

# LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA. IL RIPARTO DI COMPETENZE.

A cura di Anna Porporato

## Prima della riforma del titolo V della Costituzione

Prima della riforma del titolo V della Costituzione il termine ambiente non veniva menzionato nella Costituzione.

Soltanto a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalla l. cost. 3/2001, l'ambiente ha ricevuto espresso riconoscimento nella Carta Fondamentale, ed in particolare nel novellato art. 117 Cost.

Prima della citata riforma si faceva ricorso, al fine di trovare nella Costituzione un riconoscimento del concetto di ambiente ed una conseguente base normativa per la sua tutela, all'art. 9 della Carta costituzione, dedicato al paesaggio, che a lungo è stato inteso nella sua accezione più ampia, comprensiva della forma del Paese creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che in esso si è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna. In quest'ottica, il paesaggio non era considerato solo in termini estetici ma come forma sensibile dell'ambiente.

Un altro appiglio normativo è rappresentato dall'art. 32 della Costituzione sul diritto alla salute, utilizzato per elaborare la concezione di "ambiente salubre".

Si è fatto riferimento inoltre all'art. 2 (solidarietà), all'art. 3 (uguaglianza), all'art. 21 (diritto di informazione), all'art. 41 (iniziativa economica) e agli artt. 42 e 43 (proprietà).

## Dopo la riforma del titolo V: potestà legislativa

La revisione del titolo V della Costituzione ha determinato delle ricadute in punto di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni nella "materia ambiente".

In particolare, il novellato art. 117 si occupa dell'ambiente:

- o nel comma 2, alla lettera s), ove si prevede la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di **"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"**;
- o nel successivo comma 3, ove si stabilisce la competenza concorrente tra Stato e Regioni con riguardo alla **"valorizzazione dei beni culturali e ambientali"**.

Con riferimento a tale assetto, la Corte Costituzionale ha spiegato che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad

oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati (Corte Cost., 23 gennaio 2009, n. 12).

## **L'ambiente come materia trasversale**

Secondo un'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, l'ambiente rappresenta una "materia trasversale", cioè una materia che ammette l'influsso di competenze regionali incidenti (Corte cost., 10-7-2002, n. 407).

Allo Stato è riservato il compito di assicurare l'esigenza di disciplina uniforme sul territorio.

La materia si intreccia quindi con altri interessi e competenze, come ad esempio "*quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni*" (Corte cost., 14-11-2007, n. 378).

In tali circostanze, "*la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente*" (Corte Cost., 18-4-2008, n. 104).

In considerazione della unitarietà della materia «tutela dell'ambiente», la relativa competenza legislativa rientra nella competenza esclusiva dello Stato, pur potendo avere effetti ulteriori su altri interessi relativi a materie di competenza regionale concorrente (Corte Cost., 23-1-2009, n. 12).

La "materia ambiente" non è quindi qualificabile soltanto come una "materia in senso tecnico", rigorosamente circoscritta e delimitata: ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., lo Stato fissa gli standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente sull'intero territorio nazionale.

Questo, tuttavia, non esclude la possibilità che le Regioni prevedano una tutela più rigorosa rispetto a quella statale (derogabilità in *melius*), nell'esercizio della potestà concorrente o di quella residuale, in relazione a materie che si intrecciano con il valore ambientale (come, ad esempio, governo del territorio, agricoltura, caccia, pesca, tutela della salute, grandi reti di trasporto, protezione civile, ecc.: cfr. Corte Cost., sent. 18-4-2008, n. 104).

Allo stesso modo, il legislatore statale può fissare standard minimi e uniformi di tutela anche in materie ascrivibili alla potestà legislativa regionale, che non possono essere derogati *in peius* (Corte Cost., 16-3-2007, n. 81).

Ricapitolando, il riparto di competenze legislative può così essere riassunto:

- Stato: deve fissare livelli adeguati e non riducibili di tutela (Corte Cost., 5-3-2009, n. 61);
- Regioni: nel rispetto dei limiti statali possono regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dello stesso. È consentito alle Regioni di adottare livelli di tutela più elevati.

### **Potestà regolamentare**

Ai sensi dell'art. 117, comma 7 Cost. lo Stato ha competenza regolamentare soltanto nelle materie di legislazione esclusiva, anche se potrà delegarne l'esercizio alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.

Per quanto riguarda la potestà regolamentare degli enti territoriali minori (Province, Città metropolitane e Comuni), al fine di delimitarne l'ambito è necessario individuare l'area delle funzioni loro attribuite ed i concetti di "organizzazione" e "svolgimento" delle funzioni.

### **Funzioni amministrative**

Si ha un'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà verticale. L'art. 118, commi 1 e 2, Cost. dispone infatti che *"Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze"*.

L'art. 120, co. 2 Cost. stabilisce: *"Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"*.

Rilevano altresì le seguenti disposizioni del Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. 267/00): art. 13 (Comuni), art. 19 (Province), art. 24 (esercizio coordinato di funzioni attraverso forme associative e cooperazione).

**Corte Costituzionale 1-10-2003, n. 303:**

*“Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali.*

*In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe sì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause)].*

*Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.*

*Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

*È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere*

esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”.