

LA TUTELA DELL'AMBIENTE SI "SMATERIALIZZA" E LE REGIONI RECUPERANO UNA COMPETENZA (APPARENTEMENTE) PERDUTA. OSSERVAZIONI A PRIMA LETTURA A CORTE COSTITUZIONALE, 10-26 LUGLIO 2002, N. 407

di Giorgio Grasso*

La modifica del quadro di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sta trovando in alcune recenti decisioni della Corte costituzionale momenti di necessario chiarimento, che, come è stato sottolineato da più parti (v. ad esempio A. D'Atena, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore (Nota a C. cost. n. 282/2002)*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/datena-20020925.html>), dovrebbero dare "effettività" ad una riforma, considerata altrimenti, paradossalmente, uno dei tanti progetti persi nelle aule parlamentari o rimasti tra gli appunti di ricerca dei chierici costituzionalisti.

Tra queste decisioni, la sentenza che si commenta fornisce una prima chiave interpretativa sulla definizione della materia *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, che l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione fa rientrare nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In proposito, alcuni primi annotatori di questa specifica disposizione, pur plaudendo all'esplicito riconoscimento costituzionale dell'ambiente, hanno mostrato una posizione di tendenziale perplessità sull'accentramento di funzioni e poteri che da essa sembrerebbe derivare (v. ad esempio G. Cocco, *La legislazione in tema d'ambiente è a una svolta?*, in *Riv. giur. ambiente* 2002, 419, che parla di disorientamento, sconcerto, e di una "vaga sensazione di frustrazione" provocata dalla lettura della previsione in esame), per poi delineare iniziali ipotesi ricostruttive del modificato assetto costituzionale in tema di ambiente (v. ancora G. Cocco, *La legislazione*, cit., 419 ss.; M. Cecchetti, S. Grassi, *Prospettive di riordino della normativa a tutela dell'ambiente alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e del disegno di legge delega per i testi unici in materia ambientale*, paper 2001, ora in corso di pubblicazione in C. Rapisarda Sassoon (cur.), *Manuale delle leggi ambientali*, Giuffrè, Milano 2002; F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia* 2002, 239 ss.).

La Corte, sollecitata da un ricorso statale su una legge della Regione Lombardia, concernente "Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti", fa ora il punto sulla questione.

Per la brevità di queste osservazioni, ci si soffermerà soltanto sulla parte della decisione nella quale il giudice costituzionale compie lo scrutinio di costituzionalità della legge regionale impugnata in funzione dell'individuazione della "materia" tutela dell'ambiente (virgolette della Corte), nella novella costituzionale (v. soprattutto il punto 3.2 del considerato in diritto della sent. n. 407/2002).

In tal senso, la Corte, richiamando una decisione pronunciata solo un mese prima (la sent. n. 282/2002) e dopo aver ricondotto la disciplina della legge regionale impugnata al disposto dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., relativo appunto alla tutela dell'ambiente, ha sostenuto la distinzione, nel secondo comma dell'art. 117 Cost., tra "materie" in senso stretto e competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie, ovvero tra materie in senso tecnico e materie già definite "non materie" (così A. D'Atena, *La Consulta*, cit.) e che si profilano come "un compito" o come "una funzione" (così F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria*, cit., 240).

* 18 ottobre 2002

Nell'un caso, vi sarebbe poi l'espressione di una "sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata", nell'altro verrebbe in gioco una sfera di competenza che "investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze" (così punto 3.2 della sent. n. 407/2002). Al centro della posizione assunta dal giudice costituzionale si colloca quindi la trasversalità di una materia come la tutela dell'ambiente, che nasce, seguendo il ragionamento della Corte, nel *solco* della sua configurazione di "valore costituzionalmente protetto" (corsivo mio).

Questo modo di intendere la trasversalità dell'ambiente e della sua tutela, con il quale la Corte offre copertura al potenziale futuro intervento di competenze regionali e salva, in buona sostanza, la normativa previgente alla riforma, ovvero "la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato", tuttavia, non è pienamente soddisfacente.

Le ragioni sono almeno quattro.

Da una prospettiva (più) generale, non convince, in primo luogo, il riferimento alla sent. n. 282/2002, dove la Corte si era occupata dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Costituzione, ed il conseguente accostamento tra regime dei livelli essenziali e regime dell'ambiente (o meglio della tutela dell'ambiente).

Per i livelli essenziali, infatti, si può certo sostenere, come fa la Corte, che "non si tratt[i] di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie" (v. punto 3 del considerato in diritto della sent. n. 282/2002); questa impostazione, d'altra parte, è rafforzata dal successivo art. 120, comma 2, Cost., nella parte in cui regola il potere sostitutivo statale "a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", che può irradiarsi potenzialmente su tutte le competenze/funzioni di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.

Ben diversa è la disciplina ambientale, per la quale non si può negare l'individuazione di un "settore materiale oggettivamente riconducibile al concetto di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (così G. Cocco, *La legislazione*, cit., 423, seguendo M. Cecchetti, S. Grassi, *Prospettive*, cit.; ma v. anche M. Cecchetti, *La potestà legislativa regionale in materia di ambiente naturale. Come conciliare valori unitari e competenze territoriali*, in *Diritto e giustizia*, n. 34 del 5 ottobre 2002, 39, che, commentando la sentenza in epigrafe, parla di "un vero e proprio ambito "materiale" che risulta, almeno in certa misura, ben determinabile e che costituisce da sempre il campo privilegiato delle politiche ambientali e degli interventi normativi a tutela dell'ambiente", nonché F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria*, cit., 240, che rileva l'esistenza di un "comportamento doveroso di solidarietà ambientale di tutti i soggetti, pubblici e privati", che costituisce "non già un ambito materiale di attribuzione esterno e rapportabile alle [altre materie] secondo un criterio di alterità, bensì un momento interno alle varie materie"); e analoghe considerazioni possono farsi per altri ambiti che pure in dottrina (v. A. D'Atena, *La Consulta*, cit.) sono stati evocati tra le materie/competenze, come la tutela della concorrenza o la tutela della salute. Rispetto a quest'ultima "materia", deve poi anche sottolinearsi la difficoltà teorica di una sua configurazione in termini di "competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie" (come si legge nella sent. n. 282/2002), visto che, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., si tratta di una materia di legislazione concorrente, per la quale "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Questo rilievo apre alla seconda obiezione alla posizione della Corte.

Nella sent. n. 282/2002, la Corte aveva lasciato tra le righe almeno due rilevanti incisi (v. sul punto il commento di A. D'Atena, *La Consulta*, cit.), mentre in questo caso non si espone ad un *obiter dictum*, avente eventualmente per oggetto la formula del regionalismo differenziato, prevista

dall'art. 116, comma 3, Cost., che, come è ben noto, può toccare proprio la materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

E' chiaro che se la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (o anche soltanto alcuni specifici settori della tutela ambientale) passeranno, per qualche Regione, tra le materie di legislazione concorrente, se non addirittura di legislazione esclusiva regionale, sarà ancora più complicato non riconoscerne l'oggettiva "materialità"; in tale situazione, semmai, proprio una genuina "materia non materia" (quella concernente la tutela dei livelli essenziali) potrà fungere da criterio di qualificazione della legislazione regionale sulla materia.

Terza considerazione critica.

La Corte, lo si è visto, sottolinea una volta di più che l'ambiente si configura come un "valore" costituzionalmente protetto". A parte la circostanza che *ambiente e tutela dell'ambiente* potrebbero non coincidere perfettamente (e forse la trasversalità vale per il primo e non interamente per il secondo concetto), e ammettendo pure, per ipotesi, che la Corte abbia ragione e che quindi vi siano altre materie trasversali oltre alla tutela dei livelli essenziali, è il riconoscimento del valore costituzionalmente protetto che porta, nelle parole della Corte, a "delinea[re] 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".

Questo significa che è il valore che "produce" la trasversalità della materia.

Ma i livelli essenziali si connettono, in realtà, a diritti (civili e sociali); la tutela della salute è un diritto (oltre che un interesse legittimo) prima che un valore; la tutela della concorrenza, se è un valore, grazie al diritto comunitario costituzionalizzato, non ha certo la medesima durezza del valore ambiente.

Quarta e ultima osservazione.

La Corte compone un quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, in tema di tutela dell'ambiente, che salvaguardia la legislazione regionale vigente, "finendo così per avvalorare una ricostruzione del nuovo modello costituzionale in cui nulla sarebbe mutato rispetto al passato" (così M. Cecchetti, *La potestà legislativa regionale*, cit., 37 e 38, dove si rileva che di fatto la Corte "finisce per negare ogni possibile significato innovativo alla disposizione (pure formalmente nuova) dell'art. 117, comma 2, lett. s)").

L'intento è certamente condivisibile, anche perché vigendo il vecchio 117 Cost. l'individuazione della materia ambiente era avvenuta sulla base di un'interpretazione teleologica di tale disposizione che ricavava una competenza regionale dall'attinenza all'ambiente di materie esplicitamente elencate, quali l'urbanistica e l'assistenza sanitaria.

E nel caso specifico della disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti la Corte conferma che le Regioni sono "titolari ... di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente" (v. punto 3, *in fine*, del considerato in diritto della sent. n. 407/2002)

Ma è lo strumento utilizzato, fondato sull'assimilazione della "materia" tutela dell'ambiente alla "materia" tutela dei livelli essenziali e sull'esclusione di un ambito oggettivo della materia stessa che, lo si è visto, appare incoerente, perché la tutela dei livelli essenziali, a ben vedere, è finalizzata ad un recupero di compiti e funzioni statali e non di compiti e funzioni delle Regioni.

La Corte non percorre, invece, la via più insidiosa: indagare sulla possibilità di ammettere, pure nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, un ruolo regionale. C'è, come si è esattamente rilevato, "un indubbio ostacolo letterale, difficilmente superabile, costituito dalla espressa qualificazione come "riservata" della potestà statale" (così F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria*, cit., 242, che però, al contempo, non esclude "che si possa recuperare un qualche spazio per la legislazione regionale in ordine ad alcuni profili organizzatori e procedurali che non siano strettamente correlati alla protezione dell'ambiente"), ma c'è anche da verificare se

legislazione esclusiva non possa significare, valorizzando al massimo grado i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, che lo Stato “semplicemente, nella propria legge, deve indicare se a svolgere quella funzione siano gli apparati dello Stato stesso, siano autorità indipendenti o si scenda al sistema delle autonomie” (così L. Vandelli, *Intervento*, in A. Ferrara, L.R. Sciumbata (cur.), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano 2001, 14).

E qui si potrebbe rilevare che la legislazione esclusiva ammette, in realtà, una “degradazione” proprio nella materia che qui interessa da vicino, la tutela dell’ambiente, in virtù del potenziale impiego delle virtualità del regionalismo differenziato, del 116, comma 3, Cost. In fondo non sarà casuale se solo per tre, tra tutte le materie elencate nel 117, comma 2, Cost., possono svilupparsi ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, quasi a riconoscere, anche a diritto costituzionale vigente, una minore condizione di esclusività della competenza statale.

In questo contesto, c’è anche il problema, che la Corte affronta nella parte finale della decisione in commento, di ammettere una legislazione regionale che possa “introdurre norme volte a “migliorare” l’ambiente e, dunque, a raggiungere un assetto differente di equilibrio, ad esempio attraverso la fissazione di *standard* e limiti più restrittivi rispetto a quelli statali” (così F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria*, cit., 242-243).

In proposito, la Corte richiama la sent. n. 382/1999, in cui aveva respinto le censure di illegittimità costituzionale di una legge regionale del Veneto che fissava, in tema di elettrodotti, limiti assai più severi di quelli previsti dalla disciplina statale, sostenendo che la Regione Lombardia “può ragionevolmente adottare, *nell’ambito delle proprie competenze concorrenti*, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati” (punto 4, *in fine*, del considerato in diritto della sent. n. 407/2002, corsivo mio).

Ma il riferimento a questa pronuncia, al di là dell’effettiva utilità di ricorrere a una giurisprudenza formatasi in una cornice costituzionale completamente diversa, avrebbe meritato una migliore precisazione.

Nella sent. n. 382/1999, infatti, la Corte aveva collocato la legge regionale impugnata nell’ambito delle competenze regionali in tema di strumenti urbanistici, rilevando che “alla funzione di governo del territorio si riallaccia anche una *competenza in materia di interessi ambientali*, da reputare costituzionalmente garantita e funzionalmente collegata ... alle altre spettanti alla Regione, tra cui, oltre all’urbanistica, quale funzione ordinatrice dell’uso e delle trasformazioni del suolo, quella dell’assistenza sanitaria, intesa come complesso degli interventi positivi per la tutela e promozione della salute umana”. In questo caso, cioè, la Corte aveva subordinato “le finalità (preminenti) di tutela della salute a quelle di governo del territorio e di tutela dell’ambiente” (corsivo mio), offrendo patente di legittimità costituzionale ad “una legge regionale, quella del Veneto, che in sostanza si [era] occupata quasi esclusivamente di diritto alla salute” (così G. Grasso, *La tutela dall’inquinamento elettromagnetico tra Stato, Regioni ed enti locali: una ricognizione della normativa statale e regionale antecedente all’approvazione della l. quadro 36/2001*, in G. Cocco (cur.), *Inquinamento da campi elettromagnetici e normativa di tutela*, Giappichelli, Torino 2001, 83).

Nella sentenza n. 407/2002 rimane molto forte l’intreccio tra materie e competenze (la Corte ribadisce che la vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante “ha un’incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche ... di competenza concorrente delle Regioni”), ma, modificandosi il quadro costituzionale, sembra che solo nelle materie di competenza concorrente, ricordate dalla Corte (tutela della salute, governo del territorio, protezione civile...), le Regioni possano adottare misure, limiti, valori più cautelativi.

La tutela dell'ambiente sembra rimanerne fuori, un po' in contraddizione con quella parte della sentenza dove, grazie alla trasversalità della "materia" ambiente, si ammetteva chiaramente un intervento regionale.

Vero è che, riconducendo la legge regionale impugnata solo alla tutela dell'ambiente, la Corte avrebbe dovuto pronunciare, probabilmente, l'illegittimità costituzionale della legge medesima (in questo senso, in una prospettiva più generale, v. anche M. Cecchetti, *La potestà legislativa regionale*, cit., 39).