

Legittimità dell'applicazione dei limiti di emissione locali difformi da quelli nazionali ed europei, dopo le modifiche costituzionali che hanno introdotto una serie di competenze concorrenti alle Regioni

avv. Luciano Butti

Butti Peres & Partner – avvocati

Professore a contratto di diritto dell'ambiente presso l'Università di Padova

Indice:

- 1. Il quadro normativo previgente.**
- 2. Contenuti ed effetti della riforma costituzionale del 2001.**
- 3. Le possibili soluzioni interpretative.**
- 4. In particolare: prime osservazioni in merito alla bozza del decreto di recepimento della direttiva sui solventi organici.**
- 5. Conclusioni.**

1. Il quadro normativo previgente.

Prima della riforma costituzionale del 2001, la Costituzione italiana non conteneva alcun riferimento espresso alla «tutela dell'ambiente». Questo perché il contesto storico, politico e culturale in cui fu approvata la Carta non aveva ancora visto il diffondersi nell'opinione pubblica di quella attenzione e di quella sensibilità verso le tematiche ambientali che si sarebbero sviluppate nei decenni successivi. Nonostante ciò, la dottrina e la giurisprudenza ritenevano che alla tutela dell'ambiente potesse essere ugualmente riconosciuta una, seppure indiretta, copertura costituzionale, mediante la lettura combinata degli articoli 9, 32, 41 e 44 della Costituzione. Altri sostenevano invece che all'ambiente non potesse essere riconosciuta dignità di autonoma materia, ritenendo che fosse pienamente riconducibile ad una delle materie elencate nel vecchio art. 117 (urbanistica, lavori pubblici di interesse regionale, cave e torbiere, caccia, pesca, navigazione, agricoltore e foreste, assistenza sanitaria).

Sulla base dello studio della giurisprudenza costituzionale, la dottrina [\[1\]](#) aveva

osservato come i rapporti tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale in materia ambientale fossero essenzialmente regolati, nell'ambito del previgente quadro normativo, dai principi della «azione unitaria del livello territoriale superiore» e «della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore». Alla luce, soprattutto, del secondo principio, questa dottrina riteneva, come regola generale, che i livelli di governo inferiore potessero adottare soltanto provvedimenti più restrittivi rispetto alle misure predisposte a livello superiore, o, in altre parole, che i limiti fissati a livello statale fossero inderogabili soltanto *in peius* (ossia in senso meno rigoroso).

Questo orientamento, peraltro, limitava il potere regionale di apprestare una tutela dell'ambiente più rigorosa al solo profilo quantitativo (cui appartiene, ad esempio, la determinazione dei valori limite di emissione di sostanze inquinanti) e faceva in ogni caso salve le ipotesi in cui fosse la stessa legge statale ad autorizzare le Regioni ad adottare misure più permissive (si pensi, ad esempio, agli articoli 5, comma 5 e 28, comma 2, del d. lgs. n. 152/1999).

2. Contenuti ed effetti della riforma costituzionale del 2001.

Con legge costituzionale n. 3/2001 (successivamente approvata mediante *referendum* confermativo svoltosi nell'autunno 2001) [\[2\]](#), è stato modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione, e, in particolare, l'art. 117, il cui nuovo comma 2 indica espressamente fra le materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato la «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*».

Nel fare ciò, la citata legge ha accolto le richieste di rinnovate forme di accentramento dei processi decisionali riguardanti l'ambiente da più parti avanzate con forza in occasione del dibattito parlamentare che precedette l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

E così, nel contesto di una riforma costituzionale complessivamente tesa a spostare poteri dal centro alla periferia, la disciplina della materia ambientale è stata modificata in direzione esattamente opposta.

Il medesimo articolo 117, al successivo comma 3, affida tuttavia alla competenza concorrente delle Regioni alcune materie strettamente correlate alla salvaguardia dell'ambiente, quali:

- la tutela della salute;
- il governo del territorio;
- la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Si può pertanto riassumere l'effetto più innovativo della riforma costituzionale del 2001 nei termini che seguono:

- prima della riforma, si riteneva sostanzialmente che la materia ambientale fosse attribuita alla “*competenza concorrente*” di Stato e Regioni;
- ora, invece, il nuovo art. 117 della Costituzione attribuisce espressamente la “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*” alla “*competenza esclusiva*” dello Stato.

La situazione, tuttavia, non è così semplice come potrebbe sembrare alla luce della apparente chiarezza del nuovo dettato normativo costituzionale.

Il nuovo riparto di competenze legislative rende infatti tutt'altro che agevole il possibile coordinamento, dal punto di vista pratico, fra le disposizioni direttamente volte alla tutela dell'ambiente (che dovranno provenire dallo Stato) e quelle riguardanti – ad esempio – la salute o il governo del territorio, che potranno invece provenire anche dalle Regioni.

3. Le possibili soluzioni interpretative.

Il problema di maggiore impatto pratico già affrontato dalla giurisprudenza attiene proprio al tema oggetto della presente relazione. Esso concerne, infatti, la risposta da fornirsi al seguente interrogativo: dopo la riforma costituzionale, gli standards di protezione ambientale fissati dallo Stato sono sempre derogabili in senso più restrittivo dalle Regioni [\[3\]](#)?

In altre parole, esiste ancora – all'interno di un ordinamento “federale” quale è ora quello italiano – un principio costituzionale della “tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore”?

Al fine di affrontare la problematica in termini il più possibile sintetici, si può affermare che la riforma costituzionale ha dato luogo all'insorgere di due diversi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sostanzialmente contrapposti:

1) il primo orientamento [\[4\]](#), attribuendo decisiva portata innovativa alla riforma introdotta dalla legge cost. n. 3/2001, propende per una disciplina statale dei limiti ambientali di emissione unitaria ed inderogabile.

Opponendosi al riconoscimento in capo alle Regioni di una generalizzata facoltà di rendere più rigidi i limiti fissati dalle leggi statali, il Consiglio di Stato [\[5\]](#) ha così sostenuto, in materia di elettrosmog, che – soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione – vi è l'esigenza di una “*uniforme fissazione*” dei limiti di

emissione a livello nazionale, *“potendo comunque le competenze attribuite alle Regioni (...) essere esercitate nel rispetto dei limiti di esposizione stabiliti a livello centrale”*;

2) il secondo orientamento, invece, tende a ridimensionare gli effetti, sul piano pratico, delle modifiche apportate al Titolo V, riaffermando la permanenza del principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore.

Questa è la posizione assunta, in particolare, dalla Corte costituzionale, che con sentenza n. 407/2002 ha infatti sostenuto che *“non è incostituzionale”* una disciplina regionale che implichi limiti più severi di quelli fissati dallo Stato [\[6\]](#).

La Corte, richiamando anche la propria giurisprudenza antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, ribadisce la 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»*.

Ancora, rifacendosi ai lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione, ritiene che *«l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»*.

I consistenti dubbi che, a nostro avviso, pone inevitabilmente l'applicazione del principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore, ci fa propendere per una tesi, per così dire, *“intermedia”* rispetto a quelle sopra prospettate.

In termini sistematici, riteniamo infatti che il principio in esame debba *“fare i conti”*, oltre che con l'espressa attribuzione, da parte della riforma costituzionale in esame, della tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato, anche:

a) con il principio (anch'esso riconosciuto dalla Corte costituzionale ed avente, obiettivamente, un significato del tutto opposto) della *“azione unitaria dello Stato centrale”* in campo ambientale [\[7\]](#);

b) con le numerose ipotesi concrete nelle quali la legge statale:

- espressamente fissa limiti minimi e massimi [\[8\]](#);

ovvero

- espressamente consente addirittura alle Regioni deroghe in senso permissivo

rispetto ai limiti fissati a livello centrale [9].

Sotto il profilo pratico, se teniamo conto di quanto sopra osservato, si può ragionevolmente affermare che le uniche ipotesi in cui il principio in esame potrebbe ancora venire concretamente in gioco [10] siano quelle in cui ricorrano i seguenti presupposti:

- 1) le norme tecniche statali che fissano gli standards di protezione ambientale prevedono limiti “unici” anziché minimi e massimi; infatti, ove vi siano limiti statali minimi e massimi, le Regioni possono muoversi solo all’interno della “forbice” ammessa dallo Stato;
- 2) le medesime norme statali nulla dicono con riferimento ai poteri regionali, ossia non autorizzano espressamente né deroghe più permissive, né deroghe più restrittive; è evidente infatti che, nel primo caso – ove cioè sia lo Stato ad autorizzare espressamente la deroga più permissiva – non può ovviamente parlarsi di un principio della “*tutela più rigorosa delle Regioni*” e, nel secondo caso, che il potere regionale di introdurre deroghe più restrittive non deriva da un principio generale, bensì dall’espressa “delega” statale in tale senso;
- 3) è ravvisabile anche la sussistenza di profili la cui disciplina sia riconducibile a materie affidate alla potestà legislativa concorrente.

Come infatti ammette la stessa Consulta nella citata sentenza, la cura di interessi «*funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*» – purché, ovviamente, rientranti nell’ambito di competenza regionale – è senza dubbio affidata alle Regioni. Ciò assume particolare rilievo proprio in riferimento alla specifica materia delle emissioni di composti organici volatili dovuti all’uso di solventi organici, ove un «collegamento funzionale» è facilmente individuabile fra le finalità di tutela ambientale e la materia – di potestà legislativa concorrente – della tutela della salute.

4. In particolare: prime osservazioni in merito alla bozza del decreto di recepimento della direttiva sui solventi organici.

Quanto si è appena anticipato in merito alla applicazione della tesi qui sostenuta alla specifica materia oggetto della presente relazione sembra trovare conferma anche alla luce di una prima lettura della bozza del decreto ministeriale che dovrà recepire la Direttiva del Consiglio Europeo 1999/13 dell’11 marzo 1999, sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovuti all’uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti.

A questo proposito, occorre infatti prestare attenzione ai seguenti aspetti:

- in primo luogo, la disciplina in esame, discostandosi dalla tecnica legislativa seguita dal D.P.R. n. 203/1988, pone soltanto dei valori limite “unici”, mettendoli in relazione a determinate soglie di consumo di solvente;
- in secondo luogo, nella bozza del regolamento in questione possono rinvenirsi espliciti richiami alle peculiari ragioni di tutela della salute, oltre che di protezione dell’ambiente, che giustificano la specifica disciplina (cfr., in particolare, l’art. 1, secondo cui «*il presente decreto mira a prevenire o a ridurre gli effetti diretti e indiretti delle emissioni di composti organici volatili sull’ambiente, principalmente sull’aria, e i rischi potenziali per la salute umana dalle stesse derivanti*»).

Interessante è anche la clausola di salvezza contenuta nell’art. 7, comma 3, che, ai fini della realizzazione del progetto di adeguamento da parte del gestore di impianti esistenti, fa espressamente salve le diverse disposizioni dell’autorità competente adottate ai sensi dell’articolo 4 comma 1, lettera e) del D.P.R. n. 203/1988 [\[11\]](#).

5. Conclusioni.

Al di là della tesi che si ritiene preferibile e indipendentemente dall’orientamento giurisprudenziale che dovesse nel tempo rivelarsi prevalente, è inevitabile osservare come – particolarmente nelle materie, come quella qui considerata [\[12\]](#), nelle quali il legislatore statale pone limiti “unici”, anziché minimi e massimi – gli operatori si trovino per il momento a dover ad operare in una situazione di indubbia incertezza. Incertezza che, peraltro, pare addirittura destinata ad aumentare ulteriormente laddove si consideri anche che:

- la giurisprudenza amministrativa [\[13\]](#) ha già sottolineato come la riforma costituzionale non abbia in ogni caso inciso sulla potestà delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di fissare a livello locale limiti più rigorosi di quelli statali;
- in materia ambientale potrebbe trovare applicazione il nuovo meccanismo previsto dall’art. 116, comma 3, Cost. – che ha introdotto il c.d. «regionalismo differenziato» – , in forza del quale alcune Regioni potrebbero scegliere di “negoziare” con lo Stato «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» [\[14\]](#), con effetti ad oggi difficilmente prevedibili.

Per questi motivi, è altamente auspicabile che l’ulteriore riforma del Titolo V di cui

attualmente si discute sappia chiarire in modo inequivocabile il tema della spettanza o meno alle Regioni di un potere generalizzato di rendere più severi i valori limite ambientali fissati a livello statale.

[1] CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 280 ss.

[2] Sulla quale si rinvia, per approfondimenti, a ARMANI P., BALDASSARRE A., FONTANA A., GRASSI S., IAFOLLA C., ROSA U., SORDI M., TOGNANA N., *Le competenze ambientali secondo il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Ambiente e Sviluppo*, speciale 7/2001.

[3] Così come gli standard europei sono sempre considerati derogabili, in senso ovviamente più restrittivo, da parte degli Stati membri.

[4] Sostenuto in dottrina da DELL'ANNO P., *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amm. – TAR*, 2002, p. 1431 ss.

[5] Consiglio di Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3098 (decisione, questa, che si pone in implicito ma evidente contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 407/2002, citata più oltre).

[6] La Corte aveva già espresso un principio analogo prima della riforma del Titolo V della Costituzione (v. soprattutto la sentenza n. 382/1999). Nello stesso senso in dottrina si era espresso, come detto, CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., particolarmente pp. 285-290 e 341-347.

[7] Principio ricordato anche da CECCHETTI M., *cit.*, p. 280 e ss, ma circoscritto alla dimensione *qualitativa* della tutela ambientale.

[8] Tipico è il caso del DPR 24 maggio 1988, n. 203 sulle emissioni atmosferiche (cfr art. 3).

[9] Tipico è il caso della legge 10 maggio 1976 n. 319 e (più ampiamente) del D. Lgs. 13 maggio 1999, n. 152 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (cfr. art. 28 e Allegato V: per una ricostruzione critica dei casi in cui è ammessa la deroga permissiva, v. BUTTI L. e GRASSI S., *Le nuove norme sull'inquinamento idrico*, Sole 24Ore, seconda edizione, 2001, p. 257). La giurisprudenza della Cassazione ha in una prima fase tentato di negare l'esistenza del potere delle regioni di derogare in senso permissivo a parte degli standards fissati dallo Stato. Ma questo tentativo – apertamente contrastante con il chiaro dato normativo – è stato abbandonato dalla più recente giurisprudenza. Per la ricostruzione completa delle tesi delle Corti su questo argomento, cfr.: BUTTI L., *Giurisprudenza della Cassazione e disciplina dell'inquinamento idrico dalla legge Merli al d. lgs. n. 152/1999*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2000, f. 1-2, p. 251; BUTTI L., *Scarichi idrici: la Cassazione cerca di sostituirsi al legislatore* (in nota a Cass., sez. III, 10 luglio 2000), in *Riv. giur. amb.*, 2001, f. 1, p. 83.

[10] SI fa qui riferimento all'ipotesi in cui la normativa regionale che fissa limiti più restrittivi sia *successiva* alla riforma costituzionale. Quanto alla legislazione regionale previgente, in dottrina si è comunque ritenuto che dalla riforma costituzionale non possa derivare una automatica caducazione della stessa in forza della sola nuova riserva di legislazione esclusiva a favore dello Stato (CECCHETTI M., *Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 2/2002, p. 430)

[11] Questa norma stabilisce che le Regioni possono fissare dei valori limite delle emissioni più restrittivi dei valori minimi di emissione definiti nelle linee guida statali purché ciò avvenga:

- per zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale;
- nell'ambito dei piani di rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento del

proprio territorio.

[12] Ma il problema si è finora posto soprattutto in materia di inquinamento elettromagnetico, che, significativamente, è stato considerato sia nella sentenza del Consiglio di Stato n. 3098/2002, sia (benché in modo meno diretto) nella sentenza n. 407/2002 della Corte costituzionale. Del resto, si tratta di materia nella quale i poteri locali sono spesso intervenuti nel tentativo di “appesantire” le norme nazionali: in alcuni casi prevedendo limiti di emissione sorprendentemente più severi di quelli centrali (è ad esempio il caso della legge regionale veneta n. 27/1993); in altri casi stabilendo vincoli aggiuntivi di tipo urbanistico estremamente pesanti e criticati (legge regionale lombarda n. 11/2001; taluni regolamenti comunali citati in CASSESE S., *La nuova disciplina sulla protezione dalle esposizioni a campi elettromagnetici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, n. 4, p. 329, il quale osserva che, in questo campo, la paura conduce talora gli enti locali a condotte decisamente “ridicole”).

[13] TAR Trentino-Alto Adige, Trento, 3 maggio 2002, 137, citata in FONDERICO F. *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico. Profili giuridici*, Milano, 2002, p. 119.

[14] Art. 116, comma 3, Cost.: «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere (...) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*».