

SENTENZA N. 135/2005

PRINTI EMAIL

LA RIAFFERMAZIONE DELL'AMBIENTE COME "VALORE" COSTITUZIONALMENTE PROTETTO
ED UNA PRECISAZIONE SUGLI STANDARD DI TUTELA NAZIONALE: RIFLESSIONI SULLA DEFINIZIONE DELLE "MATERIE" E
SULLA FUNZIONE DELLA "LEALE COLLABORAZIONE"

Nota a Corte cost. sentenza n. 135 del 2005

di Valentina Vattani*
(26 aprile 2005)

Con la sentenza n. 135 del 2005 la Corte costituzionale si è pronunciata sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni in relazione alla disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti, con riferimento specifico alla centralità delle verifiche ispettive nella disciplina sui controlli.

Il Giudice delle leggi, in questo caso, ha respinto il ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano, che lamentava un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla nota dell' 11 giugno 2002, con la quale era stata disposta da parte del Ministero dell'ambiente un'ispezione, in base a quanto stabilito dall'art. 25, commi 2 e 6, del decreto legislativo n. 334 del 1999 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), in uno stabilimento rientrante nella categoria di cui all'art. 8 del medesimo decreto.

Nella fattispecie, la Provincia autonoma di Bolzano sosteneva che i provvedimenti adottati dal Ministero dell'ambiente andassero a ledere le competenze legislative ed amministrative concorrenti in materia di igiene e sanità attribuite dallo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione alle Province autonome, nonché le funzioni amministrative in tema di servizi antincendio, delegate dallo Statuto alla Provincia di Bolzano.

Inoltre, con memoria successiva, veniva richiamato quanto disposto all'art. 8 dello Statuto, che attribuisce alla Provincia di Bolzano competenza primaria in materia di prevenzione e pronto soccorso per le calamità pubbliche; al riguardo si teneva a precisare che, ritenendo pacifico che nell'ambito di tali materie rientrino i controlli sui rischi di incidenti rilevanti, la stessa Provincia aveva provveduto ad eseguire costantemente le visite ispettive previste dal decreto legislativo n. 334 del 1999.

La Corte costituzionale, come già annunciato, ha ritenuto il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia di Bolzano infondato.

Con esplicito richiamo a quanto espresso nella precedente sentenza n. 407 del 2002 (sempre in tema di disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti), la Corte anche in questo caso conferma un orientamento, da ritenersi ormai consolidato nella giurisprudenza costituzionale, che configura l'ambiente come un "valore" costituzionalmente protetto, il quale delinea una sorta di materia "trasversale" idonea ad investire e ad intrecciarsi con competenze diverse, che possono essere anche regionali, spettando allo Stato, tuttavia, il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sul tutto il territorio nazionale.

Nel prosieguo del dispositivo della sentenza si legge ancora che la vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante, incidendo "su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche [...] di competenza concorrente delle Regioni", consente "una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principi della legislazione statale in materia"

Da una parte, quindi, viene riconosciuta allo Stato una competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, ma dall'altra non si esclude che le Regioni possano intervenire in settori di loro competenza per concorrere a tutelare il bene ambiente, senza però che ciò possa pregiudicare quanto disposto uniformemente a livello centrale.

Riguardo, però, all'oggetto specifico del presente conflitto, ovvero sia la centralità delle verifiche ispettive nella disciplina dei controlli sui rischi di incidenti rilevanti, la Corte dichiara che "deve riconoscersi che rientra nella ratio di una effettiva tutela dell'ambiente riservare allo Stato non soltanto un potere di disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, ma anche le potestà amministrative necessarie a garantire l'adeguatezza degli standard di precauzione", ed a sostegno di questa affermazione viene richiamato anche quanto stabilito dal legislatore che ha riconosciuto ex art. 25, comma 6, del d. lgs n. 334/1999, la permanenza di un potere ispettivo generale in capo al Ministero dell'ambiente, che deve ritenersi costituire norma fondamentale a cui la Provincia di Bolzano è tenuta ad adeguarsi.

Nel caso di specie, quindi la Consulta non solo riconosce la prevalenza del limite dell'interesse unitario, ma pone un elemento di novità che risiede nel fatto che allo Stato non viene riservato solo un potere legislativo finalizzato a dettare una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, ma gli viene riconosciuta anche una corrispondente potestà amministrativa volta a garantire l'adeguatezza degli standard di precauzione stabiliti.

Questa sentenza ci offre l'opportunità di poter fare una riflessione sugli aspetti generali della definizione delle materie in relazione al mutato assetto delle competenze introdotto con la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge cost. n. 3 del 2001.

Brevemente è opportuno rammentare come l'art. 117 Cost. sia stato completamente riscritto in quanto con esso si è tracciato il nuovo impianto dei rapporti tra Stato e Regioni.

Mentre nel vecchio testo della Costituzione venivano indicate le materie sulle quali le Regioni avevano una potestà legislativa propria, ora con il nuovo testo vengono invece stabilite le materie proprie esclusive dello Stato e quelle in cui concorre con le Regioni; a quest'ultime sono poi lasciate tutte le altre materie non riservate al primo.

La potestà legislativa statale risulta essere così distinta in *esclusiva* o *concorrente*.

In base ad una interpretazione letterale della nuova formulazione dell'art. 117 Cost., solo lo Stato può adottare leggi nelle materie di legislazione esclusiva che comprendono, alla lettera s) del secondo comma, proprio la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni*

Home

Link

Newsletter

I Paper del Forum

Giurisprudenza

Tem di Attualità

Archivio Temi di Attualità

Speciale Europa

Speciale Regioni

Euroscopio

Telescopio

Settimana delle Istituzioni

Autorecensioni

culturali.

Il legislatore, in questo caso, ha voluto consacrare nel testo costituzionale quelle esigenze di unità, più volte espresse anche dalla Consulta[1], attribuendo alla potestà legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ambiente.

Ma è stata la stessa Corte a mettere in luce, attraverso una sempre più costante giurisprudenza, anche l'inadeguatezza di una nozione troppo rigida di "materia" e la irragionevolezza di una interpretazione letterale del secondo comma, dell'art. 117 che riserva allo Stato la legislazione esclusiva, tra le altre appunto, della "materia" della tutela dell'ambiente. Parimenti è inammissibile ritenere attribuita alla potestà legislativa regionale esclusiva tutto ciò che non rientra espressamente nelle due elencazioni dell'art. 117 Cost.

Al riguardo è possibile rilevare come, in generale, le materie di legislazione esclusiva non sempre indichino un settore ben delimitato, ma più spesso sono indice di una esigenza da soddisfare o di una finalità da perseguire.

La distinzione tra materie finisce, quindi, per seguire criteri non uniformi, assumendo a volte un carattere *trasversale*, altre volte operando l'individuazione di parti di materie che consentono un intervento dello Stato o delle Regioni, altre volte ancora, per preservare il prevalente interesse all'unità, non permettendo neppure una deroga *in melius* della disciplina statale da parte degli enti territoriali.

Pertanto, per identificare la materia cui una norma afferisce, assume rilievo la finalità perseguita: ad esempio, la Corte ha ritenuto che una legge regionale sugli animali esotici, in quanto persegua obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, dovesse essere ricondotta alla materia concorrente della "tutela della salute" (cfr. sent. n. 222 del 2003); al contrario, la disposizione statale che impone anche alle Regioni di riservare, nell'acquisto dei pneumatici per il loro autoveicoli, una quota di almeno il 20 % ai pneumatici ricostruiti è stata ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente (cfr. sent. n. 378 del 2003). Ed ancora, in tema di localizzazione degli impianti di radiodiffusione sul territorio, la Consulta ha affermato che spetta allo Stato fissare i valori limite di esposizione, valori che non possono essere derogati dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, poiché la legislazione statale, in questo caso, rappresenta l'ambito ottimale di bilanciamento tra due opposte esigenze, e cioè: da una parte quella di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, tutelando così l'integrità fisica delle persone, e dall'altra quella di realizzare impianti ritenuti necessari per lo sviluppo del Paese (cfr. sent. 307 del 2003).

La Corte ha, quindi, riconosciuto che: *"nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della «leale cooperazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione"*(cfr. sent. n. 308 del 2003); ed ancora, in modo più esplicito, nella sentenza n. 248 del 2004 si legge che l'esercizio del potere da parte dello Stato e delle Regioni *"dovrà improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti parimenti costituiti della Repubblica..."*.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione cessa la supremazia dello Stato come tutore "preventivo" dell'unità dell'ordinamento giuridico; la tutela dell'interesse nazionale e delle esigenze di coordinamento è demandata alla cooperazione tra i diversi livelli di governo[2].

Da qui l'esigenza di garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, la cui funzione essenziale consiste, proprio, nel contemperare gli interessi di livello statale e territoriale in vista di una garanzia equilibrata delle ragioni dell'autonomia locale e di quelle dell'unità nazionale[3].

Questa necessità di una leale collaborazione tra Stato e Regioni è emersa chiaramente nella notissima sentenza n. 303 del 2003 sulle "grandi opere pubbliche" che, occupandosi della legittimità costituzionale della legge n. 443 del 2001 e del D. Lgs. n. 190 del 2002 (c.d. "Legge Obiettivo") presenta due importanti disposizioni che è interessante poter qui richiamare:

- una fa riferimento alla constatazione che la disciplina delle grandi opere, pur non trovando fondamento in nessuna delle materie di potestà esclusiva previste nell'art. 117 Cost., comma 2, risponde a un'esigenza di ordine generale e ad *"istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze..."*.

Le funzioni amministrative che attengono alla realizzazione delle grandi opere, in conformità al principio di sussidiarietà verticale indicato all'art. 118 Cost., devono essere riservate allo Stato; tuttavia grazie proprio all'art. 118 Cost., comma 1, che si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce per rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, è possibile, per esigenze unitarie, attrarre in capo allo Stato insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa.

Anche in questo caso, quindi, il riparto di competenza non si esaurisce nell'enumerazione della materia, ma concorre con il perseguimento di determinati valori costituzionali[4].

- A seguire, la Corte avverte, però, che tale legge deve essere sottoposta a condizioni particolari di contenuto e ad un controllo particolarmente severo, onde evitare che i poteri regionali non risultino compressi oltre il necessario. La condizione più significativa è che in questi casi sia la stessa legge a prevedere che le funzioni vengano obbligatoriamente esercitate dallo Stato previa intesa con la Regione, ponendo in essere, quindi, un procedimento decisionale ispirato al canone della *leale collaborazione*.

Questo corpo di regole è stato ribadito anche nella successiva sentenza n. 6 del 2004 in materia di energia (c.d. "decreto sblocca centrali"), a dimostrazione di come si sia creata una competenza legislativa sostanzialmente nuova[5].

Le decisioni riportate hanno, dunque, ampliato la potestà legislativa statale; ma ciò deve avvenire sempre con l'esplicita condizione di conseguire necessariamente consensi ed intese con le Regioni direttamente interessate[6].

Questa necessità di ricercare un'intesa tra Stato e Regioni è emersa con chiarezza anche nella recente sentenza n. 62 del 2005, dove la Consulta ha affermato in modo perentorio che, qualora gli interventi statali si intreccino con competenze regionali, debbono essere garantite forme di collaborazione. *"Il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e alla intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte ...solo a seguito di un infruttuoso tentativo di intesa sarebbe consentito allo Stato di avocare a sé"* le funzioni di competenza regionale.

Il quadro delineato dalla giurisprudenza costituzionale vede, quindi, la *leale collaborazione* come l'unico mezzo attraverso il quale sia possibile bilanciare gli opposti interessi emergenti ai vari livelli territoriali[7].

Anche nella sentenza indicata in epigrafe la Corte, implicitamente, ribadisce l'importanza delle forme di reciproca informazione e

collaborazione; ma, nel caso di specie, la lamentata violazione del principio di leale collaborazione avanzata dalla Provincia di Bolzano, che non era stata coinvolta nella procedura d'ispezione promossa dal Ministero dell'ambiente, è stata respinta.

In questo caso, infatti, il Giudice delle leggi ha evidenziato come la Provincia di Bolzano non abbia ancora provveduto a dare attuazione a quanto disposto dagli artt. 10 e 72, commi 2 e 3, del d. lgs. n. 112 del 1999; ciò comporta che nell'ambito di questo territorio, di fatto, sia tuttora operante la disciplina transitoria prevista dall'art. 25, comma 2, del d. lgs. n. 334/1999, che riserva esclusivamente allo Stato la competenza in materia di verifiche ispettive.

Ad una diversa conclusione, invece, si sarebbe dovuti giungere in presenza della disciplina a regime. Infatti, in relazione a quest'ultima ipotesi, è la stessa Corte a sottolineare come *"la concorrenza di verifiche ispettive disposte sia dalla Regione che dallo Stato a norma dei commi 2 e 6 dell'art. 25 del decreto legislativo n. 334 del 1999 rende indispensabili forme di reciproca informazione e collaborazione..."*.

Quest'ultimo riferimento alla mancata piena attuazione, da parte della Provincia di Bolzano, della disciplina statale in tema di verifiche ispettive ci offre lo spunto per poter fare qui un breve cenno al più generale problema del mancato recepimento a livello locale delle normative nazionali, con particolare riguardo alle leggi afferenti a materie ambientali.

Oramai è da tempo, infatti, che diverse Regioni a statuto speciale e le Province autonome sostengono la legittimità di una situazione in base alla quale, non avendo ancora recepito le leggi statali in materia di rifiuti, acque ed edilizia/vincoli, nel loro territorio non si applicano né il d. lgs. n. 22/1997 in materia di rifiuti, né il d. lgs. n. 152/1999 sulle acque, né il T.U. in materia di edilizia e vincoli.

Nell'ambito di questi territori i settori in questione vengono, perciò, ancora regolati tramite le pregresse normative statali e regionali, che in realtà dovrebbero essere ritenute abrogate per via dell'entrata in vigore delle nuove leggi statali di riforma [8].

Ciò determina una disparità di trattamento in ambito nazionale che, di fatto, pone gli Enti in questione in contrasto con la necessità, più volte ribadita dalla Corte ed accolta dallo stesso legislatore, di tutelare l'unità giuridica in riferimento ad esigenze di più ampia portata che non possono trovare deroghe a livello locale.

Non si è dunque in presenza di interessi esclusivamente legati a materie demandate alla regolamentazione regionale; si tratta, invece, di soddisfare esigenze generali connesse a valori costituzionali primari, quali per l'appunto la "tutela dell'ambiente".

* Dottore in Giurisprudenza - Università degli Studi di Roma "La Sapienza" - e-mail: tynafan@libero.it

[1] Cfr. al riguardo, sentenza 217 del 1988 dove la Corte costituzionale ha ritenuto che la sussistenza di esigenze unitarie, tali da giustificare il diretto intervento dello Stato, si ha quando esse non siano suscettibili di frazionamento; quando lo specifico interesse invocato sia così imperativo e stringente (oppure così urgente) da giustificare l'intervento anche in aree che in via di principio gli sono sottratte; quando la disciplina posta in essere dallo Stato, considerata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia non solo contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato, ma appaia anche essenziale o necessaria per l'attuazione del medesimo interesse: presupposti questi tutti certamente presenti nel caso in esame. Sull'esigenza di tutelare interessi unitari attraverso l'intervento diretto dello Stato vedi anche Corte cost. sent. n. 459 del 1989.

[2] Cfr. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in "Le Regioni", 2001, 1221.

[3] Vedi A. ANZON, *"Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1998, 3534.

[4] Cfr. F. BENELLI, *L'ambiente tra "materializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in "Forum di Quaderni costituzionali".

[5] Cfr. C. MAGRO, *Il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

[6] Vedi U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in www.federalismi.it

[7] In questo senso M. SCIARRA, *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

[8] Al riguardo la Corte costituzionale, in merito agli effetti di una norma di grande riforma destinata ad incidere su una materia considerata di competenza esclusiva della Regione (nel caso di specie si trattava della Regione Sicilia, in materia di espropriazione per pubblica utilità), ha più volte affermato che: « ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, il sopravvenire nelle leggi statali di norme recanti principi, in grado di costituire un limite all'esercizio di competenze legislative regionali, comporta, nei casi di accertata e diretta incompatibilità fra legge regionale e quella statale, l'effetto dell'abrogazione » ;cit. Corte cost. sent. n. 153 del 1995.