

AMBIENTE (CORTE COSTITUZIONALE, ANNO 2009)

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Gennaio 2011)

Prof. Rosario FERRARA

1. Le sentenze della Corte costituzionale italiana che nell'anno 2009 hanno affrontato tematiche di interesse ambientale sono numerose e significative (più di cinquanta, a cominciare dalla decisione n. 10/2009).

In questo senso, a prescindere dalle materie e submaterie specifiche che rappresentano l'oggetto delle singole pronunzie (tutti i settori sono toccati: acqua, aria, suolo, inquinamenti, ecc.), si può constatare che il *focus* della giurisprudenza costituzionale è pur sempre costituito dal problema del riparto di competenze legislative fra lo Stato e le regioni nel campo delle politiche pubbliche di protezione dell'ambiente quando non venga, invece, direttamente toccato il tema delle competenze amministrative (dello Stato, delle regioni e degli enti territoriali minori).

In altre parole, anche ove venga in qualche modo evocato il duplice dilemma se l'ambiente sia un *quid unicum* (un bene che deve essere unitariamente considerato) oppure se esso debba essere invece apprezzato come pluralità complessa di beni, da un lato, ovvero se l'ambiente in quanto tale sia un bene immateriale oppure materiale, dall'altro, il percorso analitico del nostro giudice costituzionale, e naturalmente, le sue pronunzie, finiscono sempre per fornire un principio di risposta - e talora una risposta piena- ad un ricorrente interrogativo: chi fa e cosa fa?

In questo quadro, la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2009 è volta ad investigare il, caotico quanto delicato rapporto che passa fra le competenze legislative dello

Stato e quelle delle regioni, alla luce degli artt. 117 e 118 Cost., così come novellati dalla l. cost. n. 3/2001.

E' noto infatti che l'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. riconduce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le discipline nella materia della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" laddove il successivo terzo comma del medesimo art. 117 individua come materie di competenza legislativa concorrente (fra Stato e regioni) una pluralità di settori che sono oggettivamente implicati e connessi con la protezione dell'ambiente: la tutela della salute e l'alimentazione; il governo del territorio; la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia; soprattutto la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, ecc.

E a ciò si aggiunga che, alla luce del quarto comma dell'art. 117 Cost., ogni materia non espressamente attribuita vuoi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato oppure a quella concorrente, fra Stato e regioni, rientrerebbe in quella esclusiva (o residuale) delle regioni, problema, questo stesso, che da subito si è posto in relazione a materie già tradizionalmente riservate alla potestà concorrente delle regioni (caccia, edilizia, ecc.: cfr. il testo dell'art. 117 Cost. prima della novella costituzionale del 2001).

Tutto ciò spiega e giustifica le oscillazioni della nostra giurisprudenza costituzionale e consente di apprezzare, per altro verso, l'importante risultato di sistemazione concettuale che si realizza con le pronunzie dell'anno in considerazione.

2. Nell'anno 2009 la Corte costituzionale ha emanato le seguenti sentenze relativamente alla tutela dell'ambiente nel nostro ordinamento: n.10/2009; n.12/2009; n. 25/2009; n. 30/2009; n. 45/2009; n. 53/2009; n. 61/2009; n.79/2009; n.84/2009; n.86/2009; n.88/2009; n.109/2009; n.122/2009; n.137/2009; n.139/2009; n.141/2009; n.145/2009; n.153/2009; n.165/2009; n.166/2009; n.173/2009; n.186/2009; n.218/2009; n.220/2009; n. 225/2009; n.226/2009; n.232/2009; n.233/2009; n.234/2009; n.235/2009; n.238/2009; n.240/2009; n.241/2009; n.246/2009; n.247/2009; n.248/2009; n.249/2009; n.250/2009; n.251/2009; n.254/2009; n.260/2009; n.272/2009; n.279/2009; n.282/2009; n. 290/2009;

n.300/2009; n.302/2009; n.307/2009; n.309/2009; n.314/2009; n.315/2009; n.316/2009; n.322/2009; n.339/2009.

Una massa piuttosto vasta di pronunzie (53, per l'esattezza!), come si può constatare, riconducibili, peraltro, ad alcuni filoni omogenei di pensiero e di riflessione, come si è appena visto, sicché sembra preferibile intervenire selettivamente su quelle decisioni che maggiormente hanno contribuito a determinare o il consolidamento di indirizzi e orientamenti già emersi negli anni precedenti oppure a delineare nuovi percorsi interpretativi delle norme costituzionali (artt.117 e 118 Cost., in ovvia connessione, sul piano dei principi più generali, con gli artt. 9 e 32).

In questo quadro, di particolare valore sembra essere la decisione n. 61/2009, il cui antecedente logico è comunque rappresentato, in qualche misura, dalle precedenti sentenze n. 12/2009, nn. 62, 104 e 105 del 2009.

Nella cit. sentenza n. 61/2009 viene infatti nuovamente affrontata la *vexata quaestio* del riparto di competenze fra Stato e regioni, alla luce dell'art. 117 Cost., pervenendosi al definitivo superamento dell'indirizzo giurisprudenziale avviato dalla "madre di tutte le sentenze", ossia dalla decisione n. 407/2002, pronunzia con la quale si era impostato, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo titolo V° della parte seconda della Costituzione, un vero e proprio processo di "smaterializzazione" della materia ambiente: l'ambiente (*rectius*, la tutela dell'ambiente) non sarebbe una materia in senso tecnico, ma piuttosto un valore, e, in quanto tale, capace di mobilitare le competenze di tutti i soggetti del nostro sistema multilivello (e, segnatamente, le competenze legislative delle regioni, nonostante il chiaro tenore letterale della formula di cui all'art. 117, secondo, comma, lettera s) Cost.).

Ora, la cit. sentenza n. 61/2009 afferma invece il primato - ed anzi l'esclusività - delle potestà legislative dello Stato nel settore dell'ambiente, enunciando il principio per cui, secondo quanto si legge nella motivazione della decisione, "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...”.

Il punto sembra essere di massimo interesse poiché non è la materia ambiente in quanto tale ad essere, per così dire, frammentata e disarticolata, fino a farle assumere il carattere di (mero) valore, ma è piuttosto grazie a fondamentali materie di competenza concorrente, fra Stato e regioni (oggettivamente implicate e connesse con le politiche pubbliche di protezione dell’ambiente), che le potestà legislative regionali manifestano una rilevante capacità diffusiva, sino al punto da poter legittimamente innalzare le soglie e gli *standard* di tutela ambientale nel territorio di competenza. Il che sembra essere un’operazione emerneutica di sicura importanza, considerandosi che, alla luce dell’art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie di competenza legislativa concorrente lo Stato può soltanto provvedere alla “determinazione dei principi fondamentali...” delle singole materie. Ad ogni buon conto, secondo quanto ci segnala anche la migliore dottrina, a commento di questa come di altre pronunzie coeve della Corte costituzionale (P. MADDALENA, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. n.3/2010, 307ss nonché F. FONDERICO, a commento, peraltro, della successiva pronunzia n. 225/2009, *ivi*, fasc. n. 4/2010, 369ss.), ciò che appare chiara e fuor di discussione è l’esclusività (e persino l’intangibilità) delle competenze legislative dello Stato nel campo ambientale, nel senso che il ruolo pur attivo, e non di mero contorno e supporto, delle regioni dovrà essere tratto da altre materie (quelle di competenza concorrente), senza nulla togliere al valore ordinatore e dirimente della lettera *s*) dell’art. 117, primo comma, Cost.

Su questa via, coglie sicuramente nel segno la dottrina (P. MADDALENA, *op. loc. cit.*) quando nota che, in questo modo, il giudice della costituzionalità delle leggi afferma egualmente il principio per cui l’ambiente è un bene sempre e comunque “materiale”, oggettivamente “materiale” (innovando, anche su questo punto, la giurisprudenza costituzionale meno recente), concludendo, sotto altro profilo - ma in realtà con piena coerenza logica- che, se lo Stato è tenuto ad assicurare “standard minimi di tutela”, ciò nulla toglie al fatto che i suddetti standard e livelli di protezione debbano comunque comportare una cura “adeguata e non riducibile dell’ambiente”. Protezione “adeguata” e

non “riducibile”, e pertanto “elevata”, che le singole regioni potranno eventualmente implementare, ma soltanto grazie alla mobilitazione di altre facoltà e potestà, nel solco dell’art.117, terzo comma, Cost.

Per intercettare sino in fondo gli elementi di originalità e di novità del percorso delineato dalla cit. sentenza n. 61/2009 che approda, in qualche misura, a risultati di una certa stabilità - quasi un punto fermo e solido di non ritorno- può essere utilmente consultata la decisione n. 62/2008, in tema di disciplina dei rifiuti la quale sembra invece iscriversi nel solco della cit. decisione n. 407/2002 (la “madre di tutte le sentenze”, come si è già detto). E, infatti, secondo questa pronunzia del 2008, la competenza legislativa dello Stato nella materia ambiente si intreccerebbe con altri interessi, con altre differenziate competenze, soprattutto imputabili alle regioni: di qui ad affermare che l’ambiente è un “valore” (e non una materia in senso proprio) il passo è breve, e si ritorna pertanto, del tutto consequenzialmente, allo spirito della sentenza n 407/2002.

Comunque sia, le pronunzie successive alla decisione n. 61/2009, e, segnatamente la n.12/2009 e la n. 30/2009 paiono confermare ampiamente i presupposti della più volte cit. sentenza n. 61/2009, sostenendosi, in particolare, che la disciplina nazionale relativa alla protezione dell’ambiente gioca il ruolo di “limite”, nel senso che prevale sulle normative poste dalle regioni (anche a statuto speciale) pur in materie e settori di loro competenza.

3. Ad ogni modo è con la sentenza n. 225/2009 che il nuovo indirizzo giurisprudenziale pare ricevere definitiva e stabile consacrazione. Trattasi, senza alcun dubbio, della decisione di maggior peso e rilievo emanata dal nostro giudice costituzionale nell’anno 2009 relativamente alla materia della tutela dell’ambiente nel nostro sistema costituzionale (cfr. P. MADDALENA, *op. loc.cit* e F. FONDERICO, *op. loc. cit.*).

Si afferma, infatti che “La materia “tutela dell’ambiente ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene (l’ambiente) e finalistico perchè tende alla migliore conservazione del bene stesso. Sull’ambiente concorrono diverse competenze

statali e regionali, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline”.

Sicché, l’ambiente è sicuramente materia, si configura come oggetto materiale e relativamente ad esso si registra un concorso plurale di potestà statali e regionali, concorso i cui presupposti sono comunque costruiti all’insegna dei principi di autonomia e differenziazione/distinzione.

Del tutto coerentemente la Corte costituzionale soggiunge che “Sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell’ambiente, mediante la fissazione di livelli “adeguati e non riducibili di tutela”, mentre compete alle regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell’ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell’ambiente stesso”. E, cioè, si conferma l’orientamento già fortemente emerso con la pregressa decisione n. 61/2009, salvo il fatto di distinguere nettamente fra una competenza (dello Stato) volta ad assicurare livelli adeguati e non riducibili di protezione ambientale e le potestà regionali dirette invece a disciplinare le forme concrete della fruizione (ossia del godimento) del bene ambiente, senza che tale godimento possa risolversi in un *minus* di tutela dell’ambiente medesimo.

A ciò si aggiunge, in sintonia con larga parte della giurisprudenza consolidatasi nell’anno 2009, che “La competenza statale, quando è espressione della tutela dell’ambiente, costituisce un limite all’esercizio delle competenze regionali”, precisandosi che “Le regioni stesse, nell’esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell’ambiente posti dallo Stato” e che, peraltro, “Le regioni stesse, purché restino nell’ambito dell’esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati, così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell’ambiente”. Il che, ad ogni buon conto, non può far dimenticare, ad avviso della Corte costituzionale, che “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”.

E' certo significativo che il nostro giudice costituzionale pervenga a conclusioni di tale nitore nel contesto di un processo di bilanciamento/comparazione fra la tutela dell'ambiente e quella della salute (art. 32 Cost., da leggersi in connessione con l'art.117, terzo comma, Cost.).

La Corte coglie infatti sino in fondo i nessi di collegamento funzionale (ed ancor prima valoriale e culturale) che saldano in una sorta di inestricabile *quid unicum* tutela della salute e protezione dell'ambiente, in quanto "...è indubbio che la salubrità dell'ambiente condiziona la salute dell'uomo", essendo peraltro non meno vero (almeno dal punto di vista giuridico!) che "le due competenze hanno oggetti diversi", nel senso che le discipline regionali volte a garantire il diritto alla salute umana possono riflettersi solo indirettamente sull'ambiente il quale è già fatto oggetto di discipline e tutele "adeguate" ad opera della legge dello Stato.

Del tutto consequenzialmente, esercitandosi nel campo della tutela dell'ambiente una competenza legislativa esclusiva dello Stato, ben potrà lo Stato medesimo, ai sensi dell'art. 118 Cost., conferire a se stesso, ovvero alle regioni o agli enti territoriali minori, l'esercizio delle funzioni amministrative relative all'ambiente, alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.