

L'AMBIENTE E LA RIFORMA DEL TITOLO V (NOTA BREVE A DUE SENTENZE CONTRASTANTI)

di Simone Calzolaio *

(11 giugno 2003)

1. Nella sentenza n. 407 del 2002 la Corte ha "salvato" dall'annullamento la legge regionale lombarda n. 19 del 2001 recante "Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti", impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri in via principale.

Nella fattispecie, la disciplina regionale era più restrittiva - dal punto di vista degli standards richiesti - della disciplina statale: per il sorgere dell'obbligo del rapporto preliminare di sicurezza si riteneva sufficiente una quantità di sostanze pericolose presenti in determinati stabilimenti, inferiore rispetto a quella richiesta dalla legge statale.

L'Avvocatura dello Stato ne denunciava l'illegittimità costituzionale in particolare sotto due profili.

In primo luogo, si riteneva la materia delle "attività a rischio di incidenti rilevanti" ricompresa nella locuzione "tutela dell'ambiente" contenuta nella lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117 e, in quanto tale, spettante alla esclusiva competenza normativa statale - evidentemente, in questa prospettiva si affermava in radice che qualsivoglia legislatore regionale non avrebbe avuto alcuna potestà normativa in materia.

Secondariamente, si prospettavano "alterazioni sotto il profilo della concorrenza in danno di quelle imprese che si trovano ad operare [come nel caso di specie] in regioni la cui disciplina più gravosa costringe ad affrontare costi maggiori".

La Corte ha rigettato tale impostazione, sostenendo 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" (viene confermato, in questo senso, l'indirizzo interpretativo adottato con la sentenza n. 282 del 2002).

La "tutela dell'ambiente", in particolare, non configura, secondo la Consulta, un ambito materiale circoscritto riferibile alla sola competenza statale, al contrario "investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze".

Muovendosi in quest'ottica la Corte richiama la propria giurisprudenza in cui, già prima della riforma costituzionale, si era configurato l'ambiente come "valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale" e investe una pluralità (anche eterogenea) di competenze "che ben possono essere regionali", essendo legate fra loro dalla unicità dell'interesse costituzionalmente rilevante da tutelare e rispetto alle quali spettano allo "Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale".

A fondamento di questa ricostruzione ermeneutica, nella sentenza vengono menzionati "i lavori preparatori relativi alla lettera *s*) del nuovo art. 117 della Costituzione" i quali inducono "a considerare 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" e di "ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato".

Attuando tale impostazione ermeneutica, la Corte rinviene specificamente nell'articolato della legge regionale lombarda i profili materiali di competenza regionale ("governo del territorio", "tutela della salute", "protezione civile", "tutela e sicurezza del lavoro") in base ai quali si giustifica e si legittima tale intervento normativo, all'interno del nuovo quadro costituzionale.

2. Di diverso tenore è la sentenza n. 536 del 2002 che accoglie un ricorso in via principale promosso dal Governo avverso una legge regionale della Sardegna (la legge n. 5 del 2002) che estendeva il

periodo di svolgimento della caccia oltre il termine stabilito in via generale dalla legge n. 157 del 1992.

In questo caso, infatti, al profilo attinente l'interpretazione della lettera *s*) se ne accompagnano altri - quali l'applicabilità della L.C. n. 3 del 2001 alle Regioni a Statuto speciale (secondo il disposto dell'art. 10 della medesima legge), l'eventuale persistenza del limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e il nuovo limite dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117, primo comma) - che, non riguardando la tematica qui svolta, non saranno trattati.

Da questa pronuncia emerge l'aspetto che si sperava superato dalla precedente sentenza n. 407 del 2002: richiamando l'apparato concettuale ivi elaborato e rovesciandone (vistosamente) i termini e gli scopi, la Consulta riafferma che "la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una «materia», essendo invece (...) un «valore» costituzionalmente protetto" ed arriva a sostenere che "l'art. 117, secondo comma, lettera *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" e legittimando lo Stato a "dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione".

Tali basi teoriche, insieme ad una discutibile interpretazione del disposto dell'art. 10 della L.C. n. 3 del 2001 ed alla ricostruzione analitica della disciplina comunitaria di tutela della fauna (anche in relazione alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-38/99), comportano l'annullamento della legge regionale della Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5.

In particolare la Corte sottolinea che "la disciplina statale che prevede come termine per l'attività venatoria il 31 gennaio si inserisce (...) in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna migratoria che si propone di garantire il sistema ecologico nel suo complesso"; proprio tale disciplina statale "risponde senz'altro a quelle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema demandate allo Stato e si propone come *standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale".

E' in questa prospettiva, secondo la Consulta, che "la legge della Regione Sardegna, privilegiando un preteso «diritto di caccia» rispetto all'interesse della conservazione del patrimonio faunistico (...) non rispetta il suddetto *standard* di tutela uniforme e lede, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto della Regione Sardegna (art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3)" secondo il quale la regione stessa può esercitare la propria potestà legislativa su una serie di materie - fra cui la caccia (lettera *i*)) - "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica".

3. Non si può non rilevare una differenza sostanziale fra le fattispecie legislative sottoposte a giudizio nelle descritte pronunce: mentre la sentenza n. 407 evita l'annullamento di una legge regionale maggiormente restrittiva rispetto alla preesistente disciplina statale, la sentenza n. 536 dichiara incostituzionale una legge regionale posta "in deroga" alla più rigorosa legge statale.

In tal senso, la Consulta sembra chiarire innanzitutto ciò che non desidera e non permette accada, ossia che l'incertezza in ordine al riparto di competenze fra Stato e Regioni finisca per compromettere ciò che invece si vuole espressamente tutelare: l'ambiente, l'ecosistema.

Si potrebbe dire - se mi si passa l'espressione - che modificando l'ordine degli addendi il risultato non cambia e cioè che la Corte, stante la esplicita previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), non ammette che le regioni, paventando e rivendicando proprie competenze, compromettano il valore costituzionale "ambiente". Tutto ciò non esclude (non escluderebbe), secondo l'interpretazione del giudice delle leggi, che le stesse regioni introducano discipline di maggior tutela afferenti ad ambiti materiali di propria competenza (art. 117, commi terzo e quarto) confinanti

o sovrapposti con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché si muovano nell'ambito degli standards previsti da leggi dello Stato e, come è chiaro, garantiscano più intensamente l'integrità ambientale.

Va precisato che se questo tipo di scenario si stabilizzasse, si presenterebbero all'interprete una serie di problemi, che, anche se non si possono approfondire qui, vanno almeno segnalati: che cosa si intende per "standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale"? Fino a che punto lo Stato può intervenire trasversalmente nelle materie di competenza regionale per tutelare il valore costituzionale "ambiente" e, in ogni caso, a che titolo? In questo senso, sarebbe configurabile un nuovo *modo di essere* del limite dell'interesse nazionale? Quale senso attribuire al disposto dell'art. 116, terzo comma, Cost., che prevede la possibilità di attribuire alle regioni, attraverso un legge rinforzata (e a seguito di un particolare procedimento), "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (anche) nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", se questa in realtà... non è una materia?

Certo, le esposte sentenze possono dare spunto anche a ricostruzioni ermeneutiche diverse.

Ci si potrebbe chiedere, dapprima, perché il legislatore costituzionale abbia introdotto, nella lettera s), accanto alla "tradizionale" locuzione "tutela dell'ambiente", il riferimento alla "tutela dell'ecosistema". Non sarebbe difficile scoprire che, già nei lavori della Commissione cd. Bicamerale, erano emerse - seppure per ragioni prettamente politiche, affatto diverse dal problema della coerenza sistematica del diritto dell'ambiente - l'esigenza e la volontà di differenziare le due prospettive in cui le discipline volte alla protezione dell'ambiente e della natura si muovono; mi riferisco alla cd. prospettiva *antropocentrica* ed alla cd. prospettiva *ecocentrica* e cioè, rispettivamente, alla tutela della salubrità dell'ambiente riferita alla persona umana ed alla tutela della natura intesa come valore in sé.

In questa prospettiva, la sentenza n. 407 sembra riguardare ed interpretare propriamente solo la prima parte della lettera s), in quanto aggancia la materia delle "attività a rischio di incidenti rilevanti" in modo diretto ed esclusivo alla tutela dell'ambiente, senza mai fare cenno alla tutela dell'ecosistema. La materia trasversale (ed... "immateriale") di cui ivi si discute sarebbe quindi riferibile alle sole discipline del cd. diritto dell'ambiente finalizzate alla tutela della salubrità dell'ambiente riferita alla persona umana o, che è lo stesso, alla tutela degli equilibri ecologici dell'habitat umano.

Invece, la tutela dell'ecosistema (termine tecnico mutuato dalla scienza ecologica) riguarderebbe, come anticipato, la tutela della natura intesa come valore in sé e, cioè, quella materia ben definita che la Corte stessa (cfr. sentt. n. 1029 e 1031 del 1988) ha identificato nella dizione "protezione e conservazione della natura": in questo senso si potrebbe apprezzare la (altrimenti difficilmente comprensibile) sentenza n. 536. Si tratterebbe di una pronuncia volta a specificare l'ambito autonomo e materialmente ben definito che caratterizza la materia della protezione e conservazione della natura (*alias*, tutela dell'ecosistema) nel cui ambito certamente è ricompreso "l'interesse alla conservazione del patrimonio faunistico", la cui disciplina spetterebbe - salvo il ricorso allo strumento della differenziazione previsto nell'art. 116, terzo comma - in via esclusiva allo Stato.

* Dottore in Giurisprudenza - Università di Bologna, e-mail: scalzolaio@yahoo.it