SENTENZA 10 - 26 LUGLIO 2002, N. 407

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 30 del 31 luglio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 23 gennaio 2002, depositato in Cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

Udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2002 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Ferrari e Massimo Luciani per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

Considerato in diritto

1. - Il giudizio in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe, nei confronti della Regione Lombardia ha ad oggetto gli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della **legge regionale 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti)**, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed s) della Costituzione, nonché agli artt. 8, 9, 15, 18, 21 e 28 del decreto legislativo n. 334 del 1999 ed all'art. 72 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Premesso che la disciplina delle attività a rischio di incidente rilevante è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettere h) ed s), della Costituzione, il ricorrente sottolinea che questo tipo di riserva, innanzi tutto, esclude, per definizione, che i livelli di sicurezza per attività egualmente pericolose possano essere diversi da regione a regione ed in secondo luogo esclude conseguentemente che possano essere previsti adempimenti diversificati per le varie imprese, con possibile alterazione anche delle regole della concorrenza. Le disposizioni regionali impugnate sarebbero pertanto, ad avviso del ricorrente, costituzionalmente illegittime, in quanto invadono la competenza esclusiva dello Stato in materia di "sicurezza" ed "ambiente", avendo altresì un contenuto che, sotto vari profili, è difforme e contrastante rispetto ad una serie di norme "fondamentali" della disciplina statale.

2. - In linea preliminare va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, sollevata dalla difesa della Regione Lombardia, in base all'argomento che l'art. 10 della legge impugnata subordina l'efficacia della legge stessa alla "stipulazione dell'accordo di programma tra Stato e regione, di cui all'art. 72 del d.lgs. n. 112/1998". Va infatti osservato che l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche (cfr. sentenza n. 332 del 1998).

3. - Nel merito, il ricorso è infondato.

La disciplina specifica delle attività a rischio di incidenti rilevanti si è sviluppata soprattutto in

ambito comunitario, a decorrere dalla direttiva 82/501 CEE del 24 giugno 1982 - c.d. "direttiva Seveso - la quale introdusse prescrizioni dirette alla prevenzione dei rischi industriali, coinvolgendo specialmente il responsabile dell'attività a rischio. Il decreto di attuazione - d.P.R. 17 maggio 1988, n. 175 - stabilì infatti una serie di obblighi a carico dei fabbricanti, prevedendo altresì un complesso procedimento di controllo, con l'intervento di una pluralità di soggetti pubblici, nel cui ambito le regioni, in particolare, furono chiamate a svolgere compiti di vigilanza sugli impianti a minore pericolosità, soggetti alla c.d. "dichiarazione", nonché sul rispetto delle misure di sicurezza.

Il predetto atto comunitario è stato modificato dalla direttiva 96/1982 CE del 9 dicembre 1996, che ha accentuato il profilo del controllo tecnico-ispettivo, anche prevedendo forme di pianificazione urbanistica ed ambientale del territorio esterno agli stabilimenti. In attesa dell'attuazione di questa direttiva, l'art. 72 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha innovato il quadro organizzativo precedente, conferendo alle regioni, sia pure previa adozione di una specifica normativa, anche le competenze amministrative concernenti gli impianti a maggiore pericolosità, soggetti alla c.d. "notifica", e mantenendo allo Stato essenzialmente compiti di indirizzo e coordinamento.

Successivamente il decreto di recepimento - d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 - ha ulteriormente ampliato le precedenti competenze delle regioni attribuendo ad esse anche la disciplina dell'attività procedimentale connessa all'istruttoria tecnica, nonché l'individuazione delle procedure più idonee per l'adozione degli interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio di insediamento degli stabilimenti.

3.1. - Lo scrutinio di costituzionalità delle disposizioni regionali censurate va pertanto condotto sulla base del quadro di riparto delle competenze tra Stato e regioni, sul quale ora incide la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che reca "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

A questo scopo, il primo problema da risolvere, ai fini della determinazione della competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, riguarda l'individuazione della "materia" alla quale ricondurre la legge regionale in esame; materia che, secondo il ricorrente, è da identificare nei disposti delle lettere h) e s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

In proposito, appare improprio, nella fattispecie in esame, il riferimento alla materia "sicurezza", di cui alla lettera h) del citato art. 117. Non sembra infatti necessario a questo scopo accertare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di "sicurezza pubblica" assuma un significato restrittivo, in quanto usata in endiadi con quella di "ordine pubblico", o invece assuma una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via. È sufficiente infatti constatare che il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 - che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera l) della legge n. 59 del 1997 - induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001).

Alla luce di queste considerazioni, le disposizioni legislative in questione non possono rientrare nell'ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato dalla lettera h) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

33.2. - La disciplina in esame è invece riconducibile al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, relativo alla tutela dell'ambiente.

A questo riguardo va però precisato 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 (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso **l'evoluzione legislativa e la**

giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'**ambiente** come **"valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea 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** (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).

I lavori preparatori relativi alla **lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione** inducono, d'altra parte, 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.** In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare 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.

Anche nella fattispecie in esame, del resto, emerge dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente. A questo proposito occorre, innanzi tutto, ricordare che nei "considerando" della citata direttiva 96/1982/CE si afferma, tra l'altro, che la prevenzione di incidenti rilevanti è necessaria per limitare le loro "conseguenze per l'uomo e per l'ambiente", al fine di "tutelare la salute umana", anche attraverso l'adozione di particolari politiche in tema di destinazione e utilizzazione dei suoli. Più specificamente, il citato decreto legislativo di recepimento n. 334 del 1999, dopo avere, all'art. 1, premesso che il decreto stesso contiene disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a "limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente", all'art. 3, comma 1, lettera f) definisce "incidente rilevante" l'evento che "dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente". E gli stessi concetti vengono sostanzialmente ribaditi anche negli artt. 7, comma 1, e 8, commi 2 e 10, cosicché si può fondatamente ritenere, in riferimento alle norme citate, che il decreto in esame attenga, **oltre che all'ambiente, anche alla materia "tutela della salute", la quale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, rientra nella competenza concorrente delle regioni.**

Così pure **rientra nella competenza concorrente regionale la cura degli interessi relativi alla materia "governo del territorio"**, cui fanno riferimento, in particolare, gli artt. 6, commi 1 e 2, 8, comma 3, 12 e 14 dello stesso decreto, i quali prescrivono i vari adempimenti connessi all'edificazione e alla localizzazione degli stabilimenti, nonché diverse forme di "controllo sull'urbanizzazione". Anche le competenze relative alla materia della "protezione civile" possono essere individuate in alcune norme del citato decreto, come, ad esempio, l'art. 11, l'art. 12, l'art. 13, comma 1 lettera c), comma 2 lettere c) e d) l'art. 20 e l'art. 24, le quali prevedono essenzialmente la disciplina dei vari piani di emergenza nei casi di pericolo "all'interno o all'esterno dello stabilimento". Infine, **alcune norme**, come, in particolare, i citati artt. 5, commi 1 e 2, ed 11 dello stesso decreto, **sono riconducibili anche alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", egualmente compresa nella legislazione concorrente.**

In definitiva quindi il predetto decreto n. 334 del 1999 riconosce che le regioni sono titolari, in questo campo disciplinare, di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente.

4. - Così definito il quadro degli interessi sottostanti alla vigente disciplina sulle attività a

rischio rilevante, ne deriva che essa ha un'incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche - come si è visto - di competenza concorrente delle regioni, i quali appunto legittimano una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia, la cui violazione peraltro prospetta il ricorrente, anche se in via subordinata.

Alla luce di queste considerazioni **è da respingere il motivo principale di ricorso, secondo cui,** nel caso di specie, **la materia de qua dovrebbe ritenersi di competenza legislativa statale esclusiva, afferendo essa sia alla tutela dell'ambiente che alla sicurezza pubblica**. Ma è altrettanto da respingere il motivo prospettato in via subordinata, secondo cui "ove volesse considerarsi tale legge regionale alla stregua di atto regolamentare di competenza regionale", alcune norme di essa sarebbero illegittime sotto il profilo del mancato rispetto dei limiti fissati dal citato decreto legislativo n. 334 del 1999.

In proposito è da osservare, indipendentemente dalla inammissibile "degradazione" della legge regionale a regolamento regionale, che i ricordati artt. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 18 del d.lgs. n. 334 del 1999 stabiliscono che le regioni provvedono a disciplinare la materia con specifiche normative ai fini, in particolare, di "garantire la sicurezza del territorio e della popolazione". In questa ottica vanno appunto respinte le prospettate censure incentrate sull'asserito superamento dei limiti prestabiliti dal citato decreto legislativo n. 334 del 1999, dal momento 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.**

In questo senso, d'altronde, si è già espressa questa Corte, quando in una vicenda analoga, a proposito dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico, ha ritenuto non incostituzionale una disciplina regionale "specie a considerare che essa se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti" (sentenza n. 382 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2002.

Il Presidente: Ruperto
Il redattore: Capotosti
Il cancelliere: Fruscella
Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2002.
Il cancelliere: Fruscella