

L'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà

a cura della Prof.ssa Cristina De Benetti

Sommario: -1. L'ambiente prima e dopo la riforma del Titolo V; -2. Excursus della giurisprudenza costituzionale post riforma; -3. Tutela del valore ambiente e principio di sussidiarietà (C. cost. 259/04). Conseguenze del riparto di potestà legislativa.

1. L'ambiente prima e dopo la riforma del Titolo V

Una ulteriore sentenza della Corte costituzionale in materia di ambiente, la n.259 del 2004, ci induce a dare seguito ad una recente riflessione in tema di riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in tale materia.

In particolare, si vuole in questa sede porre in evidenza il percorso che la giurisprudenza costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla riforma del Titolo V della Costituzione, sta compiendo. Pare, infatti, che, dapprima, il Giudice delle leggi sia venuto rideterminando i confini delle materie di cui all'articolo 117, al fine di individuare il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni, mentre, in seguito, abbia dato avvio ad una sorta di seconda fase, venendo ad occuparsi delle conseguenze derivanti dal riformato riparto di potestà legislativa, per risalire, infine, alla luce delle rilevate conseguenze, a ridefinire nuovamente i confini delle materie.

In tale percorso evolutivo proprio la materia dell'ambiente ha particolarmente impegnato la Corte, stante, da un lato, l'intervenuta esplicitazione ex novo della stessa nel testo costituzionale, dall'altro, la pretesa suddivisione, nell'ambito della medesima materia, tra funzioni di tutela e funzioni di valorizzazione.

E', peraltro, noto come la materia ambiente non fosse ab origine esplicitata nel testo costituzionale, e come sia invece venuta emergendo, quale materia trasversale, grazie all'opera meritoria della Corte.

Il Giudice delle leggi, nel ventennio anteriore alla riforma del Titolo V, ha ritagliato uno spazio costituzionale sempre più ampio alle tematiche ambientali, trovandone il fondamento ora nell'urbanistica (ex art.117 Cost.), ora nel paesaggio (ex art.9), ora nella salute (ex art.32), ora nell'iniziativa privata (ex art.41), ora nella proprietà pubblica e privata (ex art.42).

Fondamentale, in tale ambito, l'opera della giurisprudenza costituzionale nel far evolvere la nozione di urbanistica da mera pianificazione dell'edificato a programmazione globale del territorio nella sua intrinseca valenza ambientale (cfr., per tutte, C. cost. 141/1972, C. cost. 239/1982, C. cost. 327/1990), mettendo in evidenza la valenza ambientale del D.P.R. 616/1977 (cfr. artt. 80, 82 e 101 del D.P.R. medesimo). Il riferimento va, da un lato, a quei profili di interpretazione secondo costituzionalità del D.P.R. 616/1977 che hanno permesso di acquisire certezza in ordine al quadro

del conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni, come esplicitato dal decreto, nonché, dall'altro e non meno, a quei profili della medesima interpretazione che hanno supportato il ridisegno delle competenze legislative regionali, ridisegno operato in ossequio al combinato disposto di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

La Corte costituzionale, chiarendo la portata soprattutto degli articoli 80, 82 e 101 del D.P.R. 616, ha così reinterpretato l'articolo 117 della Carta, sul presupposto che a funzione amministrativa propria delle Regioni ex art.118 dovesse corrispondere funzione legislativa regionale ex art.117, il tutto in nome del, ed in ottemperanza al, principio - particolarmente elastico - di leale collaborazione.

In particolare, talune tematiche ambientali, così come delegate alle Regioni ex art.82 D.P.R. 616, sono state giustapposte dalla Corte ad altre tematiche ambientali, oggetto di trasferimento ex art.80, con il risultato di ampliare lo spazio della materia oggetto di trasferimento, da un lato, e, dall'altro, di ritenere legittime talune normative regionali vertenti sulla medesima materia trasferita. E' così che la Corte, con talune sentenze storiche risalenti alla seconda metà degli anni '80, ha conferito organicità all'articolo 82 del D.P.R. 616, come emendato dalla legge Galasso (cfr. art.1 bis, L.431/1985).

In maggior dettaglio, si sono ricondotte nell'alveo della materia trasferita, l'urbanistica, anche quelle funzioni delegate espressione dei nuovi valori paesistici ed ambientali dei quali la legge Galasso si era nel frattempo fatta portatrice.

Altrettanto significativa l'opera di interpretazione costituzionale compiuta dal Supremo giudice nell'occuparsi delle competenze regionali attinenti alla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (di cui agli artt.101 ss. del D.P.R. 616). Anche in relazione a tali tematiche ambientali la Corte ha saputo ricostruire, tra le incertezze del dato testuale, un quadro legislativo organico, dando vita ad una disciplina secondo costituzionalità in applicazione, ancora una volta, del principio di leale collaborazione (cfr., per tutte, C.cost. 225/1983 e 168/1993 in materia di inquinamento idrico; C.cost.101/1989 e 5/1991 in materia di inquinamento atmosferico; C.cost. 14/1991 e 306/1992 in materia di rifiuti).

Dunque, anteriormente alla riforma del Titolo V, la Corte ha riconosciuto potestà legislativa alle Regioni in merito alla materia ambiente, ricostruendo la stessa quale *materia trasversale* da riconnettersi alle altre materie di competenza regionale, affermando, altresì, come tale materia trasversale richieda sia una azione unitaria di matrice statale sia una azione differenziata di matrice regionale. Azioni queste ultime che devono entrambe trovare concretizzazione in base ad un riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali da attuarsi secondo il flessibile principio di leale collaborazione.

In altri termini, la Corte, prima della riforma del Titolo V, era pervenuta a riconoscere una competenza legislativa generale dello Stato nella materia ambientale, in nome di una esigenza di uniformità della disciplina, esigenza da riscontrarsi caso per caso alla luce degli specifici interessi in giuoco. Tale riconosciuta competenza statale si accompagnava comunque ad una competenza concorrente delle Regioni, le quali, disciplinando materie connesse all'ambiente, ben potevano incrementare con discipline di tutela *in melius* la tutela imposta dal legislatore statale, in nome di una esigenza di differenziazione della disciplina da riscontrarsi, anch'essa caso per caso, alla luce degli specifici interessi connessi con quelli disciplinati in via unitaria dalla disciplina statale (cfr. C. cost. 151/1986; C. cost. 153/1986; C. cost. 167/1987; C. Cost. 191/1987; C. cost. 210/1987; C. cost.

359/1987; C. cost. 641/1987; C. cost. 744/1988; C. cost. 800/1988; C. cost. 1031/1988; C. cost. 324/1989; C. cost. 391/1989; C. cost. 127/1990; C. cost. 437/1991; C. cost. 307/1992; C. cost. 79/1993; C. cost. 122/1993; C. cost. 194/1993; C. cost. 269/1993; C. cost. 54/1994; C. cost. 79/1994; C. cost. 302/1994; C. cost. 356/1994; C. cost. 46/1995; C. cost. 157/1995; C. cost. 345/1997; C. cost. 196/1998; C. cost. 273/1998; C. cost. 382/1999; C. cost. 389/1999; C. cost. 425/1999; C. cost. 54/2000; C. cost. 127/2000; C. cost. 507/2000, C. cost. 524/2000; C. cost. 190/2001; C. cost. 266/2001; C. cost. 335/2001; C. cost. 412/2001).

Ebbene, tali esigenze, di uniformità da un lato e di differenziazione dall'altro, avevano trovato la regola della loro convivenza nel principio di leale collaborazione, ossia in un principio non rigido, che ben poteva prestarsi a far convivere, nell'ambito di una medesima disciplina costituzionalmente legittima, interessi che, pur in astratto separabili e, dunque, riconducibili a materie diverse, venivano di fatto ad intersecarsi tra loro.

Ulteriormente specificando, nella vigenza del vecchio articolo 117, ossia vigente la non esplicitazione della materia ambiente, la Corte aveva già riconosciuto come spettassero allo Stato quelle determinazioni che rispondevano ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che con ciò ne risultasse esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali.

Proprio la dimensione non di materia, ma di interesse trasversale riconosciuta all'ambiente e la flessibilità offerta dal principio di leale collaborazione aveva, allora, permesso al Giudice delle leggi di porre in essere, caso per caso, un giudizio sulla ragionevolezza di singole discipline che, nel disciplinare altre materie, ospitavano anche la disciplina di trasversali interessi ambientali.

Senonchè, la non materia ambiente ha poi vissuto il processo di riforma del conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni ed agli enti locali operato dal legislatore ordinario ex lege 59/1997 e d.lgs. 112/1998 (ossia a Costituzione invariata), nonché il processo di riforma costituzionale di cui alla legge cost. 3/2001.

In particolare, dapprima il legislatore ordinario ha escluso dal conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni *“i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute...”* (così art.1, comma 4, lett.c, L. 59/97), mentre, in seguito, il legislatore costituzionale ha rimesso alla potestà legislativa esclusiva statale la *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”* ed alla potestà concorrente la *“valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”* (così art.117 Cost., comma 2, lett. s, e 3).

Ebbene, proprio l'intervenuta esplicitazione della pretesa *“materia”* ambiente e l'ulteriore suddivisione nell'ambito della medesima delle funzioni di tutela e di valorizzazione, ai fini, rispettivamente, della delimitazione della potestà legislativa esclusiva statale e concorrente statale e regionale, ha rimesso in discussione la validità di quel pregresso riconoscimento di conviventi competenze legislative statali e regionali, che il Giudice costituzionale aveva operato in un ventennio di giurisprudenza, motivando sulla valenza dell'ambiente quale valore trasversale, e non quale materia, e sulla necessaria applicazione del principio di leale collaborazione per riscontrare, in maniera non rigida, la ragionevole allocazione delle competenze.

Tale mutato quadro costituzionale a prima lettura è stato fortemente criticato dalla dottrina, la quale, pur riconoscendo il pregio dell'intervenuta esplicitazione nella Carta fondamentale della materia

ambiente, non ha mancato di criticare la rigida scelta di riparto operata, qualificandola come accentratrice e contraddittoria rispetto al percorso giurisprudenziale e normativo ad essa anteriore. In seguito il dibattito ha, però, messo in evidenza come la tutela dell'ambiente rimessa alla competenza esclusiva statale non possa essere una "vera" materia, quanto piuttosto quel medesimo interesse trasversale, costituzionalmente tutelato, che già la Corte aveva riconosciuto quale espressione dell'ordinamento e che, in quanto trasversale, viene attraversando anche le materie di competenza regionale.

2. Excursus della giurisprudenza costituzionale post riforma

Ulteriormente specificando, l'irrinunciabile esigenza di organicità del sistema impone di ritenere che, rispetto al valore trasversale ambiente, il nuovo articolo 117 non abbia mutato il quadro di riparto che già aveva delineato il Giudice costituzionale anteriormente alla riforma del Titolo V.

E', allora, opportuno ripercorrere brevemente la giurisprudenza che il Giudice delle leggi a prima lettura ha offerto del riformato articolo 117, al fine di porre in evidenza come, in effetti, si sia fatta applicazione dei medesimi principi elaborati nella vigenza della pregressa formulazione del medesimo articolo, primo fra tutti quello di leale collaborazione.

Come già rilevato, nel precedente quadro costituzionale l'ambiente - in quanto non materia, ma valore trasversale - sfuggiva ad una rigida distribuzione di competenza legislativa tra Stato e Regioni, dovendosi riscontrare disciplina per disciplina gli specifici valori che venivano in considerazione e riconoscendo, dunque, in nome del principio di leale collaborazione, la validità costituzionale o meno della contestuale vigenza sia di una disciplina uniforme di matrice statale sia di una disciplina differenziata di matrice regionale.

Ora, invece, il rigido riparto di cui all'art.117, per quanto attiene alla potestà legislativa ed alla potestà regolamentare, ed il conseguente altrettanto rigido riparto di cui all'art.118, per quanto attiene alla potestà legislativa di attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali, parrebbero rimettere in discussione la flessibilità offerta proprio dal principio di leale collaborazione.

Una sola possibilità, peraltro, pare offrirsi al Giudice delle leggi per recuperare la già sperimentata necessaria flessibilità, di cui al principio di leale collaborazione, per giudicare sulla adeguatezza della cura offerta ad un valore trasversale quale quello ambientale: il fare applicazione dell'altrettanto flessibile principio di sussidiarietà anche per il riparto di potestà legislativa.

Come dire che, ancora una volta, il Giudice costituzionale debba risalire dall'art.118 all'art.117, al fine di recuperare quella organicità che il sistema di per sé stesso non viene ad esplicitare.

Ecco, allora, che oggi la flessibilità offerta un tempo dal principio di leale collaborazione pare riufrirsi per il tramite del principio di sussidiarietà, in nome del quale è possibile, e soprattutto diviene costituzionalmente legittimo, dar voce sia alle esigenze di uniformità sia alle esigenze di differenziazione.

Certo che a tale ragionare pareva opporsi l'insuperabile ostacolo di fare applicazione ai fini del riparto della potestà legislativa di un principio, quello di sussidiarietà, che il legislatore costituzionale ha chiamato a governare il riparto della potestà amministrativa. Senonchè, proprio per garantire le esigenze di unitarietà e organicità del sistema, la Corte, con la ben nota sentenza 303/2003 (avente ad oggetto la legge 443/2001 ed il d.lgs. 190/2002 sulle cd. grandi opere), in

applicazione del principio di sussidiarietà ha riconosciuto legittimità costituzionale al principio di inversione del parallelismo tra attribuzione della potestà legislativa ed amministrativa.

In tal senso, infatti, con la suddetta sentenza 303 del 2003, la Corte ha statuito come, da un lato, il principio di sussidiarietà possa consentire in un certo settore la legittima riserva di funzioni amministrative in capo allo Stato, mentre, dall'altro, come da tale riconosciuta riserva di funzione amministrativa discenda l'attrazione, ad opera della funzione amministrativa, anche della funzione legislativa nel medesimo settore, e ciò a prescindere dalla rigida suddivisione nominale per materia di cui al dettato dell'art.117.

Dunque, secondo la Corte è al principio di sussidiarietà che oggi bisogna fare riferimento per giudicare della ragionevolezza o meno del riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni, allorquando vengano in considerazione interessi trasversali quali quello ambientale.

Ma veniamo, allora, a riepilogare i percorsi argomentativi offerti dalla Corte nelle prime interpretazioni secondo costituzionalità dell'art.117 Cost. in tema di ambiente, per prestare poi ulteriore attenzione alla recente pronuncia 259/2004.

In particolare, vengono in rilievo le sentenze 407/2002, 536/2002, 222/2003 e 307/2003.

Con la prima delle suddette sentenze la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 19/2001, recante "*Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti*", a mezzo delle quali il legislatore regionale ha dettato una disciplina da applicarsi alle imprese a rischio di incidente rilevante maggiormente rigorosa rispetto alla disciplina di matrice statale.

Secondo la difesa erariale la normativa regionale si paleserebbe incostituzionale, in quanto la disciplina delle attività soggette a rischio di incidenti rilevanti sarebbe riservata alla esclusiva potestà legislativa statale ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. h) e s), poiché riconducibile esclusivamente alle materie "sicurezza" e "tutela dell'ambiente".

Di diverso avviso, invece, la difesa della Regione resistente, secondo la quale la Regione, nell'esercizio della propria competenza in materia di governo del territorio e di tutela della salute dei cittadini, e comunque nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale può, del tutto legittimamente stabilire una disciplina più rigorosa della fattispecie.

La Corte, nel rigettare il ricorso, affronta in primo luogo il problema relativo alla individuazione della "materia" che, ex art.117 Cost., viene in rilievo nel caso di specie.

A riguardo il Giudice costituzionale, accogliendo una nozione ristretta di "sicurezza pubblica", quale settore riservato allo Stato e relativo alle misure inerenti la prevenzione dei reati ed il mantenimento dell'ordine pubblico, esclude fermamente che la tematica disciplinata dalla legge regionale in questione rientri nella suddetta materia.

Di particolare interesse si palesa l'argomentare del Giudice delle leggi in merito al disposto di cui all'art.117, comma 2, lett. s), della Costituzione relativo alla "tutela dell'ambiente".

Secondo le parole della Corte, infatti, deve innanzitutto precisarsi che "*non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art.117 possono, in quanto tali, configurarsi come materie in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie*". Ulteriormente specificando, l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico qualificabile come tutela dell'ambiente, dal momento che quest'ultima non sembra qualificabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e

delimitata, giacchè al contrario essa investe, e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.

Secondo la Corte, già dalla giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V “è agevole ricavare una configurazione dell’ambiente come 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”. Di tal che l’art.117, comma 2, lett. s) deve interpretarsi nel senso che allo Stato risulta riservata la fissazione di standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza con ciò, peraltro, escludere che le Regioni esplicino “altre” competenze loro proprie e dirette alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli prettamente ambientali, quali, nel caso di specie, quelli relativi alla tutela della salute, al governo del territorio, alla protezione civile ed alla tutela e sicurezza del lavoro.

Pertanto, nel caso di specie la Corte conclude per il rigetto del ricorso, rilevando come le Regioni siano titolari di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell’ambiente. Con il che del tutto legittimamente la Regione Lombardia ha adottato, nell’ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina maggiormente rigorosa per le imprese a rischio di incidente rilevante rispetto ai limiti di cui alla disciplina dettata dal legislatore statale.

Ebbene, con tale prima pronuncia, la Corte non viene a discostarsi dalla propria precedente giurisprudenza interpretativa del vecchio art.117 Cost.

La valenza dell’ambiente quale materia trasversale che, in quanto tale, permette di riconoscere costituzionalmente legittime le competenze legislative regionali in relazione a materie che attengono alla cura di interessi indissolubilmente connessi all’interesse ambientale, aveva, come abbiamo ricordato, già trovato affermazione e consolidamento nella giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V, in nome di una tanto opportuna quanto necessaria non rigidità discendente dal principio di leale collaborazione.

Nel medesimo segno si colloca anche la seconda pronuncia della Corte in materia.

Con la sentenza 536/2002 la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 5/2002, recante “*Modifica dell’art.49 della L.R. 23/98, Norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia in Sardegna, concernente il periodo di caccia*”.

In dettaglio, con tale modifica legislativa la Regione Sardegna ha esteso il periodo di esercizio della caccia nel proprio territorio regionale oltre i limiti fissati con legge statale e valevoli su tutto il territorio nazionale.

Secondo la difesa erariale tale normativa regionale, estendendo il periodo di esercizio della caccia, si porrebbe in palese ed insanabile violazione dell’art.117, comma 2, lett. s), Cost., in quanto il contrasto con la normativa statale disciplinante in maniera più rigida la medesima fattispecie, si tradurrebbe in una invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

Di diverso avviso la difesa della resistente Regione, secondo la quale il ricorso statale muoverebbe da una inesatta ricostruzione dei rapporti tra potestà legislativa dello Stato e potestà legislativa della Regione Sardegna, quale risulta sia dal riformato Titolo V della Costituzione sia dallo Statuto speciale della Regione medesima. In tal senso, infatti, alla Regione spetterebbe ex statuto una

competenza esclusiva in materia di caccia, la quale, dunque, farebbe venir meno, sulla base del criterio della specialità, ogni e qualsivoglia competenza legislativa statale.

Il Giudice costituzionale ha accolto il ricorso promosso dallo Stato, argomentando come segue.

In primo luogo, rileva la Corte che l'art.117, comma 2, lett. 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 possano pregiudicare gli equilibri ambientali.

Ribadisce la Corte che, come già affermato nella precedente sentenza 407/2002, la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una materia, essendo invece l'ambiente un valore costituzionalmente protetto, che non esclude, in quanto tale, la titolarità in capo alle Regioni di una potestà legislativa concorrente su altre materie per le quali quel valore costituzionale venga ad assumere rilievo. Ed anzi, proprio in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali.

Pertanto la Corte conclude ritenendo che, configurandosi l'ambiente quale bene unitario, il medesimo vada salvaguardato nella sua interezza, e per questo la Costituzione, ex art.117. comma 2, lett. s), affida esclusivamente allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente.

In ragione di tale argomentare, la legge regionale in questione viene, dunque, dichiarata incostituzionale, in quanto riduttiva del grado (minimo) di tutela riconosciuto in tale momento storico dal legislatore statale al valore ambiente costituzionalmente protetto.

Invero tale seconda pronuncia della Corte, non pare del tutto soddisfacente, in quanto assimila la teoria del valore costituzionale alla teoria del bene unitario, considerando l'ambiente, pur dichiarato un valore costituzionalmente protetto, in verità un bene per la tutela del quale lo Stato, e solo lo Stato, è legittimato a dettare standard minimi inderogabili.

Pertanto, tale assimilazione non pare tenere nella dovuta considerazione come la teoria del bene ambiente, sottendendo posizioni di diritto, induca ad escludere l'azione amministrativa, mentre la teoria dell'ambiente quale valore trasversale consenta, invece, un recupero dell'azione amministrativa, in quanto necessaria per la cura di quegli interessi rispetto ai quali trova esplicitazione il valore medesimo.

Inoltre, così ragionando la Corte pare recuperare la teoria del limite quale esplicitazione dell'interesse nazionale, che pertanto presuppone quella nozione di materia che si vorrebbe rinnegare.

La Corte viene a ulteriormente esaminare la tematica con la successiva pronuncia 222/2003.

La vicenda processuale vede la difesa erariale sollevare questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 12/2002, recante "*Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici*", in riferimento all'art.117, secondo comma, lett. q) e s), e terzo comma, della Costituzione, nonché ai principi fondamentali di cui al d. lgs. 112/1998.

In dettaglio, secondo la difesa erariale, la legge regionale impugnata verrebbe ad occuparsi della medesima materia già disciplinata dalla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione firmata a Washington il 3 marzo 1973 e ratificata con legge 874/1975, nonché attuata con legge statale 150/1992. In tal senso, quindi, la legge regionale risulterebbe illegittima, in quanto inciderebbe su materie quali quelle della tutela dell'ambiente e della profilassi internazionale entrambe di esclusiva competenza statale ex art.117, secondo comma. Inoltre, per la parte in cui la legge regionale potrebbe venir ricondotta alla competenza regionale

concorrente, la medesima risulterebbe in contrasto con i principi fondamentali di cui al d.lgs. 112/1998.

Ebbene, secondo la Corte la questione è infondata per quanto attiene alla pretesa violazione dell'art.117 Cost., mentre è inammissibile in relazione alla pretesa violazione dei principi fondamentali di cui al d.lgs. 112/1998.

In dettaglio, rileva la Corte come la legge regionale in contestazione presenti un campo di applicazione ed una finalità ben diversi da quelli della Convenzione di Washington. Infatti quest'ultima si prefigge esclusivamente di preservare specie animali e vegetali minacciate di estinzione, mentre la normativa regionale si prefigge obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone causati da specie animali non autoctone.

Ciò rilevato, il Giudice delle leggi, in merito alla specifica pretesa violazione dell'art.117, secondo comma, lett. s), sottolinea come, a conferma di una giurisprudenza formatasi anteriormente alla riforma del Titolo V, debba negarsi che, anche alla luce del nuovo testo dell'art.117, la tutela dell'ambiente possa identificarsi come una materia di competenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, giacché al contrario essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.

L'ambiente si presenta, dunque, come un valore trasversale, spettando alla Stato, in nome della sussidiarietà, quelle determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa, in nome del medesimo principio di sussidiarietà, la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Anche in questo caso, dunque, la Corte supera la rigida attribuzione nominale di cui all'art.117, recuperando la trasversalità del valore, e dunque la non rigidità dell'attribuzione delle competenze, in nome di quel datato principio di leale collaborazione che oggi trova esplicito riconoscimento costituzionale nel principio di sussidiarietà.

Successivamente, la Corte si pronuncia nuovamente sulla tematica con la sentenza 307/2003.

Nel caso di specie la Corte è stata chiamata ad esaminare la legittimità costituzionale di quattro distinte normative regionali, tutte riguardanti la tutela dal cd. elettrosmog.

In dettaglio, la difesa erariale, con quattro distinti ricorsi, poi riuniti in decisione per connessione, ha impugnato: la legge della Regione Marche 25/2001, recante "*Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione*"; la legge della Regione Campania 13/2001, recante "*Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti*"; la legge della Regione Puglia 5/2002, recante "*Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz*"; la legge della Regione Umbria 9/2002, recante "*Tutela sanitaria e ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*".

Il ricorrente sostiene la illegittimità delle normative regionali, sia invocando la competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art.117, comma 2, lett. s), in tema di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", sia invocando il non rispetto dei principi fondamentali stabiliti nella medesima fattispecie dalla disciplina statale.

Le Regioni resistenti sostengono, invece, la piena legittimità delle rispettive discipline, da un lato in quanto comunque emanate nell'ambito della competenza legislativa concorrente loro riconosciuta dall'art.117 Cost. in materie indissolubilmente connesse alla tutela ambientale e, dall'altro per quanto già la Corte ha dichiarato la legittimità di un incremento *in melius* da parte regionale del grado di protezione accordato dallo Stato nella medesima fattispecie (cfr. legge 36/2001, “*Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*”).

La Corte, prima di pronunciarsi sulle molteplici singole censure sollevate dalla difesa erariale in relazione a ciascuna specifica normativa regionale in contestazione, affronta in termini generali la problematica, offrendo una ulteriore, e maggiormente organica, lettura interpretativa del quadro costituzionale rispetto alle precedenti pronunce.

Il Giudice costituzionale, innanzitutto, rigetta in toto l'assunto di ordine generale esposto dalla difesa erariale, secondo il quale nella fattispecie in esame andrebbe esclusa ogni e qualsivoglia competenza legislativa regionale posta in essere per finalità di tutela dell'ambiente, in quanto solo lo Stato detiene, ex art.117, comma 2, lett.s), Cost. competenza legislativa esclusiva.

A riguardo la Corte ribadisce, ancora una volta, come la “tutela dell'ambiente”, più che una materia in senso stretto, rappresenti un compito, nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi in tutto il territorio nazionale e, dunque, in tutte le Regioni; standard, peraltro, non derogabili da queste ultime, anche se ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art.117, terzo comma, della Costituzione, o di quella residuale di cui all'art.117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale.

E così, rileva la Corte, accade nel caso di specie, laddove le normative regionali impugnate attengono ad ambiti materiali quali la tutela della salute, l'ordinamento della comunicazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, il governo del territorio, ambiti tutti rientranti nella sfera della potestà legislativa concorrente della regioni ex art.117, terzo comma, Cost.

In tal senso assume, dunque, rilievo la disciplina quadro statale, dovendosi verificare se le Regioni nel deliberare le leggi impugnate abbiano rispettato i principi fondamentali in essa, disciplina quadro, esplicitati.

Dunque, la Corte si pone il non nuovo interrogativo in merito alla legittimità della possibilità che le Regioni, in esplicazione della potestà legislativa concorrente loro propria in materie indissolubilmente connesse alla tematica ambientale, incrementino *in melius* il grado di protezione, quale già accordato nelle medesime fattispecie dal legislatore statale.

Secondo il Giudice delle leggi la risposta richiede che si chiarisca la ratio di tale fissazione di valori-soglia da parte del legislatore statale. Se, infatti, essa consistesse esclusivamente nella tutela della salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico, si dovrebbe ritenere che le Regioni abbiano la facoltà di incrementare il livello di protezione fissato dal legislatore statale.

Ma, afferma, la Corte, in realtà nella fattispecie in esame la fissazione dei valori-soglia risponde ad una ratio più complessa ed articolata. “*Da un lato, infatti, si tratta effettivamente di proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche, dall'altro, si tratta di consentire ... omissis ... la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'art.117, terzo comma, della*

Costituzione, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione”.

Conclude, quindi, la Corte, affermando che *“in sostanza la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al paese”.*

Dunque, la Corte costituzionale ritiene che, sebbene in linea di principio possa ammettersi che, ex art.117 Cost., le Regioni emanino discipline di maggior tutela dell'ambiente, nel caso di specie i limiti di esposizione fissati dallo Stato debbono ritenersi inderogabili anche *in melius*, esprimendo essi il punto di equilibrio fra l'esigenza di tutela della salute e dell'ambiente e quella di consentire la realizzazione di impianti di interesse nazionale.

Infatti, in applicazione del principio di sussidiarietà (già di leale collaborazione), solo se un (eventuale) incremento del grado minimo di protezione del valore ambiente da parte del legislatore regionale non viene a mettere in discussione la contestuale soddisfazione di altri valori costituzionalmente protetti, e dunque non necessita di un bilanciamento tra diversi valori, allora il prospettato incremento si profila legittimo. Ma non così accade se, invece, l'incremento del grado di protezione che si vuole accordare a livello regionale al valore ambiente viene a metter in discussione la soddisfazione di altri valori, richiedendosi allora un giudizio di bilanciamento tra più valori, tutti costituzionalmente protetti, che solo lo Stato, in quanto espressione dell'ordinamento repubblicano unitario, può compiere. Ulteriormente specificando, il giudizio di bilanciamento tra più valori aventi pari dignità costituzionale non può che essere rimesso alla competenza esclusiva statale, e ciò, dovendosi soddisfare esigenze di unitarietà, in applicazione del principio di sussidiarietà.

In conclusione, con la sentenza 307/2003 la Corte fornisce una rilettura dell'art.117 Cost., secondo la quale entrambi, Stato e Regioni, paiono possedere potestà legislativa in merito alla soddisfazione del valore costituzionalmente protetto *ambiente*, a prescindere dai confini delle specifiche materie di cui al terzo comma.

Quindi, come abbiamo già avuto modo di rilevare in altra sede, il giudizio sulla legittimità di talune specifiche normative regionali non viene a consistere in un'operazione di riconduzione della disciplina in questione in un rigido ambito materiale piuttosto che in un'altro, ma al contrario, proprio partendo dal presupposto che sia lo Stato sia le Regioni abbiano potestà legislativa per la cura di un valore che è espressione dell'intero ordinamento repubblicano, consta in una verifica sulla adeguatezza dello specifico grado di soddisfazione accordato al valore costituzionalmente protetto dalla disciplina in contestazione ovvero sul rispetto da parte della medesima della scelta, espressa dall'ordinamento generale, di bilanciamento tra diversi valori tutti costituzionalmente protetti.

Di tal che, il principio di sussidiarietà trova espressione anche quale criterio per operare la verifica di legittimità costituzionale delle normative regionali ex art.117 Cost., ponendo così in essere un giudizio di adeguatezza o meno della singola normativa in contestazione a soddisfare o la protezione di uno specifico valore costituzionalmente protetto o il punto di bilanciamento tra più valori tutti costituzionalmente protetti.

3. Tutela del valore ambiente e principio di sussidiarietà (C. cost. 259/04). Conseguenze del riparto di potestà legislativa.

Da ultimo la Corte, con la recente sentenza 259/2004, ha offerto ulteriore conferma della linea di continuità sussistente tra la propria precedente giurisprudenza, formatasi nella vigenza del vecchio art.117, e la successiva, posteriore alla riforma del Titolo V.

Nel caso di specie la difesa erariale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 19/2003, recante “*Disposizioni in materia di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque. Modifica alla legge regionale 88/1998*”, per preteso contrasto con l’art.117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

In dettaglio, il ricorrente lamenta come la legge regionale impugnata abbia attribuito - si noti, ex art.118 Cost.- alle Province la competenza in materia di autorizzazioni per l’immissione in mare di alcuni materiali, autorizzazioni che, ex art.35 d.lgs. 152/1999, non rientrerebbero tra quelle di competenza regionale.

In altri termini, la difesa erariale lamenta una violazione del criterio di riparto di cui all’art.117 per quanto riprodotto dall’art.118 ai fini della determinazione del miglior riparto delle funzioni amministrative tra enti locali in applicazione del principio di sussidiarietà.

Secondo il ricorrente, dunque, la normativa regionale in contestazione sostanzierebbe una elusione del sistema delle autorizzazioni delineato dalla normativa statale, in base al quale spetterebbe alla Regione solo la competenza sulle autorizzazioni relative ad opere di ripascimento. Con il che solo tale specifica competenza, e non altre, la Regione avrebbe potuto rimettere, ex art.118, alla Province.

Al contrario, la Regione reputa legittima la propria normativa, trattandosi del trasferimento dalla Regione alle Province di funzioni amministrative che già lo Stato aveva attribuito alle Regioni.

In particolare, secondo la Regione l’art.35 del d.lgs.152/1999 non individua l’amministrazione competente a rilasciare l’autorizzazione per l’immissione in mare, con il che tale competenza va individuata in base all’art.80, comma primo, lett. s), del d.lgs. 112/1998, a mente del quale sono riservate allo Stato solo le autorizzazioni agli scarichi in mare da parte di navi e aeromobili, rimanendo dunque in capo alle Regioni tutte le restanti autorizzazioni attinenti all’immissione in mare di sostanze diverse dagli scarichi (quali inerti, materiali geologici inorganici e manufatti destinati al riutilizzo). Inoltre, da ultimo, l’art.21 della legge 179/2002 ha completato il trasferimento delle competenze autorizzatorie alle Regioni in relazione a materiali provenienti da escavo di fondali o di terreni litoranei emersi che scarichino in casse di colmata o, comunque, in strutture di contenimento.

Ebbene, il Giudice costituzionale innanzitutto rammenta come l’ambiente non sia una materia, ma un valore trasversale costituzionalmente protetto, in ordine al quale si manifestano, pertanto, competenze diverse tanto statali quanto regionali. Di conseguenza, “*nel settore della tutela dell’ambiente la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze*”.

Ciò rilevato, la Corte riscontra come correttamente la Regione abbia ricostruito il quadro legislativo in materia di autorizzazione all’immissione in mare di taluni specifici materiali ritenendo di avere tale competenza, con il che del tutto legittimamente la Regione ha delegato (rectius: trasferito) la medesima competenza al rilascio delle autorizzazioni alle Province, secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà di cui all’art.118 della Costituzione.

Anche in tal caso, dunque, la Corte non si discosta dalla propria pregressa giurisprudenza, fornendo una lettura elastica del riparto della potestà legislativa di cui all'art.117, lettura che va oltre la rigidità del dato letterale e che trova conforto nel principio di sussidiarietà in base al quale non vi è una predefinita attribuzione di competenze, ma anzi è necessario valutare caso per caso la natura degli interessi in giuoco al fine di allocare al meglio le competenze secondo la medesima logica della collaudata leale collaborazione.

Peraltro, giova sottolineare come tale elasticità nel riparto delle competenze legislative si rifletta, poi, anche nel riparto della potestà regolamentare.

Infatti, ex art.117, sesto comma, la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni, mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia, sia essa di potestà concorrente o esclusiva regionale. Con il che va da sé che il riparto della potestà legislativa viene a determinare il riparto della potestà regolamentare.

Nonché, ancora, il medesimo riparto della potestà legislativa viene a determinare, ai sensi dell'art.118, la legittimazione, rispettivamente dello Stato o delle Regioni, per il conferimento ex lege delle funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane.

In conclusione, il riconoscimento dell'ambiente quale valore trasversale proprio di tutto l'ordinamento repubblicano, sottende l'impossibilità di irrigidire le competenze legislative inerenti al medesimo valore secondo il criterio del riparto per materia, pur enunciato dall'art.117.

Ne consegue il recupero di quella elasticità già sperimentata dal Giudice costituzionale anteriormente alla riforma del titolo V, ossia allorquando l'ambiente era ancora innominato nel testo costituzionale, per il tramite del principio di leale collaborazione.

Peraltro, oggi, alla luce dei riformati articoli 117 e 118, la medesima non rigidità viene a riflettersi oltre che sulla allocazione della potestà legislativa anche sull'allocazione della potestà regolamentare, nonché su quella della potestà amministrativa

Con il che non può non rilevarsi come, in nome della certezza del diritto, l'elastico principio di leale collaborazione ovvero di sussidiarietà, richiederebbe di trovare preventiva esplicitazione in luoghi istituzionali di mediazione degli interessi e non solo a posteriori, in sede di tutela dei medesimi interessi, prestando la propria elasticità alla funzione giurisdizionale.

Ma va da sé che il Giudice costituzionale soffre anch'esso della mancanza di organicità del sistema e, pertanto, non può che tentare di ridare organicità a posteriori a quest'ultimo con quegli stessi strumenti che il sistema offre a priori ai propri momenti istituzionali, e non altri.

Cristina De Benetti