

**L'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 117 E DELL'ART. 118 DELLA
COSTITUZIONE SECONDO LA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
IN TEMA DI TUTELA E DI FRUIZIONE DELL'AMBIENTE¹**

di

Paolo Maddalena

(Giudice della Corte costituzionale)

10 marzo 2010

Sommario: 1.- L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale prima della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. 2.- I problemi interpretativi introdotti dalla riforma del Titolo V e le difficoltà di dare piena attuazione alla disposizione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. 3.- la revisione della giurisprudenza costituzionale in materia, a partire dalle sentenze n. 367 e n. 378 del 2007. 4.- La sentenza n. 378 del 2007, paragrafo quattro, della parte in diritto. L'ambiente come bene materiale, complesso e sistemico. Distinzione fra tutela o conservazione ed uso o fruizione dell'ambiente. La disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente come limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza. 5.- La sentenza n. 61 del 2009: la possibilità per le Regioni di stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze, livelli di tutela ambientale più elevati. La tutela dell'ambiente resta comunque assicurata dai livelli adeguati e non riducibili di tutela posti dallo Stato. 6.- La sentenza n. 225 del 2009, paragrafo quattro, della parte in diritto. Sostituzione dell'espressione atecnica "intreccio inestricabile di competenze", con l'espressione tecnica "concorso di competenze sullo stesso oggetto (l'ambiente)". Il bene ambiente ha un contenuto, nello stesso tempo, oggettivo e finalistico. Lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 118 Cost., può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali, regionali, o degli enti locali. 7.- La sostituzione dell'espressione atecnica "incrocio di materie" con l'espressione tecnica "concorso di materie". La sentenza n. 397 del 2009 pone in discussione il cosiddetto "principio di prevalenza", conseguente al cosiddetto "incrocio di materie". La lettura coordinata dell'art. 117 Cost. e dell'art.

¹ Relazione al Convegno di studi su AMBIENTE IN-FORMAZIONE.- Roma, 20 gennaio 2010.- Palazzo Allianz- Sala Marco Aurelio

118 Cost. evidenzia l'aspetto della necessaria attuazione sul piano amministrativo di tutte le competenze esercitate sul piano legislativo. La funzione fondamentale della previsione dell'intesa, qualora lo Stato, nel dettare la disciplina di provvedimenti particolarmente complessi (piani, programmi), utilizzi materie, e collegate competenze, proprie delle Regioni. 8.- L'importanza, sul piano generale e sul piano della tutela ambientale, dei concetti fondamentali affermati dalla recente giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente.

1. La giurisprudenza della Corte costituzionale è stata sempre molto sensibile, e rigorosa nelle sue scelte, quando si è trattato dei temi ambientali.

La prima sentenza in materia, la n. 151 del 1986, ha definito il paesaggio "un valore primario, valore estetico e culturale".

La sentenza n. 210 del 1987 ha parlato dell'ambiente "come diritto fondamentale della persona umana ed interesse della Collettività", condividendo "la concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali".

La sentenza n. 641 del 1987 ha definito l'ambiente "un bene di valore assoluto e primario", nonché "un bene immateriale unitario".

La sentenza n. 1029 del 1988 ha riaffermato che l'ambiente è un "bene unitario se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana".

La concezione dell'ambiente come bene unitario è poi ripetuta dalle sentenze n. 1031 del 1988, n. 67 del 1992 e n. 318 del 1994.

2. L'avvento del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, pur menzionando per la prima volta, nell'art. 117, la materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato, ha tuttavia provocato gravi problemi interpretativi di carattere generale, la cui soluzione non ha certo giovato alla tutela ambientale.

In effetti, la giurisprudenza costituzionale, si è vista gravata dall'arduo compito di dover governare, con prudenza e saggezza, il passaggio da un sistema che si reggeva su competenze legislative accentrate nello Stato (si pensi alle leggi cornice), e, se del caso, delegabili alle Regioni, nonché sul principio di corrispondenza delle funzioni legislative con quelle amministrative, ad un sistema profondamente diverso, che prevede, per la funzione legislativa, una rigida ripartizione per materie tra Stato e Regioni, impedendo la delega di materie, e per la funzione amministrativa, un meccanismo di estrema flessibilità secondo il quale la stessa funzione può essere conferita, "per assicurarne l'esercizio unitario", a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Si capisce agevolmente che in questa nuova prospettiva la tendenza della giurisprudenza costituzionale è stata nel senso di attenuare lo scontro tra vecchio e nuovo, facendo ricorso a formule non sempre precisamente tecniche, ma che certamente hanno consentito una trasformazione graduale del sistema di riparto delle competenze legislative ed amministrative.

Nella visuale di una continuità della giurisprudenza, si è posto come principio giurisprudenziale di grande rilevanza quello della leale collaborazione tra Stato e Regioni e si è inevitabilmente privilegiato l'istituto dell'intesa (sentenza n. 62 del 2005).

Per favorire questa compartecipazione tra Stato e Regioni, si è cominciato a sostenere che non tutte le materie elencate dall'art. 117 Cost. erano "materie in senso stretto", che c'erano "materie-fini", "materie-valori", "materie trasversali", sicché spesso si assisteva ad "un incrocio inestricabile di competenze", con la correlata necessità di una intesa sul piano amministrativo, ovvero ad un "incrocio di materie", con la conseguenza che si doveva ricercare la "materia prevalente" e che, ove detta prevalenza non fosse possibile individuare, si dovesse anche qui ricorrere all'intesa (sentenze n. 370 del 2003, n. 50 e n. 201 del 2005, n. 133 e n. 213, del 2006, n. 81 del 2007).

Quanto all'art. 118 Cost., riguardante, come è noto, le funzioni amministrative, l'espressione "per assicurarne l'esercizio unitario", è stata prevalentemente interpretata nel senso di una cosiddetta "attrazione in sussidiarietà" da parte dello Stato, al fine soprattutto di fissare standard omogenei (e perciò quasi sempre minimi) di tutela per tutto il territorio nazionale.

Tutto ciò ha provocato la pratica inattuazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, che, come si è accennato, ha introdotto la materia della tutela dell'ambiente, poiché l'ambiente è stato considerato un concetto evanescente, mentre la "materia", tale definita dall'art. 117, comma secondo, della Costituzione, "della tutela dell'ambiente" è stata volta a volta definita una "materia-valore", una "materia-fine", una "materia-trasversale", addirittura semplicemente "un compito", ed in ogni caso giammai una "materia in senso proprio". Alla resa dei conti, la tutela dell'ambiente non è stata considerata una materia in senso tecnico e, tanto meno, una materia di competenza esclusiva dello Stato.

A cominciare dalla sentenza n. 407 del 2002, seguita dalle sentenze n. 307 del 2003, n. 108, n.135 e n. 232 del 2005, n. 103, n. 182, n. 246 e n. 398 del 2006, riprendendosi talune affermazioni già presenti in precedenti sentenze, si è costantemente affermato che "l'intento del legislatore è stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard 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" (citata sentenza n.407 del 2002). Ed ancora più esplicite al riguardo sono state talune successive sentenze, secondo le quali il compito dello Stato di dettare standard uniformi validi in tutte le Regioni "non esclude affatto la possibilità che le leggi regionali.....possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale" (sentenze n. 232 del 2005, n. 182 e n. 246 del 2006).

In sostanza, la competenza esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione, in materia di ambiente, ecosistema e beni culturali, non è stata considerata una competenza piena ed esclusiva, ma, restringendosene il contenuto, è stata limitata alla potestà di "fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale", con la conseguenza che, riguardo alla tutela dell'ambiente, sussistessero anche competenze regionali.

La competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, necessaria poiché le Regioni hanno competenze in materia, non di tutela, ma di fruizione dell'ambiente (governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali), è diventata così una competenza parzialmente condivisa con le Regioni.

3. Verso la fine del 2007, e cioè a circa cinque anni di distanza dalla riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, la stessa giurisprudenza costituzionale si è resa conto che era arrivato il momento di rivedere le proprie posizioni ed ha cominciato a riesaminare il rapporto tra l'art. 117 Cost. ed il successivo art. 118 Cost.. Ci si è subito accorti che l'espressione "per assicurarne l'esercizio unitario" aveva un contenuto ben più pregnante dell'espressione, "di attrazione in sussidiarietà", coniata dalla Corte costituzionale soprattutto per riservare allo Stato la fissazione di standard minimi uniformi per tutto il territorio nazionale, in quanto l'esercizio unitario delle funzioni amministrative è stato previsto dalla Costituzione non già, per il fine suddetto, ma per scopi funzionali, per assicurare cioè il migliore svolgimento dell'azione amministrativa, allocando le competenze verso l'alto o verso il basso, sulla base dell'oggetto e della *ratio* della disposizione di legge, da valutare secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. E' apparso evidente, in altri termini, che "l'uniformità territoriale" concernente una certa disposizione di legge è piuttosto l'effetto anziché la causa dello spostamento delle competenze amministrative.

E' risultato inoltre evidente che l'art. 118 Cost. ha, in fin dei conti, attenuato il rigore del principio della non corrispondenza tra funzioni legislative e funzioni amministrative, ravvisandosi in quel "salvo che....siano conferite" il riferimento concreto al soggetto (Stato o Regione) che aveva esercitato la sua competenza legislativa. In altri termini, si è ritenuto che chi è competente ad emettere l'atto legislativo è anche competente ad indicare a quale Ente territoriale spetta la competenza amministrativa, al fine di "assicurarne l'esercizio unitario".

Insomma, è emerso in modo sufficientemente chiaro che l'intenzione del legislatore costituzionale è stata quella di separare nettamente l'esercizio della funzione legislativa e di consentire una certa elasticità nell'individuazione del soggetto più idoneo ad esercitare la funzione amministrativa, la quale svolgendosi, non sul piano astratto (come la legislazione), ma sul piano concreto, deve fare i conti con la realtà fattuale in modo da perseguire secondo i canoni di economicità, efficacia ed efficienza i fini posti dalle leggi.

In questa ottica interpretativa, come agevolmente si nota, trova piena giustificazione il principio giurisprudenziale della "leale collaborazione" sul piano amministrativo, con l'implicita conseguenza che l'intesa, come qualsiasi altra forma di coinvolgimento dell'attività dello Stato con quella delle Regioni, possa avvenire solo sul piano dell'amministrazione e giammai su quello della legislazione.

4. Per quanto in particolare riguarda il tema della tutela dell'ambiente, la prima rottura con il passato è stata provocata dalle sentenze n. 367 del 2007, relativa al paesaggio, e la sentenza n. 378 del 2007, relativa all'ambiente.

Val la pena riportare per esteso quanto si legge, al paragrafo quattro, della parte in diritto, della sentenza n. 378 del 2007:

"Occorre poi premettere, per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l'ambiente è stato considerato come "bene immateriale".

Sennonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" del riparto della competenza tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. In questo senso, del resto, si è già pronunciata questa Corte con l'ordinanza n. 144 del 2007, per distinguere il reato edilizio da quello ambientale.

Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche

per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto.

La potestà di disciplinare la tutela dell'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali ed onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" le parole "ecosistema" e "beni culturali".

Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.

Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire, come prescrive il diritto comunitario, un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

Si deve sottolineare tuttavia 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. In questo caso, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come 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 o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato".

Tre, come si nota, sono le affermazioni di grande rilievo contenute in questa sentenza.

Innanzitutto, l'ambiente non è più un concetto evanescente, un fine, un valore. Esso è un bene materiale oggetto di tutela esclusiva da parte dello Stato.

In secondo luogo, in materia ambientale, si deve distinguere tra tutela o conservazione, affidata alla competenza statale, ed utilizzazione o fruizione dell'ambiente affidata alle competenze regionali.

Infine, la disciplina di tutela dell'ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, sicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale posto dallo Stato.

L'importanza di queste due prime sentenze, interamente ribadite dalla sentenza n. 104 del 2008, la quale ha posto soprattutto in evidenza la "prevalenza" della conservazione sulla fruizione dell'ambiente, è decisiva.

Innanzitutto, riconoscendosi la competenza piena ed esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, come chiaramente prescrive l'art. 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione, viene smentito il nucleo essenziale della precedente giurisprudenza secondo la quale la competenza statale era limitata alla fissazione di standard (minimi) uniformi per tutti il territorio nazionale, mentre spettava alle Regioni colmare eventuali lacune in tema di tutela dell'ambiente con proprie leggi.

Inoltre il problema di fondo di dare una spiegazione razionale a quel "collegamento funzionale" tra competenze statali e regionali, che, ad una prima lettura, sembrava emergere dalla stessa disposizione costituzionale, viene risolto, non ritenendo che la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente fosse in parte comune alle Regioni, ma chiarendo che la disciplina posta dallo Stato in base alla sua competenza piena ed esclusiva in materia di tutela ambientale funziona da limite per l'esercizio delle competenze regionali che hanno ad oggetto la fruizione dell'ambiente, e del territorio in particolare. A ben vedere era stato proprio il non tener conto della fondamentale distinzione tra tutela o conservazione dell'ambiente, ed il suo uso o fruizione, che aveva spinto la precedente giurisprudenza a ritenere, in conformità alla tendenza di carattere generale di rendere graduale il passaggio dal precedente all'attuale sistema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, che fosse possibile parlare di una forma di compartecipazione dello Stato e delle Regioni nella materia della tutela dell'ambiente.

Risulta invece evidente che questa linea ispiratrice non porta a chiarezza e che viceversa, dando a ciascuno il suo (allo Stato la tutela ed alle Regioni la fruizione dell'ambiente), il sistema acquisisce semplicità e funzionalità.

E' da sottolineare, poi, per i suoi riflessi di carattere generale, che, a seguito di queste due prime sentenze, interamente ribadite dalla successiva sentenza n. 104 del 2008, la giurisprudenza costituzionale ha mutato anche il suo tradizionale modo di guardare alle "materie" come strumento per il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Fino ad allora la prevalente giurisprudenza aveva considerato le "materie" come complessi normativi agglomeratisi intorno ad uno specifico interesse pubblico, con questa "svolta", essa ha dimostrato di considerare la materia, esattamente, come "l'oggetto" della tutela giuridica. In altri termini, esistono degli oggetti, ed anche dei beni della vita, che possono essere materiali (come l'ambiente), o immateriali (come i servizi, la concorrenza, ecc.), la cui tutela giuridica, in relazione alle diverse utilità ed ai diversi interessi che essi esprimono, è affidata alle cure dello Stato o delle Regioni.

Si deve peraltro sottolineare che l'identificazione dell'oggetto della tutela giuridica con la materia, intesa come criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, tiene conto non soltanto della cosa in sé, ma anche delle utilità che la cosa stessa offre e degli interessi umani che su quelle utilità di appuntano.

Sicché può verificarsi che sulla stessa cosa materiale, ed in relazione alle sue diverse utilità, si costituiscono, per effetto della disciplina giuridica apprestata dallo Stato o dalle Regioni, più beni giuridici.

E' quanto accade per i boschi e per le foreste, dei quali si occupa la sentenza n. 105 del 2008, nel cui paragrafo quattro della parte in diritto si legge che "caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso.....Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa regione Veneto, alla sola funzione economico produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della "sostenibilità degli ecosistemi forestali".

I distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale".

Questa linea interpretativa, peraltro, è stata seguita dalla successiva sentenza n. 1 del 2010, la quale ha affermato che le acque minerali e termali, per il profilo economico e

produttivistico, sono di competenza regionale residuale, mentre per il profilo della tutela ambientale, essendo l'acqua potabile, ed in specie l'acqua minerale e termale, un bene sicuramente ambientale, sono di competenza statale.

5. Per quanto riguarda la distinzione tra competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e competenze regionali, tenute a rispettare i limiti posti dalla legislazione statale, la chiarificazione definitiva si è avuta con la sentenza n. 61 del 2009, nella quale testualmente si legge: “Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma 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, ecc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2009). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine, non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione. Inoltre, è da rilevare che la dizione, ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato stabilisce “standard minimi di tutela” va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente”.

L'importanza chiarificatrice di questa sentenza sta nella decisa riaffermazione della netta separazione tra competenza esclusiva statale, che assicura una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente, e competenze delle Regioni, le quali possono stabilire anche livelli di tutela più elevati al fine di disciplinare nel modo migliore gli oggetti delle loro competenze.

Questo principio di netta separazione tra la competenza della tutela ambientale e le altre competenze regionali che in qualche modo incidono sull'ambiente è stato di nuovo posto in dubbio dalla sentenza n. 62 del 2008, secondo la quale “la competenza statale nella materia ambientale si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex multis, sentenza n. 407 del 2002).

Senonché si è trattato di una decisione isolata, ed il nuovo filone giurisprudenziale, con numerose sentenze, ha proseguito il suo cammino nel presupposto della distinzione, e non “dell'intreccio”, tra competenze statali e regionali.

Tra queste sentenze, sono da ricordare le sentenze n. 180 e n. 437 del 2008, le quali non solo hanno sottolineato la distinzione tra competenze statali e regionali, ma hanno altresì

posto in evidenza che occorre innanzitutto assicurare l'equilibrio idrogeologico e la saldezza dei suoli attraverso i piani di bacino, in secondo luogo garantire la conservazione dei valori paesaggistici attraverso i piani paesistici, ed infine stabilire l'assetto ottimale del territorio attraverso i piani territoriali ed urbanistici. Ed è infine da ricordare la sentenza n. 12 del 2009, la quale ha riassunto brillantemente i punti di maggiore interesse del nuovo filone giurisprudenziale ed ha sottolineato in particolare che sullo stesso oggetto ambiente possono insistere interessi diversi: quello alla sua conservazione e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene "a prevalere" su quella dettata dalle regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e quindi altri interessi.

6. Un punto restava, tuttavia, ancora da precisare: quello relativo alla qualificazione giuridica dell'incidenza di più competenze sullo stesso bene ambiente, che in modo atecnico e foriero di equivoci, come si è sopra visto, veniva indicato come "intreccio di competenze".

Vi ha provveduto la sentenza n. 225 del 2009, la quale, da un lato ha riassunto tutti i punti salienti della nuova giurisprudenza, e dall'altro ha chiarito che il fenomeno in questione si spiega ricorrendo al concetto tecnico di "concorso" di competenze sullo stesso oggetto.

In altri termini, la competenza dello Stato alla tutela e conservazione dell'ambiente "concorre" autonomamente, e "non si intreccia", con le altre competenze regionali concernenti la fruizione dell'ambiente, ognuna delle quali ha un oggetto diverso.

Questa sentenza, sulla quale si sono basate una quindicina di altre sentenze, emesse nel luglio 2009, al paragrafo quattro, della parte in diritto, così si esprime:

"Prima di entrare nella disamina delle singole questioni, è anche opportuno operare una ricognizione dello stato della giurisprudenza di questa Corte sul tema della "tutela dell'ambiente", ponendone in evidenza i contenuti più rilevanti e le correlate precisazioni terminologiche.

Il primo problema che si pone è, ovviamente, quello della individuazione della materia di cui si tratta ed a tal fine occorre guardare all'oggetto della disciplina (statale o regionale), nonché alla sua *ratio*, confrontandola con l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost. (sentenze n. 411, n. 449 e n. 450 del 2006; n. 30, n. 285 e n. 319 del 2005).

A proposito della materia “tutela dell’ambiente”, è da osservare che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l’ambiente (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009).

L’individuazione nei termini appena descritti della materia tutela dell’ambiente pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l’ambiente) (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) “concorrono” diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009).

Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell’ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009) e dall’altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell’ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell’ambiente stesso.

In questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell’ambiente, costituisce “limite” all’esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009).

A questo proposito, è peraltro necessario precisare che, se è vero che le Regioni, nell’esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell’ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell’ambito dell’esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di

tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente.

Strettamente collegata alla tutela dell'ambiente è la tutela della salute, poiché è indubbio che la salubrità dell'ambiente condiziona la salute dell'uomo. E' da sottolineare, comunque, che le due competenze hanno oggetti diversi: per l'appunto, l'ambiente e la salute, e che la fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali.

Tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto.

Per quanto in particolare riguarda l'incidenza del principio di leale collaborazione, è da tener presente che l'art. 118 Cost., nell'eliminare il principio del parallelismo tra competenza legislativa ed amministrativa ai fini del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni ordinarie e nell'imporre un livello dell'azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 303 del 2003; n. 172 del 2004).

Ne consegue che, nel caso della tutela ambientale, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., nel rispetto dei suddetti principi, può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali."

Come si nota, a parte il riassunto dei precedenti giurisprudenziali, la sentenza in questione pone l'accento sul fenomeno del "concorso" delle competenze, evitando ogni possibilità di equivoco e spiegando che sullo stesso

oggetto, l'ambiente, possono “concorrere” più competenze, dello Stato o delle Regioni, perseguendo ognuna, autonomamente, le finalità che le sono proprie.

7. Analoga terminologia è stata poi usata dalla sentenza n. 307 del 2009, la quale, per una fattispecie riguardante il Servizio idrico integrato, in cui risultavano utilizzate più materie da parte dello Stato (tutela dell'ambiente e della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, funzioni fondamentali dei Comuni), ha fatto ricorso alla dizione tecnica “concorso di materie”, anziché all'espressione atecnica, ricorrente nella giurisprudenza costituzionale, “incrocio di materie”, mettendo in discussione il cosiddetto “principio di prevalenza”, che in pratica sottrae alle Regioni competenze loro proprie. Con l'espressione “incrocio di materie” la Corte costituzionale si è solitamente riferita all'ipotesi in cui lo Stato, nell'emanazione di provvedimenti normativi molto complessi, come i piani o i programmi, si è trovato nella necessità di legiferare anche in materie regionali di competenza propria delle Regioni, al fine, altrimenti non raggiungibile, di perseguire una certa *ratio legis*. In questi casi, si è pensato che in certe circostanze di fatto le materie, per lo stesso loro modo di essere venissero a contatto tra loro, si “incrociassero”, provocando seri problemi all'interprete. Ed allora, non trovandosi alcun ancoraggio giuridico e tanto meno costituzionale, si è ritenuto che dal cosiddetto “incrocio di materie” scaturisse innanzitutto la necessità di ricercare la materia “prevalente” (una materia sicuramente statale), e che, qualora questa ricerca non avesse effetto, si dovesse ricorrere ad una intesa con la Regione.

In realtà si è ommesso di dar rilievo al soggetto agente, cioè allo Stato, e non si è pensato che l'utilizzazione della materia regionale dipendeva dalla *ratio legis*, e cioè da una scelta propria del legislatore. Si è finito così per scambiare l'effetto con la causa.

Sennonché, così facendo, si è tolto qualsiasi rilievo alle materie ed alle competenze regionali, in virtù di un principio di “prevalenza”, che non aveva una copertura costituzionale e che era solo il frutto di una libera scelta del giudice delle leggi.

La verità è che non esiste alcun motivo per cui sia necessario far ricorso a detto principio e che, poiché, per il principio di effettività dell’ordinamento giuridico, ha valore ciò che in concreto si attua, qualora la legge statale coinvolga materie e competenze regionali, l’importante è che quelle stesse materie e competenze abbiano rilevanza in sede amministrativa e che pertanto la stessa disposizione legislativa che contempla detto coinvolgimento preveda anche un’intesa con la Regione o le Regioni interessate.

Il fatto che lo Stato legiferi nell’ambito di materie di competenza regionale, prevedendo un’intesa forte al riguardo, non comporta di per sé un’invasione di dette competenze medesime, poiché l’efficacia della legge statale, proprio a causa della previsione dell’intesa, resta subordinata all’accettazione dell’intesa stessa da parte della Regione, relativamente alla materia di cui si tratta. In effetti, la Regione ha tre possibilità: o respinge qualsiasi accordo, così ponendo nel nulla quelle disposizioni della legge statale che la riguardano, ovvero trova un accordo con lo Stato per modificare dette disposizioni, ovvero ancora, qualora essa approvi i contenuti e la forma della legge statale, la fa propria, per quanto di competenza. In ogni caso è da escludere un’invasione da parte dello Stato delle sue competenze.

Induce a questa conclusione anche la lettura coordinata degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Infatti il principio di non corrispondenza tra funzione legislativa e funzione amministrativa da un lato, e la possibilità di conferire le funzioni amministrative, a fini di “esercizio unitario”, anche ad enti territoriali diversi dai Comuni, dall’altro lato, dimostrano che il legislatore costituzionale ha accolto un principio di elasticità e di effettività, considerando la previsione

della legge nella prospettiva della sua attuazione pratica sul piano amministrativo.

Si può dunque concludere sull'argomento nel senso che, piuttosto che parlare di "incrocio di materie", deve dirsi che, per il perseguimento di certi fini costituenti la *ratio legis*, lo Stato può prevedere che con le sue materie e competenze "concorrano" anche talune materie e competenze regionali, purchè esso stesso subordini tale previsione ad un'intesa con le Regioni interessate, da esperirsi in sede amministrativa. In altri termini, può affermarsi che, come diverse competenze possano "concorrere" sullo stesso oggetto o materia, così, ai fini del perseguimento di una ben chiara *ratio legis*, possono "concorrere" più materie, e corrispondenti competenze, anche se appartenenti a soggetti diversi (Stato o Regioni).

Ed altrettanto, ovviamente, può dirsi se si tratta di provvedimento regionale che invade competenze statali.

8.- Come si nota, la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ambiente ha il grandissimo merito di aver precisato, sul piano scientifico, taluni concetti fondamentali, rilevanti sia sul piano generale, sia sul piano, più specifico, della tutela dell'ambiente.

Sul piano generale, si è chiarito una volta per tutte che non esistono "materie-valore", "materie-fine", "materie trasversali", "materie non in senso stretto", o semplicemente "compiti". Né, tanto meno, esistono "intrecci inestricabili di competenze" o "incroci di materie" che giustificano il ricorso al cosiddetto "principio di prevalenza".

Tutte le materie elencate dall'art. 117 della Costituzione hanno valore oggettivo, contengono cioè un oggetto di tutela, che può essere il più vario. Può trattarsi di beni, non importa se materiali (come l'ambiente), o immateriali (come la concorrenza), ma può anche trattarsi di compiti, di attività, di organi, di organizzazione, di *status*, e così via dicendo. Talvolta, oltre a contenere un oggetto, le disposizioni dell'art. 117 Cost. prescrivono anche un fine da perseguire: è quello che avviene quando dette disposizioni usano il termine "tutela": tutela del risparmio, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente. In questi casi, è compito del legislatore non solo proteggere giuridicamente il bene oggetto di disciplina, ma anche fare in modo che detto bene progredisca, si sviluppi, migliori.

Sul piano della tutela ambientale, si può riassuntivamente ricordare: che la materia tutela dell'ambiente ha un valore nello stesso tempo oggettivistico e finalistico; 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 Corte costituzionale, scrutinando leggi statali, non deve ricercare “materie prevalenti”, ma deve solo indagare la *ratio* della disposizione e verificare se vengono in gioco anche competenze regionali, nel qual caso è necessario che lo Stato abbia previsto una intesa forte con le Regioni; che la tutela dello Stato non può essere ridotto a standard minimi di tutela validi per tutto il territorio nazionale, ma deve 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 (sentenza n. 61 del 2009).

Queste, in estrema sintesi, le innovazioni apportate dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia ambientale, iniziata con le sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, e che può dirsi oggi definitivamente stabilizzata (vedi, da ultimo, sentenza n. 272, del 2009).

Le conclusioni alle quali si è pervenuti non sono di poco valore. Esse, in effetti, se per un verso hanno restituito allo Stato la sua competenza piena ed esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, per altro verso, hanno esaltato le competenze regionali, in quanto oggi le Regioni, anziché rincorrere una loro improbabile competenza “integrativa” in materia di tutela dell’ambiente, possono esplicitare 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. L’abolizione di detto principio ed il ricorso all’intesa, come si è poco sopra detto, restituirebbe loro relevantissime e non rinunciabili potestà.