

La strumentale distinzione tra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale (nota a Corte cost., 14 gennaio 2010, n. 1)

Pietro Falletta

(Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso la LUISS Guido Carli)

1. Con la prima sentenza del 2010, la Corte costituzionale torna ancora una volta ad affrontare il controverso tema del riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di ambiente.

Nel caso di specie, la questione di legittimità concerne un settore normativo, quello relativo alle "acque minerali e termali", che afferisce in via diretta ed immediata alla salvaguardia dei fattori ambientali dall'inquinamento e che può essere quindi ascritto, almeno sotto il profilo della salvaguardia delle risorse idriche, alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di legislazione esclusiva dello Stato *ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost.*

Il ragionamento svolto dalla Corte perviene ad una declaratoria di incostituzionalità della normativa regionale impugnata proprio in forza della predetta "riserva statale" sulla materia, ma segue tuttavia un percorso alquanto tortuoso che di fatto accresce il livello di ambiguità in merito al riparto delle competenze legislative in materia¹.

La questione di legittimità è promossa dallo Stato avverso alcune disposizioni della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (*Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente*), e in

¹ Per un approfondimento delle questioni relative all'interpretazione del novellato art. 117 Cost., con specifico riferimento alla materia ambientale, cfr., tra gli altri, M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, in *Giur. cost.* 2002, 318; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 239 ss.; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2005; G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionale primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2006, 3 ss.; R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urb. app.*, 2002, 11, B. POZZO-M RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2004; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino 2008; A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari 2002.

particolare avverso l'art. 44, comma 8, il quale correla alla sua entrata in vigore la proroga per cinquanta anni delle concessioni perpetue di derivazione di acque pubbliche date senza limiti di tempo.

Secondo la difesa erariale, la norma regionale violerebbe il principio di temporaneità delle concessioni posto dall'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, ai sensi del quale «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79». Per lo Stato, la disposizione contenuta nel Codice dell'ambiente costituirebbe «l'espressione di uno *standard* di tutela ambientale che deve essere applicato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale». Ne conseguirebbe il contrasto tra la norma regionale impugnata e la norma statale interposta e, di qui, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., «che affida alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione volta alla tutela dell'ambiente».

La difesa regionale asserisce, invece, che la disposizione impugnata, in quanto prevede comunque un limite temporale a concessioni rilasciate senza termine di scadenza, sarebbe conforme al principio di "valore" della temporaneità delle concessioni posto dalla norma statale. Ne discenderebbe, ad avviso della resistente, che il diverso termine indicato nella disposizione censurata esprime in realtà «una scelta discrezionale che non è suscettibile di valutazione in termini di legittimità, una volta che è stato soddisfatto l'interesse alla tutela ambientale».

La Consulta, come accennato, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 8, della legge regionale affermando che il riparto costituzionale tra Stato e Regioni in materia di acque pubbliche riserva al primo la disciplina sulla tutela delle acque, in forza del citato secondo comma, lett. *s*), dell'art. 117 Cost., mentre lascia alle seconde unicamente il compito di regolare le modalità di fruizione del bene, in forza della competenza residuale di cui al comma 4 dello stesso art. 117 Cost..

Sussisterebbe, in particolare, «un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso».

Nel caso di specie, il limite massimo ordinario di durata delle concessioni di derivazione in trenta anni ed il principio di temporaneità delle concessioni stesse che lo presuppone, devono quindi considerarsi, secondo la Corte, quali «livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale e che fungono da limite alla legislazione regionale».

2. Le ragioni che inducono ad analizzare con particolare interesse la sentenza sin qui riassunta sono legate non solo e non tanto al concreto *decisum* della Consulta, visto che la declaratoria di incostituzionalità di una norma regionale in contrasto con *standards* di tutela più rigorosi fissati dallo Stato costituisce un'assoluta invariante di tutta la giurisprudenza costituzionale precedente. È il ragionamento complessivamente svolto dalla Corte che segna, piuttosto, una certa discontinuità rispetto ad altre pronunce su questioni analoghe, o, quanto meno, che aggiunge un tassello significativo per comprendere l'evoluzione dell'orientamento della Consulta in merito al riparto delle competenze legislative in materia ambientale.

Più precisamente, le affermazioni poste a supporto della decisione in commento sembrano procedere verso un definitivo ed integrale riconoscimento della competenza esclusiva dello Stato in materia di *tutela dell'ambiente*, con l'abbandono di alcune importanti precisazioni cui la Corte aveva fatto ricorso in precedenza per "sfumare" il perentorio titolo competenziale riconosciuto dall'art. 117, comma 2, lett. s).

Al riguardo, le pronunce rese dalla Consulta all'indomani della revisione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione lasciavano comunque configurare una sorta di potestà concorrente tra Stato e Regioni in materia ambientale, secondo una linea di continuità con il precedente assetto costituzionale².

² In questo senso, cfr. M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo Stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in www.federalismi.it, 8 aprile 2009, 7, il quale rileva una «spiccata linea di continuità che il giudice delle leggi mostra di privilegiare, evitando di abbandonare i tratti fondamentali della linea interpretativa affermatasi nel vigore del vecchio modello di riparto delle competenze, ossia continuando a concepire la potestà legislativa in tema di "tutela dell'ambiente" (e degli altri oggetti ad essa pertinenti) come una potestà sostanzialmente concorrente, o comunque ripartita tra il legislatore statale e il legislatore regionale, secondo un criterio ispirato – nella sostanza e, comunque, in senso lato – al principio di sussidiarietà e ai suoi corollari». In merito alla continuità tra vecchia e nuova disciplina costituzionale sull'ambiente, v. anche T. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente?*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 937; sull'applicazione della sussidiarietà legislativa al riparto di competenze ambientali, cfr. F. BENELLI, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 176 ss..

Infatti, sin dalla prima significativa decisione al riguardo, ossia la sentenza n. 407 del 2002³, veniva riservato «allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale», ma non si escludeva «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». In altri termini, si riconosceva alle Regioni potestà legislativa anche in relazione alla materia «tutela dell'ambiente» - nonostante l'art. 117, comma 2, lett. s), la riservasse letteralmente alla competenza esclusiva dello Stato - ritagliando all'interno della stessa materia ambiti di regolazione ulteriori rispetto ai livelli minimi di tutela posti dal legislatore statale.

Questa operazione esegetica, di certo rilevante rispetto all'estrema generalità del titolo di legittimazione contenuto nell'art. 117 Cost., si reggeva anzitutto sull'affermazione della *trasversalità* della materia ambiente, che consentiva alle Regioni di rimanere competenti per «la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali», in materie comunque rimesse alla potestà legislativa concorrente, quali il governo del territorio, l'energia, la valorizzazione dei beni ambientali o la tutela della salute⁴.

Un altro rilievo costantemente svolto dalla Corte estendeva ulteriormente i margini d'intervento della legislazione regionale, consentendole di accedere anche ad ambiti materiali direttamente ed immediatamente riconducibili all'ambiente ed alla sua tutela, quali l'acqua, l'aria, il suolo o la gestione dei rifiuti, e per questo apparentemente sottratti

³ Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407. Tra gli altri, si rinvia ai commenti alla sentenza di T. MAROCCO, *cit.*, e di G. GRASSO, *La tutela dell'ambiente di "smaterializza" e le Regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte Costituzionale, 10-26 luglio 2002, n. 407*, in www.amministrazioneincammino.it, 18 ottobre 2002, il quale considera la sentenza in questione, come le altre della Corte che intendono chiarire la portata del nuovo riparto di competenze in materia, un momento di necessario chiarimento per dare effettività «ad una riforma considerata altrimenti, paradossalmente, uno dei tanti progetti persi nelle aule parlamentari o rimasti tra gli appunti di ricerca dei chierici costituzionalisti».

⁴ Dichiarata non pienamente soddisfacente sotto vari profili questo modo di intendere la trasversalità dell'ambiente e la sua tutela, G. GRASSO, *cit.*, secondo cui, tra l'altro, non si può negare un settore materiale oggettivamente riconducibile alla tutela dell'ambiente e sarebbe, quindi, improprio, sotto tale profilo, l'accostamento tra regime dell'ambiente e regime dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m). Accoglie, invece, con favore l'applicazione trasversale della materia, M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, 875 ss., secondo cui in questo modo «si rende flessibile un criterio di riparto delle competenze che se inteso in senso rigido apparirebbe formalistico e votato all'ineffettività».

alla propria sfera di competenza⁵. Ci si riferisce alla configurabilità dell'ambiente non come una "materia in senso tecnico"⁶, ma come un "valore costituzionalmente protetto"⁷ in grado di attraversare, per l'appunto trasversalmente, molteplici ambiti normativi e di incidere sui più svariati beni ed interessi giuridici comunque collegati a quel valore.

Sul piano del riparto delle competenze, l'affermazione di tali principi comportava inevitabilmente che le Regioni potessero concorrere alla piena realizzazione del valore costituzionale protetto a prescindere dalla rigida delimitazione di materie operata all'art. 117 Cost.. In questa prima fase, la Corte chiariva, ovviamente, che l'intervento legislativo regionale in materia di tutela dell'ambiente sarebbe risultato ammissibile solo qualora fosse stato più *restrittivo* di quello statale, ossia quando avesse introdotto *standards* di maggior protezione degli interessi ambientali, attraverso misure di salvaguardia più rigorose degli *standards* minimi ed uniformi prescritti allo Stato⁸.

⁵ Sul punto, cfr. M. CECCHETTI, *ult. cit.*, 13-14, secondo cui «ammettere, come da sempre ha fatto la Corte, che le Regioni possano adottare misure di tutela dell'ambiente più rigorose rispetto agli *standard* minimi uniformi definiti dal legislatore statale, significa riconoscere una potestà legislativa regionale "diretta" sulla «tutela dell'ambiente» di tipo sostanzialmente residuale e non "confinata" entro i cataloghi delle "materie" diversamente denominate». In questo modo, secondo l'A., la Corte perverrebbe al risultato di una «sostanziale "delimitazione" della potestà legislativa dello Stato in tema di tutela dell'ambiente, a fronte della quale si aprono gli spazi di una "concorrente" legislazione delle Regioni di tipo residuale, non necessariamente "appoggiata" su altri e distinti titoli materiali nominati».

⁶ La Corte sostiene, in particolare, che «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».

⁷ La Consulta rinvia espressamente ad una propria giurisprudenza «antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione», in particolare le sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998, da cui sarebbe 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».

⁸ Nella sentenza n. 536/2002, la Corte chiarisce che neanche la Regione speciale Sardegna può procrastinare la chiusura della stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, trattandosi di un «nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica». Per un commento alla sentenza, v. S. DELIPERI, *La Corte costituzionale frena la "deregulation" in materia venatoria*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 525 ss., e A. BURATTI, *La tutela dell'ambiente come "valore costituzionalmente protetto" in due recenti sentenze della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 21 luglio 2003. Altra pronuncia che, come corollario del principio di maggior protezione, vieta alle Regioni deroghe *in pejus* degli *standards* fissati con legge statale, è la sent. n. 226 del 2003 (in senso analogo, v. anche sent. n. 227/2003), ove la Corte, sempre in materia di caccia, respinge la difesa regionale secondo cui «la disciplina statale rivolta a garantire *standards* uniformi di tutela non potrebbe pregiudicare le determinazioni regionali ove queste non siano irragionevoli e non ostacolano la sopravvivenza e la riproduzione delle specie che sono oggetto

Il carattere valoriale dell'ambiente forniva, quindi, il parametro di giudizio essenziale per la delimitazione delle competenze in tutti i settori incisi da interessi ambientali, in via diretta o indiretta, così frammentando la disciplina della materia solo "a-tecnicamente" costituzionalizzata dall'art. 117, comma 2, lett. s), in nome del *principio di maggior protezione*⁹, mutuato dall'ordinamento comunitario. In quest'ottica, la trasversalità della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" andava intesa non solo come capacità del valore di "permeare" la disciplina di numerosi e differenti ambiti, in forza del principio di integrazione¹⁰, ma anche come idoneità del valore stesso ad essere inciso da normative regionali che assicurassero una maggior tutela degli interessi ambientali di volta in volta coinvolti¹¹.

Questo percorso argomentativo della Corte, che consentiva di mantenere una sorta di competenza concorrente tra Stato e Regioni in vista della massima salvaguardia degli interessi ambientali, muta progressivamente a partire da alcune sentenze del 2007, anticipate per certi aspetti da altre pronunce che, pur nel quadro dei ragionamenti appena riportati, lasciavano intendere soluzioni ben diverse sia sul versante del riparto di competenze legislative, sia in merito alla tutela complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema.

Al riguardo, la Consulta, già nel 2003¹², si era pronunciata per l'annullamento di una serie di leggi regionali relative alla fissazione di limiti territoriali ulteriori rispetto a quelli

della proroga», e dichiara quindi incostituzionale la normativa impugnata «in quanto lesiva di uno *standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale».

⁹ Sul principio di maggior protezione, in termini generali, v. P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 105 ss.; con riferimento all'applicazione del principio nella giurisprudenza costituzionale, cfr. M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, cit., 334 e Id., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano 2000, 285 ss..

¹⁰ Il principio di integrazione è contenuto nell'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Sulla natura e sull'attuazione del principio, sia consentito rinviare a P. FALLETTA, *La "permeabilità" e l'integrazione del valore ambiente nell'ambito delle politiche di sviluppo*, in www.amministrazioneincammino.it, 20 aprile 2009.

¹¹ Al riguardo, D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino 2009, 191, rileva che «anziché essere la "materia" ambiente a "tagliare" trasversalmente gli ambiti di interesse regionale, al contrario è essa stessa ad essere "attraversata" dalle competenze regionali».

¹² Corte cost., sentenze nn. 307 e 331 del 2003. Per un commento delle due sentenze, si rinvia a M.A. MAZZOLA, *La Corte costituzionale detta il «decalogo» della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base della inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. amb.*, 258, e G. TARANTINI, *La disciplina dell'elettrosmog tra Stato e Regioni*, in www.federalismi.it,

derivanti dalla legislazione statale in materia di *inquinamento elettromagnetico*, e che quindi introducevano deroghe più rigorose rispetto agli *standards* nazionali di protezione dal predetto inquinamento.

La Corte, premettendo che dalla precedente giurisprudenza «non può trarsi in generale il principio della derogabilità *in melius* (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato»¹³, aveva dichiarato illegittima la normativa regionale che pure era stata adottata all'interno di materie di potestà concorrente, quali "tutela della salute", "ordinamento della comunicazione" e "governo del territorio".

In questi casi, la Consulta aveva fatto leva sul «preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee» - sancito dalla legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici¹⁴ - per escludere l'ammissibilità di un intervento delle Regioni che stabilisse limiti *più rigorosi* rispetto a quelli fissati dallo Stato. Per la realizzazione del predetto interesse nazionale, solo la legge statale poteva ritenersi competente alla fissazione dei valori-soglia e quindi alla determinazione degli *standards* minimi di tutela dell'ambiente, giacché, nel caso di specie, la fissazione unitaria dei predetti valori, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresentava «il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese»¹⁵.

In sostanza, la Corte costituzionale cominciava a non configurare più l'ambiente quale *valore costituzionale* in termini assoluti, ma a relativizzarne la portata in funzione del necessario bilanciamento con altri interessi e, in particolare, con quelli relativi allo sviluppo economico ed infrastrutturale del Paese.

2004. Sulla sent. n. 307/2003, in particolare, v. Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, 2004, 623 ss..

¹³ Corte cost., 7 novembre 2003, n. 331, par. 5.2. del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Legge 22 febbraio 2001, n. 36. La Corte evidenzia che l'incostituzionalità delle disposizioni regionali impugnate dipende proprio dalla sopravvenienza di «una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime, necessariamente correlate le une alle altre, attinenti alla protezione ambientale, alla tutela della salute, al governo del territorio e alla diffusione sull'intero territorio nazionale della rete per le telecomunicazioni» (sent. n. 331/2003, par. 5.2. del *Considerato in diritto*).

¹⁵ Corte Cost., 7 ottobre 2003, n. 307, par. 7 del *Considerato in diritto*.

Dal 2007 in poi, sino ad arrivare alla sentenza in commento, la giurisprudenza costituzionale sembra sviluppare in modo più compiuto questo orientamento decisamente meno aperto nei confronti della legislazione regionale di maggior protezione ambientale¹⁶. Il passo decisivo che la Corte muove verso questa nuova prospettiva è la concezione dell'ambiente come "bene della vita, materiale e complesso", riconducibile senz'altro ad una "entità organica" quale, ad esempio, il *paesaggio*, che rappresenta "l'ambiente nel suo aspetto visivo"¹⁷. In quest'ottica, pertanto, «l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico»¹⁸.

L'ambiente, in altri termini, non ha più i contorni indefiniti di un valore che attraversa differenti ambiti materiali, ma si fa esso stesso materia e va considerato «quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto»¹⁹. In questo modo, si intende attribuire un contenuto specifico e dirimente alla riserva di legislazione statale esclusiva, a fronte di interventi regionali volti a disciplinare materie distinte, oggetto di potestà concorrente o residuale. Le conseguenze più immediate di questa nuova chiave di lettura sono, infatti, riscontrabili proprio all'interno del sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Particolarmente significativo, al riguardo, è quanto la Corte afferma proprio in merito all'oggetto concreto della potestà legislativa regionale, in alcuni passaggi che tradiscono un tratto di evidente discontinuità rispetto alla giurisprudenza precedente.

In una stessa pronuncia²⁰, la Consulta afferma, anzitutto, che «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», nonostante ribadisca, quasi pedissequamente, che le Regioni «possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati». In realtà, questi interventi regionali possono essere ammessi «ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti

¹⁶ Le prime sentenze che segnano il cambio di prospettiva sono la n. 367 e la n. 378 del 2007. In seguito, *ex multis*, si rinvia, per il 2008, alle sentenze nn. 62, 104, 105, 180 e 232; per il 2009, alle decisioni nn. 10, 12, 30 e 61 del 2009.

¹⁷ Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, par. 7 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 367/2007, par. 7.1. del *Considerato in diritto*.

¹⁹ Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378, par. 4 del *Considerato in diritto*.

²⁰ Corte cost., 5 marzo 2009, n. 61, in materia di rifiuti.

delle loro competenze»²¹. Si tratterebbe, conclude la Corte, «di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione», non potendosi riconoscere, quindi, un autonomo titolo che legittimi interventi di mera tutela dell'ambiente.

Sempre nella stessa ottica vanno lette altre recenti affermazioni della Corte volte anch'esse a circoscrivere, e spesso a precludere, ogni prerogativa regionale nell'ambito della tutela ambientale. In particolare, la Corte sostiene che «il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto *indiretto e marginale* della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente»; immediatamente dopo, tuttavia, anche questo piccolo spiraglio di un non meglio precisato effetto "indiretto e marginale"²² della legislazione regionale sulla protezione dell'ambiente viene chiuso, laddove si precisa che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime *non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato*»²³.

Dal complesso della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente, si ricava, quindi, il progressivo abbandono di formule volutamente generali e a-tecniche o di affermazioni che legittimino un confine mobile della materia stessa. Principi e regole in un primo momento determinanti per la creazione di un sistema di riparto sostanzialmente concorrente tra Stato e Regioni e diretto, in primo luogo, all'attuazione del principio di maggior protezione ambientale, non ricorrono più con la stessa frequenza o, comunque,

²¹ M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo Stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, cit., 24, si chiede «ma come si effettua il sindacato sulle *finalità* dei legislatori e, soprattutto, come è possibile ricondurre tali *finalità* a competenze diverse, statali o regionali, se le discipline normative da scrutinare stabiliscono parimenti «*livelli di tutela dell'ambiente*»?».

²² M. CECCHETTI, *ult. cit.*, 23, anche in questo caso, si chiede «cosa mai può significare l'aggiunta del requisito della "marginalità" dell'effetto ambientale prodotto da una normativa regionale? Con indicatori e rispetto a quali parametri dovrebbe essere misurato?».

²³ Corte cost., 18 giugno 2008, n. 214. La Corte riprende le motivazioni addotte nella sentenza n. 307/2003 per escludere qualsiasi intervento regionale, quantunque più rigoroso, precisando che «spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia».

con la stessa centralità che gli veniva riservata nelle prime sentenze successive alla riforma del Titolo V. A tal riguardo, l'ambiente più che essere un *valore costituzionale* e *non una materia in senso tecnico*, diventa, piuttosto, un *bene della vita materiale e complesso*, cui fa capo, viceversa, una *materia* in senso proprio, spettante in via esclusiva allo Stato.

In definitiva, la *trasversalità* dell'ambiente non è più un attributo del *valore costituzionale*, quale indice di una tutela differenziata e sempre più ampia dell'ambiente, ma diventa a pieno titolo la modalità attuativa della competenza legislativa statale prevista dall'art. 117, comma 2, lett. s), che può così espandersi verso ambiti materiali di potestà concorrente o residuale anziché essere "invasa" da una legislazione regionale più rigorosa.

3. La sentenza in commento si inserisce nel solco di questa progressiva ricostruzione stato-centrica della tutela ambientale, introducendo elementi che restringono ulteriormente le maglie della legislazione statale e che la rendono difficilmente penetrabile da parte del legislatore regionale. Anzi, ad essere decisamente allargate e sfilacciate sono piuttosto le maglie della competenza regionale, non solo nella specifica materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", ma in tutti quegli ambiti materiali che in qualche modo risulterebbero attraversati da interessi ambientali.

La Corte, come detto, pone al centro delle proprie considerazioni in diritto, al fine di dichiarare l'incostituzionalità della legge regionale impugnata, la tesi della netta distinzione tra *tutela e fruizione* dell'ambiente. Nel caso di specie, corrisponde ad una esigenza di tutela delle acque minerali e termali, e costituisce, quindi, «un livello adeguato e non riducibile in materia di tutela dell'ambiente», la norma statale che fissa in trenta anni, salvo alcune eccezioni, la durata massima delle concessioni di derivazione; ne discende l'illegittimità dalla disposizione della legge campana che aveva previsto, seppur in via transitoria²⁴, una durata cinquantennale per le stesse concessioni.

Come precisato in premessa, il puntuale *decisum* della Corte appare in linea con tutta la giurisprudenza costituzionale successiva - ed in parte anche precedente - alla riforma del Titolo V Cost.. In sostanza, si ribadisce che, ogniqualvolta lo Stato fissi uno *standard* di tutela, le norme regionali contenenti una disciplina meno rigorosa rispetto a detto

²⁴ La norma contenuta all'art. 44, comma 8, è rubricata come "transitoria", nel senso che alla scadenza dei cinquanta anni trova applicazione il comma 4 dell'art. 4 della stessa legge regionale n. 8 del 2008, e cioè la previsione di durata delle concessioni per un periodo compreso tra quindici e trenta anni.

standard risultano conseguentemente illegittime. Come detto, si tratta di un principio consolidato e, in linea di principio, evidentemente conforme alla riserva di legislazione esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Quel che, invece, vale la pena di analizzare con particolare attenzione è il ragionamento che la Corte svolge per sancire implicitamente l'inderogabilità, sostanzialmente assoluta, degli anzidetti *standards* statali, con inevitabili ripercussioni sulla delimitazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale.

Al riguardo, va evidentemente verificata la tenuta della netta distinzione tra *fruizione e tutela* dell'ambiente attraverso cui la Corte costituzionale sembra compiere un ulteriore e decisivo passo in avanti verso la sottrazione alle Regioni, quanto meno in linea di principio, di ogni competenza non solo in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", ma più in generale su buona parte della normativa comunque riconducibile a tematiche ambientali.

Dalla *summa divisio* tra tutela e fruizione dell'ambiente ai fini del riparto delle competenze legislative sembra, infatti, discendere che qualsiasi disposizione in merito agli interessi ambientali possa essere ascritta alla competenza statale allorché si invocano esigenze di tutela dei relativi beni.

In via speculare, qualsiasi disposizione regionale sull'ambiente può sempre risultare astrattamente incostituzionale, anche con riferimento a disposizioni volte, come vorrebbe la Corte, a regolare esclusivamente la fruizione dei beni ambientali. Al riguardo, infatti, non sembra configurabile una normativa sull'utilizzo dei beni ambientali indifferente o persino in contrasto con esigenze di tutela dell'ambiente medesimo; quindi, solo apparentemente tali disposizioni potrebbero essere riservate alla potestà legislativa delle Regioni, concorrente o residuale, ben potendo lo Stato invocare la necessità di un intervento di protezione e salvaguardia e quindi svuotare il contenuto dell'anzidetta competenza regionale²⁵.

²⁵ Le affermazioni ed i risultati cui intende pervenire la Corte risultano inequivocabilmente chiariti in P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, Relazione al Convegno di studi su AMBIENTE IN-FORMAZIONE.- Roma, 20 gennaio 2010- Palazzo Allianz- Sala Marco Aurelio, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it, il quale afferma che «l'ambiente è un bene materiale»; che «la competenza dello Stato in materia di tutela ambientale ha carattere "esclusivo" e che, pertanto, le competenze regionali non possono avere come scopo anche la tutela dell'ambiente»; che «la tutela dello Stato non può essere ridotta a *standard* minimi di tutela validi per tutto il territorio nazionale, ma deve

Peraltro, anche qualora non si dovesse far leva sull'esclusiva competenza statale in ordine alla protezione dell'ambiente, i più rigorosi *standards* regionali di tutela potrebbero essere comunque neutralizzati da esigenze di bilanciamento tra interessi ambientali ed interessi di altra natura, quali la concorrenza, il mercato, il governo del territorio, etc., compito che la Corte riserva, come sopra chiarito, sempre al legislatore statale.

Questa considerevole compressione dell'ambito d'intervento delle Regioni in materia ambientale deriva proprio dall'equivoca configurazione del criterio dirimente utilizzato dai giudici costituzionali. La distinzione tra tutela e fruizione dell'ambiente non può essere, infatti, così netta e decisiva come vorrebbe la Corte, giacché qualsiasi utilizzo di beni rilevanti per l'ambiente si accompagna necessariamente ad esigenze di protezione, tanto più se si tratta di beni inscindibilmente connessi agli equilibri ecologici e paesaggistici e quindi da disciplinare con finalità eminentemente di tutela. Ne deriva che norme regionali sul concreto utilizzo del bene saranno sempre esposte al rischio di incostituzionalità per contrasto con eventuali norme statali che intendessero regolare l'uso di quel bene con scopi di protezione e salvaguardia, proprio per l'impossibilità di separare - soprattutto con riferimento a taluni settori particolarmente "sensibili" per l'ambiente - la fruizione dalle esigenze di tutela. L'una deve essere, infatti, strumentale all'altra, non essendo immaginabile un uso dell'ambiente indifferente o addirittura contrario alla sua stessa tutela.

La questione specifica sottesa alla sentenza in commento conferma il predetto assunto, giacché si riferisce ad una materia, come quella delle acque minerali e termali, rispetto alla quale risulta chiaramente improprio scindere il momento della tutela da quello della fruizione, se non a costo di pervenire a conclusioni evidentemente contraddittorie. La dichiarazione di incostituzionalità della norma regionale che disciplinava la durata delle concessioni di derivazione è, infatti, assunta sul presupposto che la norma statale interposta avesse finalità di tutela; in realtà, non può negarsi che l'intento della predetta norma regionale fosse quello di regolare un aspetto tipico della fruizione del bene, ossia, appunto, il regime delle concessioni d'uso; un ambito, quindi, che la Corte solo

prevedere una tutela dell'ambiente "adeguata e non riducibile", mentre le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze (salute, governo del territorio, ecc.), possono adeguarsi a livelli di tutela ambientale anche più elevate e rigorose, al fine, però, di meglio esercitare le proprie competenze e non per apprestare una maggiore tutela ambientale, già adeguatamente predisposta dallo Stato».

ipoteticamente avrebbe inteso riservare alla competenza regionale ma che è così destinato a rimanere privo di un reale contenuto.

Com'è evidente, la tutela si sovrappone necessariamente alla fruizione del bene e una decisione sulla competenza che si fondi, in realtà, sulla separazione dei due ambiti determina evidentemente un corto circuito logico e diventa meramente strumentale al risultato di affidare allo Stato, in ogni caso, la determinazione della "giusta misura" della fruizione e, allo stesso tempo, della tutela dell'ambiente.

Giova chiedersi, al riguardo, a quale conclusione sarebbe pervenuta la Consulta se le Regioni avessero fissato un termine di durata delle concessioni inferiore a quello trentennale previsto dallo Stato. Ebbene, in coerenza col ragionamento svolto nella sentenza in commento, la Corte avrebbe dovuto annullare comunque la norma regionale perché sempre in contrasto con una norma statale di tutela, in questo caso anche a prescindere da esigenze di bilanciamento con altri interessi rilevanti. A meno di non aggiungere nuovi profili di ambiguità e ritenere tale norma legittima perché relativa alla fruizione del bene, ma in questo caso mettendo a rischio la costituzionalità della norma statale, non più sorretta da specifiche finalità di tutela.

4. La sentenza in commento può considerarsi un inevitabile corollario della posizione progressivamente assunta dalla Corte costituzionale in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale.

L'iniziale slancio idealistico che aveva spinto la Corte a configurare l'ambiente come un "valore costituzionalmente protetto", tale da incidere trasversalmente su differenti ambiti materiali e da legittimare interventi concorrenti di Stato e Regioni purché diretti alla massima protezione del valore, era già stato smorzato dalle sentenze del 2003 che affidavano unicamente allo Stato il compito di bilanciare gli interessi ambientali con altri interessi rilevanti, così facendo prevalere una logica di integrazione piuttosto che di maggior tutela dell'ambiente.

Le pronunce del 2007 hanno successivamente creato un'adeguata cornice giuridica per la progressiva inversione di tendenza in favore della legge statale, "materializzando" il valore ambiente²⁶ ed ancorandolo ad un ambito concreto di stretta pertinenza statale.

²⁶ Sul punto, sempre con estrema chiarezza, P. MADDALENA, *cit.*, 12 evidenzia che la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ambiente ha « chiarito una volta per tutte che non esistono "materie-valore", "materie-fine", "materie trasversali", "materie non in senso stretto", o semplicemente

La sentenza in commento cerca di fissare i contenuti del predetto ambito materiale, con l'intento, tuttavia, di rendere potenzialmente indeterminato il confine della normativa sulla tutela rispetto a quello della normativa sulla fruizione²⁷.

In quest'ottica, non sembra più utile distinguere la potestà legislativa regionale in "indiretta", "attuativa" o "delimitata", ovvero riflettere sull'applicazione di un «criterio di prevalenza» tra le materie per individuare, di volta in volta, possibili margini d'intervento delle Regioni. In realtà, la Consulta intende adesso applicare alla lettera il disposto dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., assegnando alla materia "tutela dell'ambiente" un valore «nello stesso tempo oggettivistico e finalistico»²⁸.

Sotto il profilo "oggettivistico", la materia ha una consistenza ben concreta ed è riservata inequivocabilmente allo Stato; grazie, inoltre, alla sua valenza "finalistica", il predetto ambito oggettivo potrà espandersi pressoché liberamente e, semmai, sarà bilanciato con esigenze di altro tipo, ma sempre da parte del legislatore statale.

Il carattere trasversale della materia è quindi definitivamente declinato in favore delle notevoli capacità espansive della competenza legislativa statale sulla tutela. Le Regioni, dal canto loro, potranno sì fissare *standards* più rigorosi di protezione ma rimarranno, tuttavia, costantemente esposte ai confini indeterminati della predetta legislazione statale che potrà così vanificare ogni intervento di maggior tutela.

Tutt'al più, le Regioni potranno far leva sulle proprie competenze concorrenti, soprattutto in materia di "valorizzazione dei beni ambientali", in modo da realizzare un'integrazione funzionale tra attività di tutela e di valorizzazione con riferimento ai predetti beni, sul modello della disciplina dei beni culturali ove sia il legislatore costituzionale, sia quello

"compiti"» giacché «tutte le materie elencate dall'art. 117 della Costituzione hanno valore oggettivo, contengono cioè un oggetto di tutela, che può essere il più vario».

²⁷ Nonostante le affermazioni riportate appena sopra (v. note 25 e 26), P. MADDALENA, *cit.*, 13, afferma che i principi introdotti dalla giurisprudenza costituzionale più recente avrebbero, in realtà, «esaltato le competenze regionali, in quanto oggi le Regioni, anziché rincorrere una loro improbabile competenza "integrativa" in materia di tutela dell'ambiente, possono esplicare le proprie competenze (si pensi alla salute) attenendosi anche a livelli di tutela ambientale più elevati, mentre è stato posto in discussione, per il caso di concorso di materie, il cosiddetto "principio di prevalenza", che in pratica sottrae loro l'esercizio di importanti competenze». In sostanza, secondo l'A., l'abolizione del predetto principio di prevalenza ed il ricorso all'intesa forte restituirebbero alle Regioni «rilevantissime e non rinunciabili potestà». In realtà, l'unico margine che la giurisprudenza in questione sembra concedere alle Regioni - private di un autonomo titolo di legittimazione in materia di tutela dell'ambiente - è la necessità di una «intesa forte» qualora lo Stato volesse invadere competenze costituzionalmente riservate alle Regioni stesse.

²⁸ P. MADDALENA, *cit.*, 13.

ordinario hanno favorito un'unità ordinamentale e una continuità di disciplina fra l'uno e l'altro profilo con la definizione di finalità ed obiettivi comuni²⁹.

In ogni caso, la vastità ed eterogeneità della materia ambientale - che prescinde, come originariamente segnalato dalla stessa Corte costituzionale, da un ambito oggettivo chiaramente definito e concreto - imporrebbe di andare oltre la mera integrazione tra tutela e valorizzazione per consentire, invece, a tutti i soggetti dell'ordinamento di concorrere, ciascuno nel proprio ambito, a politiche di maggior protezione degli interessi ambientali.

Un'applicazione anche sul versante della *tutela ambientale* di un sistema normativo "policentrico" che, nel rispetto degli *standards* minimi di protezione fissati dallo Stato, rimanga aperto ad una disciplina concorrente e differenziata da parte delle Regioni - ovviamente volta alla maggior tutela dell'ambiente - risulterebbe, infatti, non solo più attenta agli interessi ambientali, ma anche più aderente al modello tracciato dalla novella del 2001.

Peraltro, lo stesso Titolo V prevede all'art. 116, comma 3, che con legge dello Stato, sulla base di intese con le Regioni interessate, possano essere attribuite a queste ultime forme e condizioni particolari di autonomia, anche legislativa, in alcune specifiche materie, fra cui in particolare quella prevista all'art. 117, comma 2, lett. s), ovvero, appunto, "la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

La Corte sembra, tuttavia, aver intrapreso una strada ben diversa da quella sin qui accennata e che originariamente proprio essa aveva contribuito a tracciare. Per effetto di questa inversione di tendenza, risultano inevitabili nei ragionamenti odierni alcune forzature, prima fra tutte quella di supporre che possano esistere disposizioni di legge sulla fruizione dell'ambiente indifferenti ad esigenze di tutela degli stessi interessi ambientali.

In questo modo, non è, evidentemente, trascurabile il rischio di collocare in via definitiva la cura dei predetti interessi sul piano della valutazione eminentemente politica, come lasciavano già ampiamente prevedere le sentenze sul bilanciamento degli interessi adottate a partire dal 2003. Quel che ne consegue è il progressivo svuotamento di un

²⁹ Sul punto, v. G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, Relazione al Convegno *I beni culturali in Italia dopo il Codice Urbani*, Milano, Università Cattolica, 1° ottobre 2004, reperibile in www.aedon.mulino.it.

valore costituzionale protetto di fronte alla “ragion di Stato” di volta in volta prevalente, e, pertanto, la pericolosa sovraordinazione delle contingenti necessità politiche rispetto alla piena tutela e protezione degli interessi ambientali.