



DIBATTITI	CRONACHE	DOSSIER	MATERIALI	NOVITÀ EDITORIALI	APPUNTAMENTI
-----------	----------	---------	-----------	-------------------	--------------

Home :: Cronache :: Giurisprudenza costituzionale

## La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni

di *Monica Sciarra* - [monica.sciarra@katamail.com](mailto:monica.sciarra@katamail.com)

*(dottoranda di ricerca in Discipline giuridiche pubblicistiche sulla tutela dei diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Teramo)*

In due recenti sentenze (n. 62 e n. 108 del 2005) la Corte Costituzionale si è di nuovo pronunciata sull'attitudine della legislazione regionale ad incidere sulla competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ex art. 117, c. 2, lett. s) Cost.).

### 1. Con la **Sentenza n. 62 del 29 gennaio 2005**

PDF vengono risolte due questioni di legittimità costituzionale: nella prima i giudici della Consulta accolgono il ricorso promosso in via principale dal Governo avverso tre leggi regionali (ed esattamente la legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8; la legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31; la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 26) aventi in comune l'oggetto, consistente nel dichiarare il territorio regionale "denuclearizzato e precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori"; nella seconda, invece, viene dichiarata la parziale illegittimità costituzionale del decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza dei rifiuti radioattivi), e la relativa legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368, riguardante la "costruzione di un Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi e le competenze e le procedure per la sua realizzazione", nella parte in cui, in violazione dei "principi di sussidiarietà, ragionevolezza, leale collaborazione e previa intesa Stato e Regioni", non prevede idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della Regione Basilicata nel cui territorio l'opera è

destinata ad essere realizzata.

Secondo la difesa erariale le competenze statutarie in materia di urbanistica non sono idonee a fornire la base costituzionale per una competenza legislativa regionale di tipo esclusivo in materia di ambiente, dato che quest'ultimo costituisce una materia riservata dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato.

Diversamente, le Regioni resistenti sostengono che la tutela dell'ambiente, alla luce della giurisprudenza costituzionale, si configuri come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, poiché intrecciata con altri interessi e competenze regionali di tipo concorrente, come nel caso *de qua* con la tutela della salute, le quali non possono essere cancellate dalla competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

La Corte, tuttavia, ritiene che le Regioni sono vincolate ai principi fondamentali che devono desumersi dalla disciplina precedente, pertanto restrizioni generalizzate alla circolazione e al deposito di rifiuti radioattivi vanno fondate "su dati scientifici attendibili e non su valutazioni genericamente prudenziali, suggerite dalle convinzioni locali, non motivate sperimentalmente".

Le normative regionali, in quanto introduttive di *standards* di tutela più restrittivi di quelli nazionali, si porrebbero in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché "insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, con lo stesso interesse alla salute in un ambito più vasto".

Nella questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Basilicata, invece, la Corte precisa che "lo Stato, per assumere le funzioni amministrative che apparterebbero *naturaliter* agli enti locali, dovrebbe preliminarmente esaurire una fase interlocutoria, coinvolgente tutte le Regioni, per procedere alla individuazione del territorio ove ubicare il deposito, e successivamente, per la realizzazione dell'opera, la Regione il cui territorio fosse stato individuato come area utile per collocarvi l'opera stessa".

2. Un passo ulteriore rispetto alla sentenza testé citata viene fatto nella **Sentenza n. 108 del 18 marzo del 2005** PDF. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, impugna in via principale l'art. 5, commi 2,

3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'art. 5 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2) nella parte in cui, in deroga a quanto previsto dalla legge quadro n. 394/1991, prevede la possibilità di interventi di ampliamento o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, all'interno di parchi nazionali e regionali.

La resistente si oppone alla questione di legittimità costituzionale sostenendo che la materia delle cave, non essendo compresa negli elenchi di cui ai commi 2 e 3, è da ritenersi di competenza esclusiva regionale.

La Corte Costituzionale, richiamando alcuni suoi precedenti in materia (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 307 del 2003), ribadisce che "relativamente all'art. 117, secondo comma lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa configurandosi piuttosto come un valore costituzionale protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale". Proprio queste esigenze di carattere unitario impediscono alle Regioni di apportare deroghe *in peius* alla normativa statale.

Ne consegue che limitazioni delle competenze legislative regionali sono possibili non solo quando esigenze unitarie di tutela dell'ambiente si intreccino con una delle materie comprese negli elenchi dell'art. 117, comma 3, come chiarito nella Corte anche nella sentenza n. 62/2005, ma anche quando incidano su materie di competenza regionale di tipo esclusivo (ex art. 117, comma 4, Cost.).

3. Queste pronunce, si collocano nell'ambito del problema del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni a seguito della modifica del Titolo V: l'una, quella in materia di ambiente, di esclusiva competenza statale, l'altra, riguardante in un caso la tutela della salute e nell'altro la materia delle cave, di natura rispettivamente concorrente ed esclusiva delle Regioni.

È noto che, sia la dottrina, sia la Corte Costituzionale hanno evidenziato l'esistenza negli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art. 117 della Costituzione di alcune materie, tra cui rientrerebbe anche l'ambiente, che sembrano finalizzate alla realizzazione di uno scopo piuttosto che volte a circoscrivere un dato settore della legislazione.

Esse sono "trasversali" e pertanto non costituiscono delle "materie in senso stretto (...) dal momento che non sembrano configurabili come sfere di competenze statali rigorosamente circoscritte e delimitate" (sent. n. 407/2002).

Infatti, dai lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 Cost., si ricava che l'intento del legislatore costituzionale è stato quello di riservare allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, mentre alle Regioni spetterebbe la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Resta comunque un limite costituzionale alla possibilità delle Regioni di intervenire in materia di ambiente: il loro - a differenza dello Stato che gode della possibilità di intervenire direttamente - non può che essere un intervento riflesso, mediato dal fine di perseguire altri interessi rientranti in una delle competenze regionali o esclusive o quanto meno concorrenti.

Per comprendere a pieno la portata di queste due recenti sentenze è necessario ripercorrere, seppure brevemente, le precedenti pronunce costituzionali relative al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, dopo la modifica del Titolo V, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Nella decisione n. 407 del 26 luglio 2002 l'ambiente è definito come un "valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (cfr. in termini analoghi le sent. 226 e 227/2003 e più recentemente la sent. n. 307/2004), e viene riconosciuta alle Regioni in materia di *attività a rischio di incidente rilevante* la legittimazione a derogare in maniera più rigorosa gli *standard* di tutela uniformi previsti dalla legislazione nazionale.

Ciò trova un'ulteriore conferma nella sentenza 20 dicembre 2002 n. 536 in materia di *caccia*, dove viene dichiarata incostituzionalità della legge sarda che, in contrasto con quanto previsto dalla legge statale, prevedeva il prolungamento dell'attività venatoria in quanto "l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possono pregiudicare gli equilibri ambientali".

Tuttavia nella sentenza 7 ottobre 2003, n. 307, in tema di *localizzazione degli impianti di radiodiffusione sul territorio*, emerge una inversione di tendenza e la Corte afferma che spetta allo Stato fissare i valori limite di esposizione, valori che non sono ritenuti derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo; la legislazione statale, infatti, rappresenta l'ambito ottimale di bilanciamento tra le contrapposte esigenze di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, salvaguardando in tal modo l'integrità fisica della popolazione, e di realizzare impianti necessari allo sviluppo del paese.

A conseguenze analoghe giunge la sentenza n. 62/2005, nella quale i Giudici della Consulta, con una motivazione sintetica che estende con un'argomentazione *per relationem* alle leggi regionali delle Basilicata e della Calabria quanto detto in maniera più estesa a proposito della legge sarda, sono perentori nell'affermare che "la legge impugnata non trova fondamento in alcuna delle competenze attribuite alla Regione medesima né dallo Statuto speciale e né dalla Costituzione" e che "il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi - e quelli radioattivi lo sono - di origine industriale non può essere risolto sulla base di un criterio di "autosufficienza" delle singole Regioni. (...) La comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto "*not in my backyard*"), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale".

Ne emerge un quadro giurisprudenziale che, almeno in apparenza, risulta contraddittorio, in quanto nelle più recenti pronunce costituzionali non vengono ammesse deroghe in sede regionale nemmeno quando esse siano più restrittive della disciplina statale.

Tuttavia ad una più attenta analisi, è evidente che il limite tra competenza statale e quella regionale risulta costituito dall'interesse che prevale in relazione alla singola attività che di volta in volta viene disciplinata. Qualora nel bilanciamento di interessi prevalgano esigenze di carattere unitario, non suscettibili di essere derogate neppure in meglio, se ne deve dedurre - seguendo il ragionamento della Corte costituzionale- che la competenza a legiferare in tale materia non possa che essere statale.

Pertanto la categoria delle "materie trasversali" determina una linea di confine tra materie di competenza regionale e materie di competenza statale di natura, per così dire, "mobile".

Ciò significa che l'interesse nazionale, seppure formalmente espunto dalla Costituzione, sembrerebbe sopravvissuto sebbene trasfigurato nel principio di sussidiarietà (cfr. sent. n. 62/2005), costituendo perciò una clausola di flessibilità nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni, a garanzia del principio di unità ed indivisibilità (art. 5 Cost.).

L'emersione di queste istanze unitarie rende flessibile il campo di competenze legislative tra Stato e Regioni e legittima una invasione statale nelle competenze regionali sia concorrenti che esclusive, determinando in tal modo un restringimento delle competenze di quest'ultime.

Tuttavia a differenza della clausola dell'interesse nazionale, così come era prevista in Costituzione prima della legge cost. n. 3 del 2001, emerge a seguito della nuova formulazione del Titolo V un dato di novità: la tutela di interessi riguardanti materie trasversali non può essere perseguita che nel rispetto della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Ciò emerge con chiarezza nella questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Basilicata nella sentenza n. 62/2005, ove la Corte è perentoria nell'affermare 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 all'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" (sent.

n. 62/2005) le funzioni di competenza delle Regioni.

Pertanto pur continuando le esigenze unitarie a fungere, come nel passato, da limite generale alle competenze regionali, esisterebbe attualmente un vero e proprio vincolo costituzionale a perseguirle non con interventi del solo Stato basati sulla sua supremazia, ma attraverso il metodo della "leale collaborazione", ritenuto l'unico mezzo con cui sia possibile bilanciare gli opposti interessi emergenti a vari livelli territoriali.

(11/04/2005)

---

Home

Attività | Organizzazione | Link | <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>  
Dibattiti | Cronache | Dossier | Materiali | Novità editoriali | Appuntamenti