

Valutazione ambientale strategica e informazione ambientale: note a margine della sentenza della Corte Costituzionale 1 dicembre 2006, n. 398

A cura della Dott.ssa Raffaella Porrato

Direzione Ambiente
Regione Piemonte

Con la sentenza n. 398/2006 la Corte si pronuncia su due temi nevralgici in materia ambientale, ovvero la valutazione ambientale strategica (di seguito VAS) e l'accesso del pubblico alle informazioni ambientali.

Si tratta di una pronuncia molto importante, oltre che per la rilevanza e la delicatezza dei temi trattati, anche per il momento storico in cui interviene, nell'ambito di un ripensamento globale della materia ambiente, frutto del processo di riscrittura in corso della parte Seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e del ricorso intentato dalle regioni innanzi alla Corte costituzionale avverso il decreto medesimo.

Proprio nell'ambito del suddetto del processo di opposizione al d.lgs., sfociato nell'impugnativa dello stesso, le regioni, proprio con riferimento al tema della VAS, ne avevano sostenuto la paradigmaticità, alla luce della consolidata giurisprudenza del Giudice delle leggi.

In altre parole, si era sostenuto, se costituisce criterio assodato quello della trasversalità del "valore ambiente", che si innesca su materie diverse, le quali pure possono sottendere competenze regionali (cfr. Corte cost. sent. 407/2002 536/2002, 96/2003 e 259/2004), la disciplina attinente alla VAS era parsa subito l'esempio che meglio poteva esemplificare il concetto di ambiente che interseca altre materie *in relazione alle quali ben possono sussistere competenze regionali, in primis* in riferimento alla materia in competenza concorrente *governo del territorio*.

La Corte costituzionale, nella sentenza che si va a commentare, fa proprie alcune delle argomentazioni sostenute dal fronte delle regioni, ricusando il ricorso intentato dallo Stato.

Ma veniamo ora al merito della pronuncia.

Con ricorso depositato il 14 luglio 2005 il Presidente del Consiglio dei Ministri impugnava la legge comunitaria del Friuli Venezia Giulia, legge 16 maggio 2005 n. 11, relativa al recepimento delle direttive comunitarie 27 giugno 2001, n. 2001/42 (valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente) e 28 gennaio 2003, n. 2003/4 (accesso del pubblico all'informazione ambientale), eccependo il difetto di competenza regionale proprio in relazione alla materia trattata, che, attinendo all'ambiente, non avrebbe consentito la possibilità di un recepimento da parte della Regione (art. 117, secondo comma lett. s Cost.)

L'art. 117 quinto comma della Cost., nonché le disposizioni di cui alla l. 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), consentirebbero infatti alle Regioni l'attuazione degli atti dell'Unione europea soltanto in relazione alle materie di propria competenza.

Dall'esame dei considerandi della direttiva 2001/42, si evincerebbe, secondo la tesi sostenuta dallo Stato, l'attinenza del recepimento alla competenza statale, avendo ad oggetto la VAS la fissazione di un *“elevato livello di protezione dell'ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile”* e pertanto *“standard di tutela la cui fissazione è riservata allo Stato nel suo ruolo di organo deputato alla cura di interessi di natura necessariamente unitaria”*.

La Corte costituzionale, procede, nel demolire l'impalcatura della tesi di parte statale, premettendo alcune considerazioni in ordine alla competenza al recepimento degli atti comunitari, in particolare richiamando una nota sentenza, invocata peraltro già dalla difesa regionale, secondo la quale *“le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa - devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione Europea”* (sent. 126/1996). Nessuna delle norme di cui alla direttiva 2001/42, a giudizio della Corte, sottintende la necessità di una attuazione unitaria

La Corte passa poi all'esame del merito della disciplina, di fonte comunitaria, attinente la VAS, sancendo la sicura attinenza alla materia ambiente, in forza sia dei medesimi considerandi invocati da parte statale a sostegno della competenza nazionale, sia in forza della più volte rimarcata necessità *di integrazione delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente all'atto della elaborazione e della adozione dei piani e programmi*, criterio quest'ultimo contenuto anche all'interno del trattato istitutivo della Comunità europea del 25 marzo 1957.

Inoltre dall'esame del campo di applicazione contenuto all'articolo 3 della direttiva 2001/42 e dal principio contenuto nel considerando per cui la direttiva ha *“carattere procedurale”* ai fini di una integrazione nelle procedure esistenti negli Stati membri, la Corte prende le mosse per affermare che *“la valutazione ambientale strategica pervade ambiti materiali diversi”* e che *“pur attinendo con certezza alla materia ambiente”*, non per questo discenda l'esclusione di ogni competenza regionale.

Proprio in ragione della trasversalità della materia ambiente e del suo intreccio con discipline differenti, la Corte disegna un quadro composito e complesso di competenze che si affiancano nella definizione della materia, giungendo ad affermare che la *“trasversalità della materia “tutela dell'ambiente” emerge con particolare evidenza con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia settori di sicura competenza regionale”*.

In altre parole, senza mettere in discussione il potere dello Stato di fissare standard di tutela uniformi in relazione a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sul territorio nazionale, la Corte riconosce in riferimento alla disciplina della VAS, la sussistenza di competenze regionali dirette alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

La Corte conclude dunque per la legittimità dell'intervento regionale di regolamentazione della VAS, anche in forza delle norme di cedevolezza in esso contenute, conformemente a quanto disposto dalla legge statale di regolamentazione dell'attuazione delle direttive comunitarie contenuto nella citata l. 11/2005, per le materie di competenza legislativa regionale e di competenza concorrente (art. 16).

Nessun cenno è contenuto - né forse lo si sarebbe potuto attendere-, con riferimento al problema della immediata esecutività della direttiva 2001/42, esclusa in forza di una dibattuta pronuncia del Tar Lazio 4 gennaio 2006, n. 82, neppure in relazione alle censure della difesa della

Regione ricorrente in riferimento alla possibilità di un intervento sostitutivo statale in assenza di regolamentazione della materia

Sul fronte della ripartizione delle competenze Stato-Regione in materia di ambiente ed in particolare in riferimento al Titolo Secondo del d. lgs. 152/2006, che contiene le norme di disciplina della VAS, non rimane ora che attendere la pronuncia della Corte in relazione al ricorso intentato dalle Regioni avverso il d. lgs. 152/2006, la cui udienza è fissata per la prossima primavera.

Passando ora al secondo degli argomenti affrontati dalla pronuncia, ovvero in relazione al capo Secondo della legge regionale impugnata, la Corte prende le mosse per affermare alcuni importanti ed innovativi principi in materia di **accesso del pubblico all'informazione ambientale**.

Lo Stato, analogamente e specularmente a quanto affermato per il tema della VAS, sostiene che la disciplina dell'accesso all'informazione ambientale sia di propria competenza in ragione della competenza esclusiva statale sulla materia ambiente e sulla materia *“coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'Amministrazione statale, regionale e locale”* (117, secondo comma lett. r).

La Corte, contestando l'impalcatura della tesi sostenuta dallo Stato, riconduce la materia non già alla tematica ambiente, bensì alla generale tematica del diritto d'accesso del pubblico ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, sottolineando come le norme non siano rivolte alla tutela dell'ambiente, ma ad una *migliore conoscenza da parte dei cittadini dei problemi ambientali concreti*.

Riportando la discussione nell'alveo della disciplina generale dell'accesso di cui alla legge 241/1990, la Corte disegna, come efficacemente definisce nella contigua sentenza n. 399/2006, un *sistema composito di tutela del diritto d'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori*.

Se infatti il diritto d'accesso, per espressa previsione legislativa, costituisce principio generale dell'attività amministrativa ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in forza dell'art. 117 secondo comma lett. m e la cui disciplina attiene allo Stato, è pur vero che sussiste una competenza di regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire ulteriori livelli di tutela.

Anche in riferimento alla disciplina speciale dell'accesso all'informazione ambientale viene ritenuto valido il principio del potere dello Stato di fissazione dei livelli essenziali di tutela, ma non già in riferimento alla materia ambiente, bensì in riferimento alla disciplina generale dell'accesso, consolidata nella legge generale 241/1990 che ne sancisce espressamente l'attinenza alle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Sulla scorta dell'impostazione della questione prospettata, la Corte giunge a rigettare, nella citata pronuncia 399/2006, il ricorso intentato dalla Regione nei confronti delle disposizioni di cui al d. lgs. 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale).

La Corte dunque, in forza del sistema composito delle competenze delineato, viene a ritenere legittima sia la regolamentazione statale della materia accesso del pubblico all'informazione ambientale, sia la regolamentazione regionale.

La regolamentazione statale dell'accesso all'informazione ambientale contenuta nel d.lgs. 195/2005, successiva all'emanazione delle norme regionali, viene interpretata come *“determinazione dei livelli essenziali di tutela destinata ad essere sostituita, in tutto o in parte, da*

una determinazione regionale precedente o susseguente alla normativa statale di attuazione della direttiva comunitaria”.

In riferimento da ultimo alla dedotta competenza statale in riferimento alla materia *coordinamento informativo statistico ed informatico* la Corte ne sancisce espressamente l'inconsistenza, poiché tale materia risulterebbe *chiaramente preordinata all'”assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione* (sent. 17/2004) e pertanto non ricorrerebbe in relazione alla disciplina dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

In esito alla trattazione si potrebbe affermare che sicuramente il quadro delineato dalla Corte con riferimento ai temi enucleati dalla pronuncia risulta chiaro e in linea con la precedente giurisprudenza, ma forse non univoco quanto ad interpretazione e quindi non garantista della ripartizione di competenza Stato – Regione, ma sicuramente si tratta di considerazioni estensibili a tutta quanta la materia ambiente e derivanti dalla impalcatura della Carta costituzionale.

Raffaella Porrato

Pubblicato il 28 dicembre 2006