risultati diversificati sul territorio e non sempre lusinghieri, tanto da arrivare, per alcune di esse, sin'anche alla abolizione del divieto venatorio, già previsto dalla legge nazionale.

Il vincolo idrogeologico, i rimboschimenti e la tutela economica dei boschi, competenze trasferite dal Corpo Forestale dello Stato alle Regioni nel 1972, e da queste sub delegate in modo estremamente variegato ad altri enti territoriali, Comunità Montane, Comuni, Province, hanno perso negli anni quel valore di salvaguardia preventiva, che era garantito dalla fase istruttoria e nei progetti fatti o approvati, con specifica competenza, dal Corpo Forestale dello Stato.

Così le ultime sistemazioni idraulico forestali a difesa dei territori montani sono sostanzialmente rimaste quelle finanziate e realizzate sino ai primi anni '70, con la legge della montagna del 1952 e la legge 1102 del 1971.

Poi, nonostante gli ingenti finanziamenti di parte pubblica, ammontanti, secondo una stima di "Nomisma", a 5 miliardi di euro, nel solo periodo 1975-1988, i fenomeni di dissesto in montagna non sono rallentati.

All'interno della cornice politica e normativa ricordata, sono ora in molti ed in tanti a ripensare ad una diversa organizzazione dello Stato, riconducendo allo stesso competenze già trasferite alle Regioni.

Sino all'istituzione delle Regioni, al Corpo Forestale dello Stato erano stati attribuiti, con la legge 804 del 1948, tra gli altri, anche i compiti relativi ai rimboschimenti, alle sistemazioni idraulico forestali, alla tutela tecnica ed economica dei boschi, alla gestione delle foreste demaniali e al loro ampliamento e la stessa amministrazione continuava a gestire, con ottimi risultati, il Parco Nazionale del Circeo e quello della Calabria.

Oggi, nel quadro di una rivisitazione delle competenze statali e di una diversa organizzazione del sistema politico ed amministrativo, sarebbe auspicabile disegnare dei governi macroregionali, con l'abolizione delle Province e lo scioglimento delle Comunità Montane; le foreste, intrinseche al concetto di ambiente e di salvaguardia del territorio, dovrebbero ritornare, quale nemesi storica, ad essere affidate alla legislazione unitaria dello Stato e alla gestione amministrativa, attenta ed oculata, del C.F.S.

Sicuramente si risparmierebbero cospicue risorse pubbliche, con risultati migliori.

GIORGIO CORRADO (*)

(*) Docente di legislazione forestale e ambientale, Università della Tuscia.