

La deroga agli «strumenti ambientali» secondo la Corte costituzionale (e il diritto dell'Unione europea)

di Giovanni Pizzoleo – Dottore in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Teramo

1. La decisione della Corte che qui si commenta è stata originata da un ricorso proposto in via principale dal Consiglio dei ministri, che ha investito i commi 6-*bis* e 6-*ter* dell'art. 8 della legge della Regione Veneto n. 60 del 1993, introdotti dall'art. 2 della legge regionale n. 17 del 2014.

Il comma 6-*bis* stabiliva – e stabilisce tuttora – che la Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, potesse adottare «apposite indicazioni tecniche aventi ad oggetto gli specifici requisiti delle strutture e delle recinzioni volte al ricovero dei cani e dei gatti e le modalità di custodia degli animali di affezione, con disposizioni specifiche per la custodia dei cani da parte dei privati»¹; il comma 6-*ter* prevedeva, invece, che «le strutture e le recinzioni» in questione, realizzate secondo le indicazioni tecniche emanate dalla Giunta, fossero «sempre consentite, anche in deroga alla normativa regionale e agli strumenti territoriali, ambientali, urbanistici ed edilizi».

Con il suo ricorso, il Consiglio dei ministri ha sostenuto che il comma 6-*bis* dell'art. 8 violasse l'art. 117, comma 1, Cost., e cioè che si ponesse in contrasto con la disciplina sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, recata dalla direttiva 92/43/CEE e recepita nel nostro ordinamento con d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357; esso, inoltre, ha lamentato che il comma 6-*ter* violasse l'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost., e cioè che fosse invasivo della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Con la sentenza n. 99 del 2015, la Corte costituzionale ha, quindi, dichiarato l'illegittimità dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 17, limitatamente al comma 6-*ter* introdotto dalla legge n. 60 del 1993.

2. Al fine di combattere l'insorgenza e la diffusione di malattie, anche di mero rilievo veterinario, la legge regionale n. 60 del 1993 ha dettato disposizioni concernenti la «tutela degli animali» e la «prevenzione del randagismo», che dal 2001 – in seguito alla revisione costituzionale effettuata dal

¹ Tale disposizione si pone in espressa attuazione della disciplina prevista dal comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge regionale n. 60 del 1993 (anch'esso introdotto dalla legge n. 17 del 2014), recante un generale divieto in capo «al proprietario o al detentore anche temporaneo di animali di affezione» quanto all'«utilizzo della catena o di qualunque altro strumento di contenzione similare, salvo che per ragioni sanitarie o per misure urgenti e solamente temporanee di sicurezza, documentabili e certificate dal veterinario curante».

Parlamento – risultano riconducibili alla materia della «profilassi internazionale», attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

Tale legge regionale è stata adottata in svolgimento della legge quadro n. 281 del 1991, la quale ha stabilito che lo Stato promuovesse e disciplinasse «la tutela degli animali di affezione (...), al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente» (art. 1); alla luce di tali finalità, le disposizioni della legge regionale hanno, quindi, riguardato essenzialmente la tutela della salute².

La legge regionale n. 17 del 2014, di modifica della legge n. 60 del 1993, dà ulteriore svolgimento alla legge quadro del 1991; e, da questo punto di vista, continua a porsi in esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, sebbene talune sue disposizioni lambiscano anche la materia ambientale³ e persino la sicurezza pubblica⁴. Tant'è che il suo art. 1, con il quale si è introdotto il comma 2-*bis* all'art. 3 della legge n. 60 del 1993, vieta l'uso di catene e di altri strumenti di contenzione similari, «salvo che per ragioni sanitarie o misure urgenti e solamente temporanee di sicurezza».

In questo modo, la disciplina regionale della tutela della salute ha incrociato quella in materia ambientale ed ha finito per porre il problema dei rapporti tra legge statale e legge regionale in termini qualitativamente diversi da quelli che sarebbero venuti ad esistenza se la disciplina si fosse esaurita tutta entro la materia della tutela della salute.

Com'è noto, infatti, secondo l'orientamento seguito dalla Corte costituzionale, la tutela dell'ambiente costituisce non tanto una “materia”, bensì un valore costituzionale talvolta «primario» (sent. n. 151 del 1986) ovvero «assoluto» (sent. n. 641 del 1987) e talaltra passibile di

² A tal proposito L. RONCHETTI, *La costruzione giurisprudenziale del regionalismo italiano*, in *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, 499, osserva che il principio orientativo del criterio della prevalenza materiale ha natura finalistica; ed infatti «l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma»: cfr. Corte cost., sent. n. 30 del 2005; sono, inoltre, significative in tal senso le sentenze della Corte cost., n. 326 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 422, n. 222, n. 213, n. 181 e n. 59 del 2006; n. 234 e n. 50 del 2005; n. 370 del 2003.

³ Cfr. D. MORANA, *Tutela della salute*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. Corso, V. Lopilato, Parte speciale, Vol. I, Milano, 2006, pp. 289-290, la quale precisa, infatti, che la “tutela della salute” è esposta alle due note problematiche della sovrapposizione e della interferenza con altre materie contenute negli elenchi dell'art. 117 Cost., non ultima la “tutela dell'ambiente”, che, connotandosi come trasversale, è idonea ad attraversare l'ambito materiale della “tutela della salute”. Sul punto, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che «accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (sent. n. 378 del 2007); inoltre, la Corte ha talvolta ritenuto ammissibili interferenze da parte del legislatore regionale sia con riferimento a “materie-non materie”, sia con riferimento a “materie vere e proprie”, riservate in via esclusiva allo Stato (sent. n. 407 del 2002).

⁴ Sebbene alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 21 del 2010), la materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone», resta indubbio che, dal punto di vista costituzionale, essa sia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

bilanciamento con altri valori costituzionali (sent. n. 85 del 2013, sul caso Ilva S.p.A. di Taranto). Essa, inoltre, ha precisato che tale “valore” costituisce un limite (esterno) all’esercizio delle competenze delle Regioni e che tuttavia il legislatore regionale possa intervenire nella tutela dell’ambiente solo a condizione che questa sia direttamente connessa con una competenza ad esso attribuita *ex art.* 117, commi 3 e 4, Cost. e unicamente a patto che detto intervento sia in condizione di innalzare gli *standard* di tutela ambientale fissati dalla legislazione statale⁵.

Il problema che nel caso di specie si è posto riguarda il fatto che l’intervento del legislatore regionale in materia ambientale si sarebbe concretato in una generica – e generale, stando a quanto si legge nella sentenza della Corte⁶ – deroga agli «strumenti ambientali» esistenti. E ciò sarebbe sufficiente a ridurre gli *standard* di tutela ambientale fissati dal legislatore statale.

3. La Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 2 della legge regionale n. 17 del 2014, nella parte in cui ha aggiunto il comma *6-ter* all’art. 8 della legge regionale n. 60 del 1993, limitatamente alla previsione secondo la quale le strutture e le recinzioni, realizzate secondo le modalità di cui al comma *6-bis* sarebbero state da consentire anche in deroga agli strumenti ambientali.

L’art. 3, comma *2-bis*, della legge n. 60 del 1993, prevede testualmente quanto segue: «al proprietario o al detentore anche temporaneo di animali di affezione è vietato l’utilizzo della catena o di qualunque altro strumento di contenzione similare, salvo che per ragioni sanitarie o per misure urgenti e solamente temporanee di sicurezza, documentabili e certificate dal veterinario curante». Il successivo art. 8, comma *6-bis*, stabilisce, quindi, che la Giunta regionale svolga ulteriormente la previsione dell’art. 3, comma *2-bis*, attraverso l’adozione di «indicazioni tecniche aventi ad oggetto gli specifici requisiti delle strutture e delle recinzioni volte al ricovero dei cani e dei gatti e le modalità di custodia degli animali di affezione, con disposizioni specifiche per la custodia dei cani da parte dei privati». L’art. 8, comma *6-ter*, precisa, infine, che «le strutture e le recinzioni, realizzate secondo le modalità di cui al comma *6-bis*, sono sempre consentite, anche in deroga alla normativa regionale e agli strumenti territoriali, ambientali, urbanistici ed edilizi».

⁵ Ed infatti, «la disciplina statale relativa alla tutela dell’ambiente viene a porsi funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell’ambiente» (così Corte cost., sent. n. 104 del 2008, pedissequamente ripresa dalla sent. n. 12 del 2009); la materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» legittima, *ex art.* 117, secondo comma, Cost. interventi del solo legislatore statale, nonostante, ma molto discutibilmente, lo Stato abbia talvolta delegato tale competenza in capo alle Regioni: v. legge n. 394 del 1991 sulle aree protette; in proposito E. DI SALVATORE, *La Corte costituzionale e la pineta dannunziana: una “selva oscura” nella quale la “diritta via” sembra essere smarrita*, in questa *Rivista*, n. 1/2012, 2 ss.

⁶ Nella sentenza in commento, infatti, al punto 4.3. del Cons. dir., la Corte precisa che «la legge regionale ha inteso regolare direttamente la materia in questione, dettando disposizioni volte a stabilire, in via generale ed astratta, quali interventi dovrebbero essere sottratti agli ordinari strumenti di tutela ambientale, ciò che deve ritenersi comunque precluso alla legislazione delle Regioni (*ex multis*, sentenze n. 303 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 325 del 2011)».

Ora, vero è che il comma 6-ter autorizzava una generica deroga (anche) agli strumenti ambientali e che ciò riguardasse anche strumenti posti in essere dallo Stato, ma ciò comunque non avrebbe comportato che il ricorso alla deroga fosse sempre consentito, giacché la disposizione si riferiva a situazioni di carattere eccezionale e temporaneo⁷. Ciò precisato, non spettava comunque alla Regione Veneto intervenire con misure legislative derogatorie.

Ad ogni modo, il punto di maggiore interesse che la questione di per sé pone è quello di comprendere se interventi siffatti possano essere dal legislatore liberamente, e in ogni momento, adottati.

Anche da questa prospettiva, tuttavia, un intervento derogatorio della tutela ambientale da parte dello Stato – specie in considerazione del fatto che la censura fatta valere dal ricorrente, e però ritenuta assorbita dalla pronuncia, si riferisse alla presunta violazione da parte dell'art. 8, comma 6-bis, della direttiva 92/43/CEE e, dunque, dell'art. 117, comma 1, Cost. – porrebbe un problema di eguale portata, in ragione della specifica disciplina della politica ambientale recata dal TFUE.

Com'è noto, la tutela dell'ambiente è attratta nel novero delle politiche europee e su di essa insiste una competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri: lo Stato è legittimato a spiegare un suo libero intervento in materia solo in quanto l'UE non abbia già prodotto una propria disciplina sull'oggetto considerato⁸. Di talché, qualora l'Unione europea abbia già esercitato la propria competenza, lo Stato potrebbe ulteriormente intervenire solo al fine di mantenere o prendere «provvedimenti per una protezione ancora maggiore», comunque compatibili con i Trattati.

Ed invero, una deroga alla regola della disciplina *in melius* posta dal TFUE potrebbe darsi solo alle condizioni previste dal Trattato ed eventualmente dal diritto secondario⁹: eventualità, questa, effettivamente considerata dall'art. 191, paragrafo 2, TFUE, in base al quale «le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».

⁷ Ed infatti, se da un lato (art. 8, comma 6-ter) risultava testualmente disposto che «le strutture e le recinzioni» di cui al comma 6-bis fossero «sempre consentite» anche in deroga agli strumenti ambientali, dall'altro va osservato che, riferendosi il comma 6-bis dell'art. 8 al comma 2-bis del art. 3, le strutture in questione sarebbero state (e sono) da realizzabili solo a fronte di ragioni sanitarie o di sicurezza «solamente temporanee», documentabili e certificate dal veterinario curante; circostanze, quindi, certamente eccezionali.

⁸ In un settore materiale per il quale i Trattati prevedano una competenza di tipo concorrente, «l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti»; tuttavia «gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria» (art. 2, paragrafo 2, TFUE); sul punto, si vedano anche R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, 38 ss., nonché E. DI SALVATORE, *La politica ambientale e il riparto di competenza tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in ID., *L'Europa e noi. Scritti di diritto costituzionale europeo*, Teramo, 2015, 282 ss.

⁹ In proposito, tuttavia, nulla dispone la direttiva 92/43/CEE invocata dal ricorrente; in essa, infatti, non è dato rintracciare alcuna disposizione che consenta agli Stati membri dell'UE di intervenire in deroga alla disciplina concernente la conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

Ragion per cui, al di là della distribuzione delle materie effettuata dall'art. 117 Cost., la prescrizione sul rispetto dei vincoli che discendono dall'Unione europea (comma 1) è in condizione di produrre effetti derogatori sul riparto della competenza tra il legislatore statale e quello regionale (commi 2, 3 e 4); per conseguenza, una eventuale deroga al diritto dell'Unione dovrebbe essere sempre notificata dallo Stato alla Commissione, a prescindere dalla concreta articolazione delle competenze sul piano interno: nel caso di specie, legittimato ad agire, anche per conto della Regione, sarebbe unicamente lo Stato.