

*"Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra
Concaro. Pisa il 4-5 giugno 2010"*

**IL RUOLO DELLA CORTE NELLA DEFINIZIONE DELLA MATERIA
AMBIENTALE**

di
LORENZO NANNIPIERI

1. Il ruolo della Corte Costituzionale a cavallo della riforma del Titolo V

In un suo scritto del 1971¹, Massimo Severo Giannini sottolineava che la necessità di tutelare l'ambiente muove dalla consapevolezza che "mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive".

Il contesto temporale e giuridico nel quale queste parole venivano scritte era, evidentemente, assai difforme rispetto a quello attuale. A titolo esemplificativo, basti pensare al fatto che l'istituzione del Ministero dell'Ambiente risale solo al 1986 (l.n. 349), e che la previsione, a livello dapprima comunitario (direttiva n.85/337), della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) è ad esso coeva, risalendo al 1985. Eppure, nel suo scritto, Giannini evidenziava una considerazione ancora oggi valida e di piena attualità: quella per cui l'ambiente è un concetto che sfugge a precise definizioni ed inserimenti nelle tradizionali categorie giuridiche². A ciò aggiungasi che la nostra Costituzione, anche dopo la riforma del 2001, non individua esplicitamente un "diritto all'ambiente", limitandosi, ad oggi, a fare espresso riferimento all'ambiente solo in sede di definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (Art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma). Sino al 2001, come noto, la tutela dell'ambiente aveva mosso i suoi primi - difficoltosi- passi solo grazie ad un intenso dibattito dottrinale, accompagnato (a partire dagli anni '70) da interventi sempre più analitici della giurisprudenza della Corte di Cassazione, della Corte

¹ M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1971, pag. 1125

² Da queste premesse trae origine la considerazione del Giannini per la quale sarebbe "iniziato un ciclo che porta ad aggiungere alle categorie tradizionali dei beni giuridici, una nuova categoria di beni, costituita dai beni collettivi non patrimoniali". Una definizione questa, che ha profondamente influenzato la giurisprudenza costituzionale, che per decenni ha propeso per una concezione teleologica della tutela ambientale, stante l'evidente difficoltà di racchiudere l'ambiente nei tradizionali ambiti materiali predisposti dall'ordinamento. Sul punto, M.S. GIANNINI, *op.cit.*, 1133. Si vedano anche le considerazioni sviluppate da G. Rossi in ordine alle difficoltà nella configurazione di un "interesse ambientale", in G.ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2008, pagg. 5 ss.

dei Conti³, degli organi di giustizia amministrativa e della Corte Costituzionale. In particolare quest'ultima, con l'avanzare degli anni, era giunta a delineare, prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, un modello di riparto di competenze tra Stato e Regioni molto elaborato da un punto di vista concettuale⁴, ma intrinsecamente fragile perché sguarnito di un solido *corpus* normativo che ne ponesse solide fondamenta.

In linea di massima, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale è suddivisibile in tre fasi distinte.

La prima di esse è relativa al periodo antecedente alla riforma costituzionale del 2001, in cui la tutela dell'ambiente muoveva i suoi primi passi tra gli angusti spazi ad esso riservati dalla Costituzione, che costringevano gli interpreti (e, prima su tutti, la Corte Costituzionale) a compiere dei veri e propri salti mortali nell'esegesi delle norme costituzionali, con l'evidente limite di voler tracciare i confini di un interesse nascente, che non aveva incontrato la necessaria sensibilità nei Costituenti, i quali non si erano curati di predisporre alcuna norma in presidio di esso⁵. Con il supporto del dibattito dottrinale dei decenni precedenti, la Corte Costituzionale era riuscita, a partire dagli anni '70, a configurare un modello di tutela ambientale che affondava le proprie radici nel combinato disposto degli artt. 9 (tutela del paesaggio), 32 (diritto alla salute) e 44 (ove si indica il fine di *conseguire il razionale sfruttamento del suolo*) della Costituzione. Tale modello è ben delineato dalla sent. n. 151/1986 (avente ad oggetto la legge "Galasso", n.431/85) la quale stabiliva che "il paesaggio è un valore primario, valore estetico e culturale". Ancora, nella sent. n. 210/1987 (relativa alla legge istitutiva del Parco Nazionale dello Stelvio), la Corte sottolineava che l'ambiente è "diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività", poiché posto in presidio di "valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione". L'ambiente, pertanto, era assunto dalla Corte come *valore costituzionale* che individuava un diritto fondamentale della persona alla sua fruizione e, contemporaneamente, un dovere della collettività in ordine alla sua conservazione. Si tratta di una concezione unitaria e "monolitica" dell'ambiente, chiaramente improntata su basi finalistiche di conservazione, che viene ulteriormente rafforzata con

³ In particolare, la Corte di Cassazione e la Corte dei Conti avevano accordato un'iniziale forma di tutela all'ambiente valorizzando il diritto di proprietà ed il diritto alla salute. Così G. ROSSI, *op. cit.*, pagg. 18-19.

⁴ Secondo G. Rossi, la giurisprudenza della Corte "aveva già sancito il valore costituzionale dell'ambiente prima che la materia ambientale trovasse esplicito riferimento nella Costituzione", vd. G. ROSSI, *op. cit.*, pag. 44.

⁵ L'art. 9, che ha la sua derivazione nel § 150 della Costituzione di Weimar (per il quale "i monumenti naturali e il paesaggio" erano sottoposti alla cura dello Stato), era stato introdotto come norma di tutela del c.d. "Stato di cultura", ed era solo a tale aspetto che si doveva il suo inserimento tra i principi fondamentali della Carta Costituzionale. Ad avviso di Sandulli, "in tale spirito essa fu voluta dai suoi originari proponenti (on. Marchesi e Moro) e in tale spirito fu intesa dall'on. Ruini (*omissis*) il quale ebbe ad affermare che l'inclusione nella Carta delle materie ora comprese nell'art. 9 Cost. si presa a giustificare il richiamo, che ha speciale valore per l'Italia, ad uno Stato di cultura e di tutela dell'eredità di storia e di bellezza del nostro Paese". Vd. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edilizia*, n.2/1967, pag. 70.

la sent. n.641/1987, per la quale “l’ambiente è un bene di valore assoluto e primario, è un bene giuridico, in quanto riconosciuto e tutelato da norme. Infine, è un bene immateriale unitario”. Ora, a prescindere dal fatto che anche tale orientamento giurisprudenziale non era del tutto esente da contraddizioni, anche radicali (laddove, ad esempio, la Corte definiva, nella sent. n.210/87, l’ambiente come “complesso di cose materiali” e, nella sent. n. 641/87 lo qualificava “bene immateriale unitario”), il carattere di assolutezza che veniva conferito al valore-ambiente ed alla sua tutela da parte dell’ordinamento, equivaleva a dire che l’interesse ambientale è prevalente su tutti gli altri e sfugge ad ogni procedura di bilanciamento⁶.

Riepilogando, quindi, la Corte Costituzionale, fino alla riforma del 2001, aveva configurato un diritto all’ambiente, inteso come “diritto fondamentale ed interesse della Collettività” (Sent. n. 210/1987), posto in presidio di un bene, l’ambiente, di “valore assoluto, primario ed unitario, se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana” (sentt. nn. 641/87, 1029/88, 1031/88, 67/92 e 318/94). Tutto questo, è bene ricordarlo, in un contesto costituzionale che prevedeva, a livello legislativo, la possibilità per lo Stato di delegare funzioni alle Regioni e, per altro verso, in un regime di parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative.

La riforma costituzionale del 2001 sconvolge questo quadro di riferimento.

Per quel che interessa in questa sede, è opportuno ricordare che il principio di parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative è soppiantato dall’adozione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e che il riparto di competenze legislative è fissato in modo rigido dal legislatore costituzionale, venendo meno la possibilità, per lo Stato, di delegare materie alle Regioni (tale possibilità sopravvive solo per la potestà regolamentare).

L’ambiente, con la riforma costituzionale, divenuto formalmente “materia”, viene espressamente menzionato dal nuovo art. 117, comma 2, lett. s), attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni. E’ ben difficile, tuttavia, discostarsi dall’opinione di chi ha definito la nuova previsione costituzionale in tema di riparto di competenze in materia ambientale come un “rompicapo”⁷ di difficile soluzione. Infatti, la Costituzione oggi prevede una competenza esclusiva statale in materia di *tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali* (art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.), ed una competenza concorrente Stato-Regioni in materia di *valorizzazione dei beni culturali e ambientali*. Non fornendo il legislatore costituzionale altre indicazioni per interpretare e coordinare le due norme, è evidente che la loro formulazione pare quanto mai ambigua.

⁶ Sul punto, vd. P. MADDALENA, “La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza costituzionale”, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2010, pag. 307.

⁷ F. DI DIO, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedura regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, nota a Corte Cost. n. 166/2009, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, pagg. 926 ss.

All'indomani della riforma, la Corte Costituzionale si è trovata di fronte ad un bivio: seguire il solco del proprio orientamento ormai consolidato, o dare una svolta alla propria giurisprudenza, tentando una lettura più conforme alla lettera delle nuove norme costituzionali. La soluzione scelta è stata, per così dire, mediana.

Infatti, a partire dalla nota sent. n. 282/02⁸, e per il successivo quinquennio⁹, la Consulta ha tentato di percorrere una strada che, allo stesso tempo, potesse conciliare la propria precedente giurisprudenza ed il contenuto del nuovo art. 117 Cost. In particolare, è stato escluso che l'ambiente rientri tra le "materie in senso stretto", continuando a qualificarsi come "valore costituzionalmente protetto", in quanto la disposizione costituzionale non avrebbe un contenuto oggettivo, bensì finalistico. Tale considerazione sarebbe supportata dal fatto che "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze"¹⁰ Di fronte ad un simile dato interpretativo di partenza, il legislatore avrebbe inteso comunque "riservare 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".

Una volta definito il carattere finalistico, più che oggettivo, della tutela ambientale, la Corte ha facilmente potuto giustificare l'esistenza di una competenza regionale in materia ambientale, dovuta all' "inestricabile intreccio di competenze", pur in presenza di una norma costituzionale che dispone l'esatto contrario, o quantomeno pare proclive ad un'interpretazione radicalmente difforme da quella fornita dalla Consulta.

⁸ La sent. n.282/2002 (red. Onida) ha ad oggetto la legge della Regione Marche n13 Novembre 2001, n.26, recante "Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e trans orbitale e altri simili interventi di psicoturgia". Si vedano le osservazioni di A. D'ATENA, *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 2027 ss., che evidenzia, tra l'altro, la similitudine tra il nuovo riparto di competenze e la *Konkurriende Gesetzgebung* della tradizione federale mitteleuropea, similitudine accentuata dall'esistenza di *materie-non materie*, quale, appunto, l'ambiente, vd. D'ATENA, *op. cit.*, pp. 2030-2031.

La sent. n. 407/2002 (red. Capotosti) ha invece ad oggetto la legge della Regione Lombardia del 23 Novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti). Si vedano le osservazioni di F. S. MARINI, *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n.282 alla n.407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 2951 ss., M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?* e S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, entrambi in *Le Regioni*, 2003, pp. 318 ss.

⁹ Vd., *ex pluribus*, sentt. 407/2002, 536/2002, 222/2003, 307/2003, 259/2004. Vd. altresì P. MADDALENA, *op. cit.*, p. 309.

¹⁰ Sent. 407/02, punto 3.2 *considerato in diritto*.

Ben presto, tuttavia, l'orientamento del Giudice delle leggi viene sottoposto a severe critiche da parte della dottrina, che mettono a nudo i suoi punti deboli. Non si comprende, infatti, come l'art.117 Cost., che parla di "materie di competenza esclusiva dello Stato", possa condurre alla conclusione che l'ambiente, pur espressamente elencato nel catalogo, non sia "materia in senso stretto". Ancora più difficile da giustificare, inoltre, sarebbe la considerazione in base alla quale una "competenza esclusiva statale" in realtà si risolverebbe un "intreccio di competenze"; in effetti, sul punto, l'art.117 lascia spazio a ben pochi dubbi. La competenza statale, a fronte di un riconosciuto carattere esclusivo, si troverebbe ad essere grandemente limitata¹¹ da un'incalzante competenza regionale, che ridurrebbe una potestà legislativa esclusiva ad una mera possibilità per lo Stato di fissare standard uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale.

2. Segue. La "svolta" del 2007 ed il nuovo filone della giurisprudenza costituzionale

Il filone giurisprudenziale inaugurato all'indomani della riforma costituzionale è stato bruscamente interrotto da una serie di pronunce emanate dalla Corte a partire dal 2007. L'impostazione adottata nel 2001 non ha potuto reggere a lungo alle sue insanabili contraddizioni. In effetti, ben difficilmente la Consulta avrebbe potuto portare avanti un ragionamento che escludeva la configurazione come "materia" di un bene, l'ambiente, che la Costituzione stessa qualifica esplicitamente come tale. Inoltre, come autorevolmente sostenuto, "appare molto difficile concepire, sul piano giuridico, una competenza esclusiva che si intreccia con altri interessi e competenze. La competenza, cioè la misura di un potere, è strettamente legata al singolo potere di cui si tratta, e parlare di intreccio di competenze significa trasformare una competenza per sua natura unica, in quanto riferita ad un potere, in una competenza comune a più poteri"¹². Sparisce così l'elemento immateriale, plasmato dalla Corte nel quinquennio successivo al 2001, il quale, come già detto, cercando di ricollegare la vecchia giurisprudenza costituzionale alle esigenze poste dal nuovo art. 117, era divenuto contraddittorio e "foriero di confusione"¹³. La connotazione squisitamente teleologica (come "valore" o come "compito") che la tutela dell'ambiente aveva precedentemente rivestito nelle pronunce del Giudice delle leggi, viene affiancata da una concezione oggettivistica del "bene ambiente", e con essa coesiste. La tutela dell'ambiente e la sua valorizzazione, connaturate al medesimo tempo da una dimensione oggettiva ed una dimensione

¹¹ Ad avviso di P. MADDALENA, *op. cit.*, p.309, "la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente viene in gran parte esautorata (...) là dove dovrebbe realizzarsi quanto meno una tutela adeguata, se non addirittura elevata, come sancisce il diritto comunitario".

¹² Così P. MADDALENA, *op. cit.*, p.309.

¹³ Con queste parole si esprime G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, pag. 626.

finalistica, sono così qualificate come “materie in senso stretto”, e come tali ben si conciliano con il dettato dell’art.117 Cost.

Visto il notevole numero di pronunce con le quali la Corte Costituzionale, a partire dalla sent. n. 367/07, ha alimentato il suo nuovo orientamento, è doveroso tentare uno schematico tentativo di sistematizzazione. In particolare, i punti cardine delle ultime statuizioni della Corte sono i seguenti¹⁴:

a) Con la sent. n. 225/2009, che costituisce la pronuncia con la quale la Corte argomenta in modo più approfondito il suo “nuovo corso”, la Consulta ha sottolineato che, “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 (sentt. n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentt. n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009)”. Del resto, già con la sent. n. 367/07 la Corte aveva sottolineato che è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore “primario”, come ha già da tempo precisato questa Corte (sent. n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche “assoluto”, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l’ambiente (sentenza n. 641 del 1987). 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.”

Dunque, la Corte conferisce una forte connotazione oggettiva a ciò che in precedenza aveva posseduto esclusivamente un’essenza immateriale e teleologica, e sottolinea il carattere di assolutezza che riveste la tutela dell’ambiente. Di non poco momento, peraltro, è il richiamo che la sent. 225/2009 opera nei confronti delle sentt. nn. 151/1986 e 641/1987, che avevano lasciato trasparire una concezione dell’ambiente come valore assoluto e di primaria importanza, incomprimibile ed insuscettibile di bilanciamento con altri interessi. Tale visione, lo si è scritto in precedenza, aveva lentamente ceduto il passo ad una concezione “fumosa”¹⁵ ed immateriale del bene ambiente. I rinvii operati dalle sentenze più recenti nei confronti della giurisprudenza *radicale* degli anni ’80, che concepiva l’ambiente come un bene assoluto, incomprimibile e di primaria importanza, riecheggiano come una cesura rispetto agli orientamenti assunti dalla Corte *medio tempore*. Tuttavia, lo si vedrà in seguito con riferimento ai rapporti tra ambiente ed energia, anche

¹⁴ L’elencazione dei principali punti di rilievo della giurisprudenza costituzionale più recente può essere reperita in P. MADDALENA, *op. cit.*, p. 316.

¹⁵ Secondo G.CORDINI, *op. cit.*, p. 621, “La Corte ha rinunciato al fumoso concetto dell’immaterialità del bene ambiente per sottolineare il valore primario e assoluto che riveste la protezione ambientale e il coerente orientamento del legislatore costituzionale nel riservare allo stato la tutela dei concreti e determinati beni che compongono l’ambiente”.

l'accoglimento di una visione monolitica della tutela dell'ambiente genera non pochi dubbi ermeneutici;

b) sempre nella sent. n. 367/09, la Corte afferma che “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.” Ancora, con la Sent. n. 378/07 la Corte precisa che l'ambiente è “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”. La considerazione dell'ambiente come materia in senso stretto, comporterebbe inoltre l'adozione di un nuovo modo di considerare le “materie”, che non sarebbero più l'insieme dei complessi normativi che si agglomerano intorno ad un interesse pubblico predeterminato, ma il vero e proprio oggetto della tutela giuridica;

Questa visione è frutto di un approccio più prossimo al contenuto letterale dell'art. 117 Cost., perché la Corte abbandona l'idea di tutela dell'ambiente come intreccio di competenze; tale impostazione è sostituita da una concezione dell'ambiente come bene su cui “concorrono diverse competenze”¹⁶. Se il vecchio orientamento della Consulta, infatti, comportava la possibilità per Stato e Regioni di insistere sullo stesso bene, esercitando una competenza propria, la nuova visione garantisce l'appartenenza della competenza in materia di “tutela dell'ambiente” alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; ciò non esclude, tuttavia, che sullo stesso bene concorrano più competenze, tra cui quella della tutela ambientale. In casi di questo genere, le Regioni, che in merito ad un determinato bene sono titolari di una competenza che coesiste con l'esercizio statale della

¹⁶ L'iter logico seguito dalla Corte è ben esemplificato dal contenuto della sent.n.225/09 (red. Maddalena), che ha inaugurato una serie di pronunce che scaturite da varie impugnative regionali proposte avverso il c.d. “Codice dell'Ambiente” (d.lgs.n.152/06), di cui viene di seguito riportato un passo, tratto dal punto n.4 del *considerato in diritto*: “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”.

funzione legislativa in materia di “tutela dell’ambiente”, ma che non vi si confonde, non potranno mai perseguire in via esclusiva obiettivi di tutela ambientale ma dovranno, nell’esercizio delle proprie funzioni, rispettare i limiti dettati dall’esercizio della competenza esclusiva dello Stato.

In ordine all’esercizio della potestà amministrativa, venuto meno il principio di parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative, qualora su uno stesso bene vertano più competenze, e nel caso in cui lo Stato volesse, in applicazione del principio di sussidiarietà, esercitare competenze regionali, la forma di raccordo tra Stato e Regioni potrebbe (o dovrebbe) essere l’intesa, quale principale strumento di attuazione del principio di leale collaborazione. Diversamente, nel caso in cui lo Stato disponga di una competenza legislativa esclusiva, le relative funzioni amministrative potranno essere mantenute dallo Stato stesso, o delegate a livelli territoriali inferiori sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in base alla previsione dell’art.117, VI comma, Cost..

3. Il divieto di *reformatio in peius* ed i limiti alla *reformatio in melius*

L’evoluzione normativa e giurisprudenziale, ed il relativo dibattito dottrinale in materia ambientale, brevemente ricomposti nei precedenti paragrafi, hanno radicalmente mutato la concezione giuridica dell’ambiente che, come si è visto, è stato considerato, nel susseguirsi del tempo, un valore, un fine, un bene immateriale, un bene materiale, sino a giungere (da ultimo) ad un tentativo di inquadramento sistematico dello stesso nel difficile contesto costituzionale delineato con le riforme dello scorso decennio. Nessun dubbio, tuttavia, è mai stato posto su una premessa di fatto: l’ambiente, anche alla luce del nuovo art. 117 Cost., è un “tema” (oggi, tuttavia, potremmo parlare senza troppi indugi di “materia in senso stretto”) su cui vertono al medesimo tempo competenze legislative statali e regionali. Questa conclusione non è mai stata messa in discussione nel corso degli anni, ed è stata semmai rafforzata dal nuovo contenuto dell’art. 117. Tale norma, certamente ambigua e problematica nella formulazione letterale, esclude a priori l’appartenenza di competenze legislative in materia ambientale ad un solo legislatore, promuovendo (almeno in tema di “valorizzazione dei beni ambientali”) una competenza concorrente di Stato e Regioni. Questa attribuzione, tuttavia, deve essere coniugata con il disposto dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che individua, come si è già avuto modo di ricordare, una competenza statale esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente”.

Sulla base di queste premesse, nel lodevole tentativo di raccordare le competenze regionali e statali in un contesto costituzionale magmatico, la Corte Costituzionale ha elaborato il principio del divieto di *reformatio in peius* della normativa regionale rispetto a quella statale, nonché il

conseguente corollario costituito dalla possibilità che le regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, provvedano ad innalzare i livelli di tutela ambientale forniti dallo Stato, procedendo ad una *reformatio in melius* della normativa statale. In breve, è ormai consolidato (si vedano, ad esempio, le recenti sentt. nn. 12, 30, 61 e 225/2009, che fanno parte di un cospicuo filone giurisprudenziale avente ad oggetto il d.lgs. n. 152/2006, ovvero il “nuovo Codice dell’ambiente) l’orientamento per cui le Regioni, nell’esercizio di proprie competenze che muovono da interessi in qualche modo connessi all’ambiente (per esempio l’energia), possano procedere all’innalzamento degli *standards* di tutela ambientale fissati con legge dello Stato. L’ambiente è infatti concepibile come un bene materiale complesso, la cui tutela è affidata in via esclusiva allo Stato, che può essere tuttavia scomposto in beni materiali di differente natura, oggetto, a seconda dei casi, di competenze legislative regionali. Così, ad esempio, con la sent. n. 225/2009, la Corte ha avuto modo di 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 (sentt. nn. 104 del 2008, e nn. 12, 30 e 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. È 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”. Il fulcro di questo ragionamento è dato dalla natura delle competenze esercitate dalle Regioni, che possono implementare i livelli di protezione ambientale stabiliti dallo Stato solo nell’esercizio di proprie competenze differenti dalla tutela dell’ambiente, anche se con essa inevitabilmente collegate. In altre parole, l’innalzamento della tutela ambientale da parte del legislatore regionale non è possibile se non è concretamente dovuto all’esercizio di una competenza direttamente attribuita allo stesso, e solo indirettamente connessa con l’ambiente¹⁷. Tale impostazione, ad esempio, ha condotto la

¹⁷ Ad avviso di G. CORDINI, *op. cit.*, pagg. 625 s., “Il giudice costituzionale, dunque, da un lato ha dispiegato il ragionamento giuridico fino ai limiti del processo interpretativo, con il fine di porre rimedio all’insufficienza del legislatore costituzionale e di fornire una base giuridica alla tutela dell’ambiente anche in assenza del riconoscimento esplicito del diritto all’ambiente come fondamentale diritto umano, ben meritevole di diretto riconoscimento costituzionale. Nello stesso momento la Corte si è preoccupata di non compromettere la ricostruzione unitaria della protezione ambientale, pur consapevole che si tratta di intervenire nell’intreccio assai fitto di materie e a tutela di una pluralità di beni. (...) La Corte, dopo aver esitato a riconoscere la configurabilità di una *materia riconducibile in senso tecnico ed in via esclusiva alla tutela dell’ambiente* e avere introdotto l’elemento immateriale, che è stato foriero di confusione, ha riconosciuto che l’ambiente è un valore *costituzionalmente primario e assoluto*. Nelle ultime sentenze la Corte ha tratto le necessarie conseguenze da un tale riconoscimento, chiarendo che l’ambiente si compone anche di concreti beni materiali soggetti a varie utilizzazioni ed oggetto d’interessi. Le competenze dello stato e quelle delle

Consulta a dichiarare l'incostituzionalità di norme regionali che escludevano porzioni del proprio territorio dalla possibilità di installarvi impianti elettrici alimentati ad energia eolica o fotovoltaica, giustificando le suddette limitazioni in nome della tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema (si vedano le sentt. 166/2009, 282/2009 e 119/2010); in questo caso, infatti, la *reformatio in melius* sarebbe stata supportata da un esercizio *contra constitutionem* di competenze attribuite in via esclusiva al legislatore statale (sul punto, si rimanda al paragrafo successivo).

Questa interpretazione del principio del divieto di *reformatio in peius* (*rectius*, dei limiti imposti alle Regioni di porre in essere una *reformatio in melius* della disciplina statale) pare, alla luce delle ultime sentenze, oramai consolidato. Per completezza, tuttavia, è bene segnalare che la sent. n. 62/2008 pareva introdurre un nuovo *revirement* giurisprudenziale, laddove la Corte precisava che “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”. In altre parole, la Consulta sembrava tornare ad una concezione teleologica dell'ambiente, inteso come “intreccio di competenze” statali e regionali, che prevede la possibilità per queste ultime di integrare gli *standard* minimi di tutela fissati con la legge dello Stato, abbandonando l'idea dell'ambiente come materia in senso stretto sulla quale concorrono diverse competenze, allocate nel totale rispetto di quanto stabilito dall'art.117 Cost.. La sent. n. 62/2008 è stata ben presto “isolata” dalle pronunce successive, che hanno continuato a percorrere il cammino già avviato a partire dal 2007: in sintesi, l'ambiente è “materia in senso stretto”, la cui *tutela* è affidata in via esclusiva allo Stato. E' data possibilità alle regioni di introdurre norme più restrittive, a patto che queste siano emanate nell'esercizio di proprie – differenti – competenze.

4. Segue. Il rapporto tra ambiente ed energia rinnovabile. L'incostituzionalità di misure restrittive dettate dalla regioni per la tutela del paesaggio e la (sospirata) adozione delle linee guida nazionali ex art. 12 d.lgs. n. 387/2003

Il ruolo della Corte Costituzionale in materia ambientale è comprensibilmente assai rilevante quando gli interessi coinvolti nelle proprie pronunce abbracciano anche altri settori dell'ordinamento. Specificamente, la relazione tra ambiente e produzione energetica tocca tematiche di grande interesse, con particolare riferimento al fenomeno dell'inquinamento

Regioni restano distinte, spettando allo Stato il compito di fissare principi, orientamenti e *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionali”.

atmosferico e dell'equilibrio paesaggistico. La Corte Costituzionale è stata in più occasioni chiamata a pronunciarsi anche su tematiche afferenti al rapporto tra ambiente e produzione energetica da fonti rinnovabili. In questo specifico settore le problematiche attengono perlopiù all'aspetto estetico dell'ambiente, e cioè al paesaggio¹⁸ (è fuori dubbio che l'installazione di impianti alimentati da energia verde possano porre problemi di inserimento nel contesto paesaggistico: si pensi all'impatto negativo di una *wind-pharm* su un'area collinare di pregio); più raramente, la predisposizione di impianti alimentati ad energia rinnovabile pone anche problemi di natura strettamente ambientale (con riferimento, ad esempio, agli effetti dannosi delle pale eoliche sull'avifauna). Il settore dell'energia rinnovabile, pertanto, costituisce forse il più chiaro esempio di "intreccio" di competenze, laddove coinvolge contemporaneamente l'esigenza di incrementare la produzione energetica e di salvaguardare l'integrità del paesaggio e del territorio. Recentemente, con tre sentenze (nn. 166/2009, 282/2009, 119/2010), la Corte Costituzionale si è pronunciata su altrettanti giudizi azionati in via principale dallo Stato, per l'annullamento di tre leggi regionali (la legge molisana n. 9/2007, la legge lucana n. 15/2008 e la legge pugliese n. 31/2008¹⁹) che, analogamente tra loro, avevano disposto l'esclusione di porzioni del proprio territorio, connotate da un particolare pregio ambientale, dalla possibilità di installarvi impianti eolici o fotovoltaici. L'adozione di tali misure era avvenuta in assenza delle linee guida nazionali, che lo Stato avrebbe dovuto tempestivamente adottare ai sensi dell'art.12 d.lgs. n. 387/2003 ("Attuazione della direttiva

¹⁸ Si veda, su tutte la definizione di paesaggio fornita da A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, per il quale il paesaggio è "un fatto fisico, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile". In sintesi, il paesaggio è definibile come "la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo". In base a questa impostazione, dunque, il paesaggio altro non è che un aspetto dell'ambiente, e cioè la sua "manifestazione" visiva. A livello normativo, tuttavia, è utile segnalare – per inciso – che il legislatore spesso adopera i termini "ambiente" e "paesaggio" in modo affatto promiscuo.

¹⁹ Nel marzo del 2008 il T.A.R. della Basilicata aveva promosso alcune questioni di legittimità costituzionale della legge Regione Basilicata n. 9/2007 ("disposizioni in materia di energia"), oggetto del giudizio in via principale che ha condotto all'emanazione della sent. n.119/2010. In seguito alla questione sollevata in via incidentale dal T.A.R. lucano, la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.6 legge della Regione Basilicata n. 9/2007, nella parte in cui prevedeva per gli impianti di produzione di energia eolica il cui procedimento è ancora in corso, la sottoposizione a valutazione di sostenibilità ambientale e paesaggistica, adempimento non previsto dall'art.12, comma 10, del già citato D.Lgs.n.387/2003.

Nel successivo mese di Luglio 2008, lo Stato aveva impugnato in via principale la legge della Regione Molise 21 maggio 2008, n. 15 ("Disciplina degli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici sul territorio della Regione Molise"); tale giudizio si è concluso con la sent. n.282/2009, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di misure limitative analoghe a quelle previste dai legislatori lucano e pugliese, nonché della c.d. moratoria dell'eolico *off-shore*.

Nel dicembre 2008, lo Stato ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale della legge della Regione Puglia n.31/08 ("Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale"). La Corte, con la sent.n.119/2010, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge pugliese, nella parte in cui escludeva la possibilità di realizzare impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in determinate parti del territorio regionale, in assenza delle linee guida nazionali ex art.12 D.Lgs.n.387/2003.

2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”), poco dopo l’emanazione del decreto stesso; tali linee guida avrebbero dovuto orientare le regioni nella stesura della propria disciplina di settore. A distanza di sei anni dall’entrata in vigore del decreto *de quo*, tuttavia, le linee guida ancora non erano state adottate, e le regioni, in forza di crescenti esigenze di tutela ambientale, avevano autonomamente predisposto le misure restrittive rientranti nella propria competenza, seppure in assenza delle linee guida nazionali. La Corte Costituzionale è stata dunque chiamata a compiere un’operazione di bilanciamento di interessi e di riparto di competenze in una situazione di aspra e crescente conflittualità tra Stato e Regioni. Oltre al problema del temperamento delle esigenze ambientali con gli altri interessi tutelati dall’ordinamento (di cui si è già avuto modo di parlare nei paragrafi precedenti), la Consulta ha dovuto rapportarsi anche con il difficoltoso inquadramento sistematico del concetto di “linee guida nazionali”. Relativamente a questo punto, infatti, alcuni autori sottolineano che l’elenco delle fonti, di cui all’art.1 delle Disposizioni sulla legge in generale, non contempla espressamente le “linee guida”, deducendone una netta demarcazione tra le leggi di competenza dello Stato e le “linee guida nazionali”, per le quali è competente la Conferenza unificata. Tale passaggio logico, tuttavia, sarebbe di fatto trascurato nel momento in cui linee guida e leggi fossero poste sullo stesso piano, costituendo entrambe espressione di una competenza statale esclusiva (in questo caso, in materia di tutela dell’ambiente)²⁰.

Dunque, in estrema sintesi, la Corte si è trovata, ancora una volta, di fronte alla *vexata quaestio* del bilanciamento tra le esigenze di tutela ambientale (che a loro volta, come già detto, incidono su un bene di difficile inquadramento giuridico) e le necessità di sviluppo energetico del Paese, il tutto mantenendo come punto di riferimento il principio fondamentale contenuto nel d.lgs. n.387/2003 circa la necessità di adozione delle linee guida nazionali (concetto, anch’esso, che presenta innumerevoli problematiche). Nella sent. n.119/2010, accogliendo la questione relativa al divieto di localizzazione di impianti fotovoltaici, la Consulta precisa che *pur non trascurandosi la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell’ambiente e del paesaggio, occorre riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali*. Ad avviso della Corte, inoltre, *l’adozione da parte delle Regioni di una disciplina come quella oggetto di censura provoca l’impossibilità di realizzare impianti alimentati da energie rinnovabili in un determinato territorio, dal momento che l’emanazione delle linee guida nazionali per il corretto*

²⁰ Questa posizione è sostenuta da F.DI DIO, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedure regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, nota a Corte Cost. n.166/09, in *Rivista giuridica dell’Ambiente*, 2009, pag. 933

inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (punto 3.2 considerato in diritto).

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei limiti regionali in questione è accompagnata, nella sent.n.119/2010, da un *monito* rivolto allo Stato che, a distanza di sette anni dall'emanazione del d.lgs. n. 387/2003 non ha ancora provveduto all'emanazione delle linee guida ivi previste all'art.12. Sul punto, la Corte sottolinea infatti *la necessità, al fine del perseguimento della esigenza di contemperare la diffusione degli impianti da energie rinnovabili con la conservazione delle aree di pregio ambientale, che lo Stato assuma l'iniziativa di attivare la procedura di cooperazione prevista per l'elaborazione delle linee guida*. La presenza di un monito così esplicito nella motivazione della sent. n. 119/10 suona come un ultimo richiamo al legislatore nazionale²¹.

La grave situazione di inattuazione normativa del d.lgs. n. 387/2003, e la crescente conflittualità tra Stato e Regioni in materia di ambiente ed energia rinnovabile, unitamente all'atteggiamento sempre più prudente della Corte nel dichiarare l'illegittimità costituzionale *tout court* delle leggi regionali emanate in assenza delle linee guida, hanno spinto il governo ad accelerare la procedura di approvazione di tale documento, da adottarsi con decreto ministeriale. Nel corso dell'estate 2010, infatti, la bozza di decreto, predisposta dal Ministero dello Sviluppo Economico e già completa in ogni sua parte, ha ricevuto l'approvazione della Conferenza Unificata, e mentre andiamo in stampa è al vaglio della Corte dei Conti. Pare dunque che l'adozione delle linee guida nazionali (che entreranno in vigore nel giorno decimoquinto dalla pubblicazione del decreto ministeriale in *Gazzetta Ufficiale*) sia ormai vicina. Il notevole ritardo nell'approvazione delle linee guida potrebbe, tuttavia, condurre ad un nuovo –paradossale– problema. Infatti, anche la direttiva 2001/77/CE, successivamente attuata dal d.lgs. n. 387/2003 (che, a sua volta, disponeva l'adozione delle linee guida nazionali) pare ormai ampiamente superata e prossima ad una radicale riforma. L'eventuale (ma probabile) adozione di una nuova direttiva nel settore delle energie rinnovabili richiederebbe un provvedimento attuativo nell'ordinamento interno, che potrebbe nuovamente condurre a problemi già sorti e risolti, con grave ritardo, dal legislatore statale.

²¹ Il settore delle energie rinnovabili, al di là delle non sporadiche dichiarazioni di principio contenute in vari atti normativi (il d.lgs.n.387/2003, sul punto, parla di *opere indifferibili ed urgenti*) vive ancora una fase di profonda inattuazione normativa. La direttiva 2001/77/CE, che attende da anni di essere emendata ed aggiornata, resta in vigore da quasi dieci anni, in un quadro di esigenze ambientali ed economiche in continua e rapida evoluzione²¹. Il d.lgs.n.387/03, che ha dato attuazione a tale direttiva per l'ordinamento italiano, contiene grandi enunciazioni di principio, ma è, ad oggi, significativamente inattuato proprio nelle parti maggiormente operative, quali, ad esempio, l'art.12, che prevede l'emanazione delle linee guida per la localizzazione degli impianti di energia rinnovabile.

In questo contesto normativo, ed a fronte di un crescente contenzioso amministrativo²¹, la Corte non può non porsi il problema di coniugare lo sviluppo energetico con le esigenze di tutela ambientale, che già una risalente giurisprudenza costituzionale²¹ definiva *valore assoluto, primario ed unitario, se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana*.

5. Osservazioni conclusive

La vicenda descritta nel paragrafo precedente, ormai prossima alla conclusione, costituisce forse l'esempio più chiaro dell'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale negli ultimi anni in tema di ambiente; tale impostazione, tentando di ricondurre il più possibile l'ambiente negli schemi giuridici delineati dal nuovo quadro costituzionale, lo sottopone senza eccezioni a procedure di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti. Non a caso, nelle tre sentenze in questione, sono addirittura espunte dall'ordinamento norme poste ad esclusivo presidio della salvaguardia ambientale, in nome dell'integrità dell'ordinamento giuridico. Dunque, innanzitutto, possiamo dire ad oggi che lo stato dell'arte della giurisprudenza costituzionale non lascia dubbi sul consolidamento di posizioni radicalmente difformi da quelle assunte alcuni decenni or sono, quando la Consulta sembrava non esitare nell'innalzamento dell'ambiente a bene immateriale e meramente teleologico, per natura incompressibile ed insuscettibile ad operazioni di bilanciamento (l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale è stata brevemente riassunta nel primo paragrafo del presente scritto). Orbene, la riconosciuta possibilità di sottoporre il "bene ambiente" a procedure di bilanciamento, costituisce, ad avviso dello scrivente, il pilastro di una concezione più matura del valore che l'ambiente realmente rappresenta per le generazioni presenti e future. E' evidente, infatti, che l'apodittica enunciazione della preminenza dell'ambiente su altri interessi giuridicamente rilevanti non comporterebbe, in concreto, effetti sostenibili, e dunque si risolverebbe in una mera enunciazione di principio. Allo stesso modo, l'abbandono dell'idea di ambiente come "intreccio di competenze" a discapito di una nuova concezione di "concorso di competenze", in base alla quale la Corte non deve ricercare "materie prevalenti", ma indagare sulla *ratio* di ogni singola disposizione sottoposta al proprio vaglio di legittimità costituzionale, per poi ricondurla ad una specifica competenza, pare garantire un maggior grado di analiticità nella disamina delle problematiche giuridiche in materia di ambiente.

Del pari lodevole è il tentativo, ancora in corso, da parte della Corte, di impostare il proprio ragionamento mantenendo come punto fermo la lettera della Costituzione; si tratta indubbiamente di un percorso tortuoso (date le difficoltà applicative dell'art. 117) ma certamente più confacente ai principi cardine del nostro ordinamento. Non a caso, lo si è visto in precedenza, a nulla ha condotto il tentativo della Corte, negli anni immediatamente successivi alla riforma del 2001, di tenere in scarsa considerazione il nuovo dettato costituzionale, continuando invece a ragionare sul consolidamento della propria precedente giurisprudenza.

Il cammino che è stato intrapreso a partire dal 2007 pare essere ormai ben impostato. Credo, tuttavia, che i prossimi anni pongano, in materia ambientale, tre grandi questioni.

La prima di esse è rivolta direttamente alla Corte Costituzionale, che ancora pare non aver fornito un convincente criterio ermeneutico per distinguere in modo netto la competenza statale esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente”, e quella concorrente in materia di “valorizzazione dei beni ambientali”. Il confine tra queste due materie (confine, è bene sottolinearlo, di scarsa percettibilità, almeno da un punto di vista meramente logico) costituisce senza dubbio il principale propulsore dell’elevata conflittualità tra Stato e Regioni in tema di ambiente. Una volta individuato un criterio distintivo tra le due materie comprese nell’art. 117, forse, anche il relativo tasso di conflittualità Stato-Regioni potrebbe andare incontro ad un considerevole calo.

In secondo luogo, pare necessario valorizzare, da parte dello Stato e delle Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione²², lo strumento dell’intesa da adottarsi in conferenza Stato-Regioni. Tale istituto, la cui adozione è fortemente auspicata dalla Corte Costituzionale stessa, si renderebbe pienamente confacente all’idea di ambiente come “concorso di competenze” tra loro eterogenee. E’ certamente auspicabile, in materia ambientale, un’azione concertativa tra Stato e Regioni, che contribuisca ad amalgamare le normative in materia ambientale, e renda sempre meno necessario il ricorso al giudizio di legittimità costituzionale.

Il terzo interrogativo, invece, è posto al legislatore costituzionale. Da anni, ormai, molti autori si interrogano sull’effettiva configurabilità di un “diritto all’ambiente” come diritto fondamentale²³. Tale possibilità, come noto, non incontra certamente il *favor* della Costituzione formale, che si limita a riconoscere un compito, affidato alla Repubblica, di “tutela del paesaggio” (art. 9 Cost.). Il riconoscimento formale di un diritto diffuso all’ambiente, inserito, se del caso, nella prima parte della Costituzione, renderebbe certamente più moderna la nostra Carta Costituzionale, andando incontro, per quanto possibile, ad una sensibilità ambientale della collettività senz’altro notevolmente accresciuta negli ultimi decenni, ed allo stesso tempo “ratificando” il consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Questo interrogativo, in realtà, ha già trovato formale riconoscimento in seguito al richiamo, oggi operato dall’art.6 TUE, in seguito all’adozione del Trattato di Lisbona, alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nota anche come Carta di Nizza.

²² Il principio di leale collaborazione, quale strumento di attuazione del c.d. “regionalismo cooperativo”, è stato progressivamente elaborato dalla dottrina e riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale a partire dalla Sent. n. 219/1984. Vd. sent. n. 31/2006, con la quale la Corte ha precisato che “*la via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi.*”

²³ Secondo G. CORDINI, *op.cit.*, p. 621, “risulta confermata l’opportunità di inserire nel nostro testo costituzionale una norma di principio a tutela dell’ambiente, ove la configurazione giuridica unitaria possa risultare espressa con chiarezza e il riferimento alla relazione tra diritti e doveri sia definito in termini espliciti”.

Infatti, l'art. 37 del suddetto documento, rubricato "Tutela dell'ambiente", prevede che "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile".

Pertanto, posto che attualmente tale previsione si inserisce ad ogni effetto tra i principi fondamentali del nostro ordinamento, una sua ulteriore "positivizzazione" nella Carta Costituzionale, per mezzo della revisione dell'art.9 Cost., parrebbe comunque auspicabile.

Del pari, parrebbe auspicabile un intervento di revisione costituzionale dell'art. 117 che, come noto, si è reso in materia ambientale foriero di dubbi e di gravi (e perduranti) incertezze ermeneutiche.