

IL CONFLITTO TRA STATO E REGIONI
GLI ORIENTAMENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE
DOPO LA RIFORMA DEL 2001

INTRODUZIONE

La riforma del Titolo V della Costituzione ha evidenziato molti dei suoi aspetti problematici sin dalla prima fase d'applicazione, nodo centrale si è rivelata l'esatta ripartizione delle competenze legislative tra le Regioni e lo Stato.

Negli ultimi anni si è assistito, infatti, ad un progressivo incremento del numero dei ricorsi promossi innanzi alla Corte Costituzionale, alla luce della nuova conformazione dei rapporti tra Stato e Regioni.

GOVERNO DEL TERRITORIO

Anche l'urbanistica e l'edilizia sono state oggetto di particolare interesse da parte della Corte, che è intervenuta per definire più compiutamente il concetto di "governo del territorio", così come delineato dal nuovo articolo 117 della Costituzione.

Fondamentale è la sentenza n. 303/2003, nella quale la Corte ha fornito nuovi chiarimenti sul riparto delle competenze legislative e in particolare ha ricondotto espressamente, nell'ambito del governo del territorio, le materie dell'urbanistica e dell'edilizia.

La Corte, infatti, ha stabilito che la materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica e quest'ultima, anche se non espressamente richiamata dal nuovo testo costituzionale, va considerata parte integrante del governo del territorio, concetto complesso ed ampio volto ad indicare tutte le attività che concernono la pianificazione, l'uso e la gestione del territorio.

Infatti, viene sottolineato che: *"se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente*

individuato nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica" (sentenza n. 303/2003).

Nella medesima prospettiva anche l'edilizia va ricondotta nell'ambito del "governo del territorio", la Corte infatti non accoglie l'interpretazione proposta dalle Regioni che, nel silenzio dell'art. 117 della Costituzione, avrebbero voluto far rientrare tale materia nella loro sfera legislativa esclusiva.

Si tratta di materie che rientrano tutte nella sfera della potestà legislativa concorrente, nelle quali le Regioni sono tenute al rispetto dei principi statali, in quanto rappresentano il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte (sent. n. 362/2003).

Una nozione ampia di governo del territorio emerge, anche, dall'analisi combinata di tre importanti pronunce in tema di condono edilizio (sentenze n. 196/2004, 197/2004 e n. 198/2004).

La Corte infatti, chiamata a giudicare l'eventuale illegittimità costituzionale del decreto legge 269/2003, ha affermato che la normativa sul condono edilizio coinvolge non solo i profili dell'urbanistica e dell'edilizia, ma l'intera disciplina del governo del territorio, inteso come l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare tutti gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio.

Pertanto, trattandosi di una materia di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, spetta allo Stato stabilire i contenuti di principio, tra i quali rientra certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili, per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale.

La Corte giunge così a dichiarare parzialmente incostituzionale la normativa statale sul condono, relativamente a quelle disposizioni che omettono di considerare la fonte legislativa regionale, ancorché nell'ambito dei principi legislativi determinati dallo Stato (sentenza n. 196/2004).

Con la sentenza n. 198/2004, chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di alcune leggi regionali sostanzialmente tese a rendere inapplicabile la normativa statale sul condono edilizio, la Corte esclude la legittimità di quelle leggi cd. “di reazione”, volte essenzialmente a bloccare l'applicazione di quei provvedimenti normativi non graditi (Cfr. sentenza n. 198/2004).

È da escludersi, quindi, la possibilità per il legislatore regionale di utilizzare la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato, In tali ipotesi, infatti, la Regione non si limita ad adottare una legislazione più restrittiva, ma viola il principio di leale collaborazione e di unità dell'ordinamento giuridico.

Questo principio è ribadito spesso dalla Corte che, ad esempio, ha riconosciuto l'illegittimità di una legge della Regione Veneto, nella parte in cui derogava alla normativa statale in materia di distanze tra le costruzioni, in quanto siffatte deroghe non erano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 232/2005).

Con la sentenza n. 343/2005 ha, invece, dichiarato l'incostituzionalità di una legge della Regione Marche nella parte in cui non prevedeva l'invio dei piani attuativi da parte dei Comuni alla Regione, poiché in contrasto con il principio statale, in base al quale questi debbono essere trasmessi, alla Regione o alla Provincia delegata, anche se solo a fini di conoscenza.

AMBIENTE

In materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema la Corte ribadisce, sulla scia di un consolidato orientamento giurisprudenziale, che l'ambiente deve essere considerato come un valore costituzionalmente protetto di portata trasversale, che investe una pluralità di interessi e di competenze.

Sottolinea, inoltre, come dai lavori preparatori della riforma costituzionale del 2001 emerga l'intento del legislatore di riservare allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere, in questo settore, il ruolo rilevante proprio delle Regioni (sentenza n. 407/2002).

La Corte costituzionale ha, anche, messo fine all'annoso problema del riparto delle competenze legislative in materia di inquinamento elettromagnetico con la sentenza 7 ottobre 2003, n. 307 con la quale ha affermato che spetta allo Stato la competenza in ordine alla definizione delle soglie di esposizione, mentre alle Regioni la localizzazione degli impianti e la disciplina dei relativi procedimenti autorizzativi.

Trattandosi di materie che rientrano tutte nella sfera della potestà legislativa concorrente, le Regioni sono, pertanto, tenute al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, vale a dire, in questo caso, al rispetto dei valori-soglia nazionali inderogabili, che rappresentano "il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al paese".

In particolare la Corte, chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di una legge della Regione Lombardia, ha sottolineato che la determinazione dei limiti di esposizione è competenza dello Stato perché risponde all'esigenza di adottare una disciplina organica di principio della materia attraverso la quale perseguire un equilibrio tra esigenze plurime, necessariamente correlate le une alle altre, attinenti alla protezione ambientale, alla tutela della salute e al governo del territorio (sentenza n. 331/2003).

L'inderogabilità da parte delle Regioni dei principi statali viene ribadita e anche in materia di smaltimento dei rifiuti; la Corte rileva, infatti, l'incostituzionalità di una legge della Regione Veneto che poneva limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel proprio territorio, in quanto in violazione dei principi fondamentali fissati dalla legislazione statale (sentenza n. 505/2002).

Così anche nella sentenza n. 62/2005, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune leggi regionali che disciplinavano in modo preclusivo la presenza nel territorio regionale di sostanze radioattive, poiché in tal modo non solo derogava alla legge statale, ma la rendeva anche inoperante.

La Corte afferma infatti che: *"la competenza statale (nella tutela dell'ambiente) non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, anche perseguendo*

finalità di tutela ambientale ... nell'esercizio delle loro competenze ..., ovviamente nel rispetto dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato e dall'esigenza di non impedire o ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni".

Alla luce delle richiamate pronunce giurisprudenziali si rileva l'elevata conflittualità sorta negli ultimi anni tra Stato e Regioni a causa della difficoltà di tracciare confini certi nel riparto delle rispettive competenze.

La Corte, nel tentativo di interpretare il nuovo testo costituzionale, ha sottolineato come il Titolo V della costituzione presuppone che l'esercizio delle competenze legislative, da parte dello Stato e delle Regioni, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico e che gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi possano trovare soluzione mediante il dialogo.