

LA CORTE COSTITUZIONALE E LA PINETA DANNUNZIANA: UNA “SELVA OSCURA” NELLA QUALE LA “DIRITTA VIA” SEMBRA ESSERE SMARRITA

1. Con ricorso del 24 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, relativa all'istituzione della Riserva naturale “Pineta Dannunziana”, deducendo la violazione della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette), della legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa), dell'art. 118 della Costituzione, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) e della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo). Secondo il ricorrente, la legge regionale, stabilendo un ampliamento di circa 29 ettari dell'area destinata a riserva naturale (pari ad un terzo della superficie totale della riserva già esistente), avrebbe proceduto, di fatto, all'istituzione di un'ulteriore porzione di riserva naturale, senza tuttavia osservare quanto prescritto dalla legge statale n. 394 del 1991 (ed anche dalla legge regionale n. 38 del 1996, che a quella statale rinvia), la quale prevede che al procedimento di istituzione di un'area naturale protetta partecipino gli enti locali territorialmente interessati (art. 22). Nel caso di specie, la mancata partecipazione degli enti locali al procedimento di istituzione della riserva si sarebbe posta in contrasto con i principi fondamentali in materia di valorizzazione dei beni ambientali (art. 117, comma 3, Cost.) e con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lettera s), Cost.).

2. La stringata sentenza con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale sulla “Pineta Dannunziana” non ha destato sorpresa alcuna presso l'opinione pubblica abruzzese: ai più è parso un fatto quasi scontato che la decisione sull'ampliamento della Riserva naturale dovesse essere preceduta da un necessario coinvolgimento degli enti locali a ciò interessati (sent. n. 14 del 2012). Una soluzione non tanto opportuna, quanto legittima: lo stabilisce una legge dello Stato (legge n. 394 del 1991) e lo ribadisce una legge della Regione (legge n. 38 del 1996). Non aver rispettato la legge dello Stato e quella della Regione vuol dire, quindi, aver violato indirettamente la Costituzione: non solo l'art. 118 sulle funzioni amministrative, ma anche e soprattutto l'art. 117 sul riparto delle competenze legislative; e, segnatamente, quella sulla “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” e quella sulla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”. Questo, almeno, è quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, il cui ragionamento procede, invero, per equazioni: ampliare un'area protetta già istituita equivale ad istituire una nuova area; istituire una nuova area impone di dover rispettare l'art. 22 della legge n. 394 del 1991, che prescrive di sentire gli enti locali; non aver sentito gli enti locali significa aver violato la legge dello Stato; aver violato la legge dello Stato vuol dire aver violato l'art. 117 della Costituzione sul riparto delle competenze legislative. Ma già qui si pone il primo problema: quale tipo di competenza sarebbe stata violata? Quella sulla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” o quella sulla “valorizzazione dei beni ambientali”? Nel dubbio, l'Avvocatura dello Stato evoca entrambi i tipi di competenza; e la Corte costituzionale, nel dubbio, finisce per non sciogliere il dubbio.

3. La Corte costituzionale ha da tempo sostenuto che la disciplina unitaria e complessiva del “bene ambiente” ha riguardo ad un interesse pubblico di valore costituzionale “primario” (sent. n. 151 del 1986) e “assoluto” (sent. n. 641 del 1987). Anche in ragione di quel che prescrive il diritto dell'Unione europea, essa

deve mirare a garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Detta disciplina, che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, è espressamente rimessa alla esclusiva competenza dello Stato, comporta che sullo stesso oggetto possano sussistere interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli relativi alle sue utilizzazioni (sent. n. 378 del 2007). Dal carattere "trasversale" della materia – di una materia, dunque, da intendere non in senso "tecnico" (sent. n. 407 del 2002) – consegue che l'intervento spiegato dallo Stato a tutela dell'ambiente prevalga su altri campi materiali affidati alla competenza delle Regioni. Di modo che la disciplina dell'ambiente si erge più propriamente a *limite* rispetto all'intervento legislativo spiegato dalle Regioni nelle materie di propria competenza. Limite, questo, che non esclude la "facoltà" delle Regioni di "adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente" (sent. n. 104 del 2008).

La questione che, tuttavia, occorre risolvere concerne il contenuto di quel valore costituzionale "primario" e "assoluto" evocato dalla Corte: i termini "ambiente" ed "ecosistema" – ha chiarito il giudice costituzionale – "esprimono valori molto vicini", sebbene non possa dirsi che essi si risolvano in una endiadi, in quanto "col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé" (sent. n. 12 del 2009). Questa puntualizzazione appare necessaria se si vuol accordare un significato autonomo alla "valorizzazione dei beni ambientali", che risulta inclusa nell'elenco delle materie sulle quali lo Stato e le Regioni esercitano congiuntamente la competenza legislativa. Una nozione che, a parere della Corte, farebbe senz'altro riferimento a quelle attività dirette a migliorare le condizioni di conoscenza e di conservazione dei beni ambientali e ad incrementarne la fruizione (così sent. n. 9 del 2004, alla luce della nozione di "valorizzazione" recata dal decreto legislativo n. 112 del 1998).

4. Se si muove dalla tesi sostenuta dal ricorrente, secondo la quale la Regione Abruzzo non si sarebbe limitata ad ampliare l'area protetta, ma avrebbe proceduto, di fatto, all'istituzione di una nuova area, deve anche convenirsi che ciò nulla ha a che fare con la "valorizzazione dei beni ambientali". Alla luce dei chiarimenti apportati dalla Corte costituzionale, dovrebbe risultare, infatti, evidente che l'istituzione di un'area protetta ricada *seccamente* entro la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". Rispetto a questo tipo di competenza, tuttavia, la Regione non sarebbe in condizione di innalzare *autonomamente* il livello di tutela apprestato dallo Stato: non tanto perché l'istituzione di un'area protetta non presenterebbe alcuna immediata connessione con l'attribuzione di una diversa competenza regionale, quanto perché essa non tollerebbe di per sé un intervento della Regione volto ad innalzare lo standard di tutela fissato dallo Stato (la qual cosa, in realtà, imporrebbe che si riflettesse intorno alla stessa plausibilità di continuare a predicare una ricostruzione della tutela dell'ambiente in termini di materia senza "oggetto").

Lamentare, invero, (anche) la violazione della "valorizzazione dei beni ambientali" insinua il dubbio che il punto dolente della questione sia un altro.

Il Governo e la Corte sostengono che la Regione Abruzzo abbia violato l'art. 22 della legge n. 394 del 1991 (si sorvola, qui, sul fatto che si lamenti anche la violazione di alcune leggi adottate in precedenza dalla Regione, tra le quali quella del 1996 sulle aree protette: non si vede quale rilievo costituzionale possa avere la circostanza che una legge regionale "violò" una precedente legge regionale). Tale articolo reca "principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette", mentre il successivo art. 23 espressamente richiede che l'istituzione di un parco naturale regionale debba darsi con legge della Regione.

Il punto dolente della questione investirebbe, dunque, il presupposto di partenza, non la conseguenza che se ne trae: l'art. 22 di quella legge, infatti, non può dirsi conforme al quadro costituzionale vigente perché, prevedendo che la partecipazione degli enti locali costituisca principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali, presuppone, da un lato, che la tutela dell'ambiente sia una materia di competenza concorrente e non esclusiva dello Stato e, dall'altro, che la Regione, qualora decidesse di intervenire, debba farlo con legge (v. anche il già cit. art. 23) e non, semmai, con regolamento (su delega dello Stato). Non solo: che debba farlo con legge dopo aver sentito gli enti locali. Il che pare opinabile per le ragioni che seguono:

1) Solo la Costituzione e mai la legge dello Stato può attribuire una competenza legislativa in capo alla Regione. Non può, infatti sostenersi che insito nella *titolarità* di una competenza sia anche la facoltà di delegarne l'*esercizio*. Se un certo ente o un certo organo potesse a proprio piacimento spogliarsi della *titolarità* o dell'*esercizio* di una competenza che la Costituzione gli affida, non vi sarebbe necessità alcuna di disciplinare in modo puntuale tanto la devoluzione della *titolarità* della funzione legislativa (art. 116, comma

3, Cost.) o di quella amministrativa (art. 118, comma 2, Cost.), quanto la delega all'esercizio della funzione legislativa (art. 76 Cost.) o a quella della potestà regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.). Del resto, ipotesi di delega della funzione legislativa nel rapporto tra Stato ed enti sub-statali non sono del tutto sconosciute in altre ordinamenti. Basti pensare a quanto previsto dall'ordinamento costituzionale tedesco, ove all'art. 71 della *Grundgesetz* espressamente si stabilisce: "Nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato federale, i *Länder* possono legiferare solo in quanto una legge federale a ciò li autorizzi espressamente e nei limiti di tale autorizzazione". Chi sostenesse una differente lettura del riparto delle competenze legislative – come pure pare avallare implicitamente la Corte costituzionale – dovrebbe comunque essere poi coerente fino in fondo ed ammettere che persino le Regioni, nelle materie di propria competenza, possano legittimamente rinunciare, in favore dello Stato, all'esercizio delle funzioni che la Costituzione ad esse riserva.

2) Aver previsto che l'adozione della legge da parte della Regione debba essere preceduta dal parere degli enti locali vuol dire rafforzare l'efficacia della legge regionale e renderla, dunque, "atipica". Anche questo in palese violazione della Carta costituzionale: non potrebbe, infatti, sostenersi che la partecipazione al procedimento (a questo punto legislativo) degli enti locali sia conseguenza del principio di leale collaborazione, perché sostenere ciò (come pure sembra presupporre qui la Corte) vorrebbe dire ammettere che la collaborazione possa interessare finanche l'attività legislativa e non solo quella amministrativa (ma in senso contrario v. Corte cost., sentenze nn. 401 del 2007, 222 e 371 del 2008, 12 del 2009). Correttamente, invece, la stessa legge sulle aree protette del 1991 prevede che, in caso di istituzione di un Parco nazionale, l'intesa con la Regione abbia ad oggetto non già la legge con cui la decisione è adottata, quanto il decreto del Presidente della Repubblica (su proposta del Ministro dell'ambiente), con cui concretamente si dà vita al Parco (sebbene qui la previsione della partecipazione regionale ai soli "momenti amministrativi successivi" si collega non già alla necessità di rispettare le prescrizioni costituzionali sul riparto delle competenze, quanto all'esigenza di sottrarre la decisione legislativa sull'istituzione del Parco a condizionamenti di sorta da parte della Regione: v. sent. n. 422 del 2002).

5. L'ambiguità di fondo che la disciplina legislativa sull'istituzione della riserva naturale regionale conserva emerge significativamente da un passaggio della sentenza adottata: non può considerarsi legittima – afferma la Corte – l'adozione "di modalità procedurali che – come nella specie – si discostino *in peius* dai principi fondamentali tracciati dalla legislazione statale a garanzia dei diritti partecipativi". È evidente come con ciò il giudice costituzionale finisca per sovrapporre i due tipi di competenza legislativa, che la Costituzione considera, invece, distinti: da un lato, la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"; dall'altro, la "valorizzazione dei beni ambientali".

Se si trattasse, infatti, di competenza concorrente (come pare ammettere la Corte evocando i "principi fondamentali"), la Regione non potrebbe discostarsi dai principi né "in peggio" né "in meglio". I principi sono quelli che sono: quelli che stabilisce la legge dello Stato. Se, viceversa, si trattasse di una competenza esclusiva dello Stato (come pare ammettere la Corte utilizzando l'espressione "*in peius*"), allora non avrebbe senso alcuno neppure discorrere di principi fondamentali: alla Regione sarebbe precluso un immediato intervento in materia, residuando in capo ad essa solo la possibilità di innalzare e mai abbassare la soglia di tutela. Evenienza, quest'ultima, che, per le ragioni che si sono espone più sopra, è, però, da escludere nel caso dell'istituzione della "Pineta Dannunziana".