

**Dall' "intreccio-incrocio" al "concorso": verso una definizione della querelle
tra Stato e Regioni in materia di tutela e fruizione dell'ambiente.
Il caso delle risorse idriche.**

di Mariachiara Alberton *

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. L' "intreccio-incrocio" e il sorpasso ad opera delle Regioni 3. La cesura del 2007 e il consolidamento del "concorso" 4. La sottile linea di confine tra la fruizione e la tutela delle risorse idriche 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2009, presentata in occasione dell'incontro del Presidente della Corte Francesco Amirante con la stampa nel febbraio del 2010¹, pone l'accento su un dato particolarmente interessante in materia di competenze. Un numero ragguardevole di decisioni che la Corte ha reso nel 2009 relativamente al Titolo V della Parte seconda della Costituzione riguarda infatti il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in particolare con riferimento al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152².

L'articolo dapprima ricostruisce l'evoluzione della posizione della Corte relativamente all'art. 117 Cost. per quanto attiene alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema³, per poi concentrarsi sulle recenti pronunce in materia di gestione e tutela delle risorse idriche e sulle questioni di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ad esse sottese.

2. L' "intreccio-incrocio" e il sorpasso ad opera delle Regioni

La Corte ha delineato i confini entro cui si iscrive la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, mutandone più volte l'estensione⁴. All'alba

¹ Roma, Palazzo della Consulta, 25 febbraio 2010. Il documento è consultabile sul sito internet della Corte Costituzionale (www.cortecostituzionale.it).

² Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 recante: "Norme in materia ambientale", pubblicato nella *G.U.* n. 88 del 14 aprile 2006 - s.o. n. 96. Il decreto, rinominato "codice ambientale", è stato emanato in attuazione della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308, pubblicata nella *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2004, s.o. n. 187. Il decreto è stato oggetto di vari interventi di modifica: una prima volta ad opera del D.L. dell'8 novembre 2006, n. 284, *Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*, pubblicato nella *G.U.* del 24 novembre 2006, n. 274; le modifiche più rilevanti al tema del danno ambientale sono state apportate in materia di interventi di bonifica, con il D.L. 16 gennaio 2008, n. 4, "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", pubblicato nella *G.U.* n. 24 del 29 gennaio 2008 - s.o. n. 24. Da ultimo, si segnala l'intervento emendativo apportato dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, pubblicata nella *G.U.* n. 49 del 28 febbraio del 2009.

³ A proposito dei due termini "ambiente" ed "ecosistema", la Corte Costituzionale ha osservato: "è evidente che quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'"ecosistema". Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé". Da ultimo, si confronti Corte Cost. n. 12 del 23 gennaio 2009, pubblicata in *G.U.* del 28 gennaio 2009.

⁴ Sull'evoluzione del pensiero della Corte Costituzionale relativamente alla definizione di ambiente da materia-valore, materia-trasversale a bene della vita, materiale e complesso, e sul confine del riparto delle competenze tra Stato e Regioni si confrontino, tra gli altri, Brambilla P., *L'evoluzione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia*

della riforma del Titolo V⁵ l'esigenza era quella di mitigare la cesura tra il previgente sistema, fondato sull'accentramento delle competenze legislative in capo allo Stato, salva la possibilità di delega alle Regioni, e della corrispondenza con le funzioni amministrative, e il nuovo regime in cui la funzione legislativa veniva invece suddivisa per materie di competenza esclusiva statale, regionale concorrente e regionale residuale, e quella amministrativa, seguendo un'impostazione più flessibile, veniva attribuita ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, fosse necessario conferirla a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In questo mutato contesto, la Corte dapprima affermava che "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale"⁶. Tale orientamento interpretativo, pur comprensibile nell'ottica di consentire un passaggio meno traumatico da un sistema all'altro, creava una forte commistione tra competenze legislative statali e regionali, laddove invece il legislatore aveva inteso definirle in modo

di protezione della fauna e di attività venatoria: il valore ambiente contro la materia caccia, RGA, 3-4, 2003, 525 ss.; Cecchetti M., *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del titolo V?*, Giur. Cost., 2002, 318 ss.; D'Alfonso G., *La tutela dell'ambiente quale "valore costituzionale primario" prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in Lucarelli F. (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 3 ss.; Dell'Anno P., *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, Ambiente & Sviluppo, 7, 2009, 585 ss.; Ferrara A., *La "materia ambiente" nel testo della riforma del Titolo V*, Relazione al Convegno di studi su *I processi del federalismo: aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001, (consultabile sul sito internet www.federalismi.it); Maddalena P., *L'interpretazione dell'art.117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, Relazione al Convegno di studi su Ambiente in-formazione, Roma, 20 gennaio 2010 (consultabile sul sito internet www.giustizia-amministrativa.it); Pozzo B.-Renna M., (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; Sciarra M., *La trasversalità della tutela dell'ambiente: un confine mobile delle competenze tra Stato e regioni*, consultabile sul sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it; Vattani V., *La riaffermazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto ed una precisazione sugli standard di tutela nazionale: riflessioni sulla definizione delle "materie" e sulla funzione della "leale collaborazione"*, consultabile sul sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it; Vespertini G., *Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un'introduzione*, Giorn. Dir. Amm., 5, 2007, 551 ss. Si veda anche il contributo di Renna M., *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in Rossi G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008.

⁵ In generale, per un commento sul nuovo sistema di ripartizione delle attribuzioni tra Stato e Regioni e delle questioni ad esso sottese si vedano: Bin R., *I criteri di individuazione delle materie*, Le Regioni, 5, 2006, 889 ss.; Belletti M., *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, Le Regioni, 5, 2006, 903 ss.; Benelli F., *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Le Istituzioni del Federalismo, 1, 2007, 11 ss.; Caretti P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, Le Regioni, 6, 2001, 1223 ss.; D'Atena A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, Quad. Cost., 1, 2003, 15 ss.; Falcon G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Le Regioni, 6, 2001, 1247 ss.; Groppi T., *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, Le Regioni, 3-4, 2007, 421 ss.

⁶ Corte Cost. n. 407 del 26 luglio 2002, pubblicata in G.U. del 31 luglio 2002, che riprende le sentenze n. 507 del 18 novembre 2000, pubblicata in G.U. del 22 novembre 2000, n. 54 del 15 febbraio 2000, pubblicata in G.U. del 23 febbraio, n. 382 del 7 ottobre 1999, pubblicata in G.U. del 13 ottobre 1999, e n. 273 del 17 luglio 1998, pubblicata in G.U. del 22 luglio 1998.

rigido. La competenza esclusiva dello Stato con riferimento alla tutela dell'ambiente veniva così stemperata, ammettendosi anche interventi regionali: "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"⁷.

E ancora nel 2006 la Corte contribuiva a rafforzare la teoria dell' "intreccio-incrocio" tra funzioni legislative statali e regionali in materia di tutela ambientale, aggiungendo nuovi elementi: "la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia "tutela dell'ambiente" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, se certamente comporta il potere dello Stato di dettare *standard* di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale"⁸. In altri termini, sulla scia di questa interpretazione, il legislatore regionale, nell'esercizio di proprie competenze, poteva perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, così di fatto "incrociando e superando" lo Stato in un traffico sempre più intricato.

3. La cesura del 2007 e il consolidamento del "concorso"

A partire dal 2007, il Giudice delle leggi è ritornato sui propri passi, ritenendo opportuno ripensare quanto fino ad allora elaborato in tema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e precisando che: "per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, sovente l'ambiente è stato considerato come "bene immateriale". Senonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa 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. [...] 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"⁹. Da questa rivisitata accezione di ambiente ne deriva che "spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica,

⁷ Corte Cost. n. 407 del 26 luglio 2002, *cit.* Si vedano le note di Grasso G., *La tutela dell'ambiente si "smaterializza" e le regioni recuperano una competenza (apparentemente perduta). Osservazioni a prima lettura a Corte cost., 10-26 luglio 2002, n. 407*, consultabile sul sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it; Marini S., *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sentenza n. 282 alla n. 407 del 2002*, Giur. Cost., 4, 2002, 2951 ss.

⁸ In tal senso, Corte Cost. n. 246 del 28 giugno 2006, pubblicata in G.U. del 5 luglio 2006. Si vedano le note di Camerlengo Q., *Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la "riserva di regolamento locale" secondo la Corte costituzionale*, Giur. Cost., 3, 2006, 2476 ss.; Di Cosimo G., *Norme cedevoli: un genere, due specie*, e Ruggeri A., *La Corte, i regolamenti di autonomia e le oscillazioni della "logica" sistematica (a "prima lettura" di Corte cost. n. 246 del 2006)*, Le Regioni, 1, 2007, 168 ss. In tal senso si veda anche Corte cost. n. 182 del 5 maggio 2006, pubblicata in G.U. del 10 maggio 2006, con nota di Traina D., *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*, Giur. Cost., 3, 2006, 1856 ss.

⁹ Si confronti Corte Cost. n. 367 del 7 novembre 2007, pubblicata in G.U. del 14 novembre 2007, con nota di Traina D., *Il paesaggio come valore assoluto*, e Furno E., *La Corte costituzionale "salva" la cogestione in materia paesaggistica, ma non scioglie il nodo del rapporto tra Stato e regioni*, Giur. Cost., 6, 2007, 108 ss. Si veda anche Corte Cost. n. 378 del 14 novembre 2007, pubblicata in G.U. del 21 novembre 2007, con nota di Roccella A., *Autonomie speciali e tutela dell'ambiente*, Le regioni, 2, 2008, 373 ss. Entrambe le sentenze sono riprese dalla sentenza della Corte n. 104 del 18 aprile 2008, pubblicata in G.U. del 23 aprile 2008, con nota di Benelli F., *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, Le Regioni, 4-5, 2008, 905 ss.

dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto¹⁰. Coerentemente è stato quindi affermato¹¹ che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce limite all'esercizio delle competenze regionali¹². Infatti, ai fini della disciplina unitaria del bene ambiente, lo Stato è titolare in via esclusiva di competenze legislative, che vengono a prevalere su quelle dettate dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie 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"¹³.

Le recenti pronunce del 2009, oggetto della Relazione presentata dal Presidente Amirante, hanno consolidato la nuova posizione della Corte, smentendo la fascinazione per il precedente orientamento mostrata da una decisione del 2008¹⁴. Nella sentenza da ultimo menzionata la Corte aveva infatti pericolosamente richiamato le sentenze del primo periodo post-riforma del Titolo V, sostenendo che l'ascrivibilità di una disciplina alla materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, "non esclude che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale"¹⁵. La tentazione di volgersi indietro è stata però controllata dallo stesso Giudice prima che il tentennamento implicasse perdite di orfeiana memoria. Infatti è stato subito ribadito con una logica netta e lucida che "sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti"¹⁶.

La tutela dell'ambiente ha dunque un contenuto allo stesso tempo "oggettivo", in quanto riferito ad un bene materiale e complesso, l'ambiente, e "finalistico", perché tende alla migliore conservazione del bene stesso¹⁷. Su questo medesimo bene insistono diversi livelli di competenza esclusiva statale, regionale concorrente, regionale residuale, a seconda delle diverse discipline che vengono in rilievo. Secondo lo schema tracciato dal legislatore costituzionale, allo Stato è demandata in via esclusiva la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli "adeguati e non riducibili di

¹⁰ Corte Cost. n. 378 del 2007, *cit.*

¹¹ *Id.*

¹² La sovrammenzionata particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente considerato nella sua completezza ed unitarietà dispiega i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, salvo che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia. Si ricorda a tal proposito che allorché si tratta di Regioni a statuto speciale o di Province autonome, gli statuti, nell'attribuire loro competenze legislative, distinguono le materie oggetto di una potestà legislativa primaria, dalle materie oggetto di una potestà legislativa concorrente.

¹³ *Id.*

¹⁴ Corte Cost. n. 62 del 14 marzo 2008, pubblicata in G.U. del 19 marzo 2008, con nota di Borzi A., *Qualche spunto su ambiente e autonomie speciali. Nota a prima lettura di corte cost., sent. N. 62 del 2008*, consultabile sul sito internet www.federalismi.it.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Corte Cost. n. 180 del 30 maggio 2008, pubblicata in G.U. del 19 maggio 2008.

¹⁷ In tal senso, *ex plurimis*, si vedano le sentenze nn. 12, 30, 61, 164, 220, 225, 249, 315 del 2009.

tutela¹⁸ e alle Regioni, premesso il rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, è consentito di esercitare le proprie competenze concorrenti o residuali, dirette a regolare la fruizione dell'ambiente. Una volta che lo Stato abbia fissato i confini di tutela ambientale, le Regioni, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono stabilire livelli di tutela più elevati per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze, in materia per esempio di tutela della salute, di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali. Attraverso tali interventi, le Regioni incidono di fatto sul bene materiale ambiente, allo scopo però non di tutelare l'ambiente, che resta di prerogativa statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Indirettamente, viene in tal modo fatta salva la facoltà delle Regioni e delle Province autonome di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze loro attribuite dalla Costituzione, che incidano su quella dell'ambiente¹⁹. Tuttavia, ciò è ammissibile solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente²⁰.

Con una sentenza che ha sancito l'incostituzionalità di una legge regionale²¹, nella parte in cui prevedeva una disciplina regionale più restrittiva di quella statale, la Corte ha poi precisato che "spetta alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia"²². Pertanto, nei casi in cui la legge statale sia la risultante del bilanciamento di interessi tra loro in conflitto si deve escludere che le Regioni e le Province autonome pervengano, nell'esercizio delle loro competenze, ad un livello di tutela ambientale più elevato di quello stabilito dallo Stato.

È da ricordare a questo proposito che il D.Lgs n. 4 del 16 gennaio 2008²³ ha inserito nella Parte I del D.Lgs n. 152 del 2006 un nuovo art. 3-*quinquies* che introduce i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione²⁴ nel codice ambientale. In particolare, secondo il principio di sussidiarietà: "i principi desumibili dalle norme del decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale; le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purchè ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali. Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in

¹⁸ Con sentenza n. 61 del 5 marzo 2009, pubblicata in G.U. del 11 marzo 2009, la Corte ha precisato in tal senso il riferimento allo standard minimo di tutela.

¹⁹ Si confronti Cort. Cost. n. 104 del 2008, *cit.*

²⁰ In tal senso, Corte Cost. n. 431 del 14 dicembre 2007, pubblicata in G.U. del 19 dicembre 2007.

²¹ L'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5, pubblicata in Bollettino ufficiale n. 75 del 1° giugno 2006, nel testo modificato dall'art. 25 della legge della stessa Regione 28 luglio 2006, n. 13, pubblicata in Bollettino ufficiale n. 11 del 28 luglio 2006, in materia di bonifica di siti contaminati, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. s), Cost. Nella specie, la norma censurata ha quale oggetto diretto e specifico la tutela dell'ambiente, imponendo, in evidente contrasto con quanto statuito dal legislatore statale all'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'applicazione ai procedimenti in corso della normativa statale previgente (d.lgs. n. 22/97) e dei valori-soglia da essa definiti, in luogo di quella nuova. In tal modo, la disposizione impedisce la rimodulazione degli interventi già autorizzati, facoltizzata dalla normativa statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

²² Si confronti Cort. Cost. n. 214 del 18 giugno 2008, pubblicata in G.U. del 25 giugno 2006.

²³ Pubblicato nella G.U. n. 24 del 29 gennaio del 2008 - Suppl. Ordinario n. 24.

²⁴ In realtà il nuovo art. 3-*quinquies* si limita a menzionare il principio di leale collaborazione nella sola rubrica e non anche nel testo dell'articolo.

considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati. Il principio di sussidiarietà opera anche nei rapporti tra Regioni ed Enti locali minori". Secondo autorevole dottrina²⁵ la norma citata potrebbe contribuire a creare una maggiore uniformità interpretativa nel delicato equilibrio di competenze fra lo Stato e le Regioni.

4. La sottile linea di confine tra la fruizione e la tutela delle risorse idriche

I principi espressi dalla Corte Costituzionale e oggetto di precedente analisi sono stati applicati a numerosi ambiti disciplinari tutti riconducibili alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, come la gestione dei rifiuti, la difesa del suolo e la bonifica dei siti contaminati, l'inquinamento atmosferico, la tutela del paesaggio, la tutela della fauna, le aree protette, il danno ambientale e le risorse idriche. Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo ambito, la Corte ha dovuto pronunciarsi più volte per chiarire la ridefinizione delle competenze statali e regionali. La Parte terza²⁶ del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, intitolata "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche", è stata infatti ripetutamente impugnata ad opera delle Regioni che hanno visto marginalizzato il loro ruolo rispetto all'assetto esistente prima della riforma e hanno riscontrato una forte ingerenza da parte dello Stato. I ricorsi promossi hanno riguardato numerose norme della Parte terza: di seguito vengono ripresi i principali per meglio comprendere le ragioni delle frizioni e la posizione della Consulta al riguardo.

Nella sentenza n. 232 del 2009²⁷ il Giudice delle leggi esamina le impugnative proposte dalle Regioni²⁸ con riferimento alle disposizioni della Parte terza, premettendo che tutte sono riconducibili alla materia "tutela dell'ambiente", in quanto prevedono interventi volti a garantire un determinato standard qualitativo dei corpi idrici e non la loro utilizzazione.

La Corte si sofferma, per quanto interessa questa sede, su un gruppo di questioni concernenti le norme in tema di distretti idrografici, autorità di bacino e programmi di intervento²⁹.

Le Regioni ricorrenti sollevano questioni di legittimità nei confronti degli artt. 63 e 64 del decreto, rispettivamente istituenti le Autorità di bacino e i distretti idrografici, per violazione degli artt. 117 (tra l'altro, per lesione della competenza legislativa regionale in tema di governo del territorio) e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione (per mancata previsione di adeguati meccanismi concertativi). Occorre ricordare che, ai sensi del previgente sistema³⁰, l'intero territorio nazionale era ripartito in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale e che, a capo dei primi, era posta un'Autorità di bacino, mentre per i secondi le Regioni definivano d'intesa la formazione del comitato istituzionale di bacino e del comitato tecnico e per gli ultimi tale funzione era demandato

²⁵ Giampietro F., *La nozione di ambiente nelle recenti decisioni della Corte Costituzionale e gli effetti sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, *Ambiente & Sviluppo*, 6, 2009, 505 ss.

²⁶ Per un commento sulla Parte terza del decreto n. 152 del 2006 si vedano: Muratori A., *Se il legislatore (ambientale) è ... di memoria corta: le discipline "mutilate" per omessa emanazione delle norme esecutive (parte seconda)*, *Ambiente & Sviluppo*, 4, 2009, 305 ss.; Quaranta A., *Il riordino disarticolato della disciplina a tutela delle acque nel T.U. ambientale*, in Giampietro F., (a cura di), *Commento al Testo Unico Ambientale*, Ipsoa, Milano, 2006; Scardaci C., *Il Testo Unico in materia ambientale e la nuova disciplina sulla gestione delle risorse idriche: prime considerazioni*, 2007, consultabile sul sito internet www.giuristiambientali.it

²⁷ Corte Cost. n. 232 del 23 luglio 2009, pubblicata in G.U. del 29 luglio 2009.

²⁸ Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche, Basilicata.

²⁹ Artt. 61, 63, 64, 65 e 66 del D.Lgs. n. 152 del 2006, *cit.*

³⁰ Legge n. 183 del 1989, *cit.*

alla Regione interessata. Le nuove disposizioni suddividono invece il territorio in otto distretti idrografici (art. 64), procedendo all'accorpamento dei precedenti bacini nazionali, interregionali e regionali, e pongono a capo di ciascuno un'unica Autorità di bacino distrettuale (art. 63), così ottemperando agli obblighi comunitari discendenti dalla Direttiva quadro in materia di acque³¹. Di fronte alla nuova disciplina le Regioni denunciano la lesione della competenza legislativa regionale in tema di governo del territorio, la centralizzazione della gestione dei bacini e la mancata loro partecipazione alla procedura di approvazione dei piani di bacino. A parere della Corte tali norme rientrano in un ambito materiale di competenza esclusiva statale, poiché attengono pienamente alla materia della tutela dell'ambiente e le violazioni lamentate non sussistono. In particolare, per quanto riguarda i distretti "non sono fondate le censure con le quali le ricorrenti lamentano il loro mancato coinvolgimento nel procedimento di individuazione dei distretti; infatti, la giurisprudenza di questa Corte è ferma nel senso che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge al principio di leale collaborazione. Sono infondate anche le censure svolte in riferimento alla presunta lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, poiché l'ambito materiale di competenza è quello della tutela dell'ambiente e non - come affermato dalle Regioni - quello del governo del territorio"; mentre per quanto concerne le Autorità di bacino distrettuale, "se è vero che le competenze di tale nuovo organismo possono indirettamente avere conseguenze su ambiti materiali di competenza concorrente (come il governo del territorio), è anche vero che il coinvolgimento delle Regioni è assicurato dalla norma in esame che prevede la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico di cui di volta in volta si tratta, alla Conferenza istituzionale permanente (art. 63, comma 4), principale organo dell'Autorità di bacino che assomma le vaste competenze elencate nel comma 5 dello stesso art. 63. Non sussiste, pertanto, la denunciata violazione delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione".

Infine, la Corte si pronuncia in merito alle questioni di legittimità costituzionale che coinvolgono gli artt. 65 e 66. Le norme citate dettano disposizioni in tema di piano di bacino distrettuale, che è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo, redatto dall'Autorità di bacino, mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. In precedenza, la legge n. 183 del 1989³² prevedeva che per ciascun bacino idrografico si adottasse un piano di bacino, elaborato e approvato da diverse autorità competenti, a seconda del tipo di bacino idrografico cui esso si riferiva³³.

La Corte ritiene che tali questioni di legittimità costituzionale siano infondate: "infatti,

³¹ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, modificata dalla Decisione n. 2455 del 2001 e dalla Direttiva 2008/32/CE, in GUUE L 327 del 22 dicembre 2000. Con questa Direttiva quadro il legislatore comunitario ha inteso organizzare la gestione delle acque interne superficiali, sotterranee, di transizione e costiere per prevenirne e ridurne l'inquinamento, promuoverne l'utilizzo sostenibile, proteggere l'ambiente, migliorare le condizioni degli ecosistemi acquatici e mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

³² *Cit.*

³³ Per i bacini di rilievo nazionale, il progetto del piano era elaborato dal comitato tecnico, adottato dal Comitato istituzionale (entrambi organi dell'Autorità di bacino), inviato per i pareri al Comitato nazionale per la difesa del suolo ed alle Regioni interessate, successivamente adottato dal Comitato istituzionale e infine approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri previa delibera del Consiglio stesso. Per i bacini di rilievo interregionale il procedimento era il medesimo, ma i progetti, dopo le osservazioni formulate dal Comitato nazionale per la difesa del suolo, erano approvati dalle Regioni per le parti di rispettiva competenza territoriale e poi nuovamente trasmessi al Comitato per la difesa del suolo; in caso di mancato adeguamento, da parte delle Regioni, alle osservazioni del Comitato in questione, il Consiglio dei ministri poteva adottare eventuali modifiche. Per i bacini di rilievo regionale, i piani erano elaborati e approvati dalla Regione interessata e trasmessi al Comitato nazionale per la difesa del suolo per la verifica del rispetto dei criteri generali dettati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

l'attribuzione delle competenze in ordine alla elaborazione ed all'adozione dei piani di bacino alle nuove Autorità di bacino distrettuale è la conseguenza del riordino del sistema di ripartizione del territorio nazionale in distretti idrografici e il coinvolgimento delle Regioni nella procedura di emanazione dei piani di bacino è adeguatamente assicurato dalla partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome alla Conferenza istituzionale permanente che ha il compito di stabilire gli indirizzi, i metodi ed i criteri di elaborazione del piano di bacino e di adottare il piano medesimo".

Dunque, l'art. 117 Cost., a parere della Corte, non risulta violato, perché il piano di bacino costituisce il fondamentale strumento di pianificazione in tema di difesa del suolo e tutela delle acque, e pertanto appartiene alla materia della tutela dell'ambiente. Inoltre, il necessario coinvolgimento regionale è soddisfatto dalla partecipazione dei rappresentanti regionali alla Conferenza istituzionale permanente.

Con la successiva sentenza 233 del 2009³⁴ la Corte riunisce in un'unica pronuncia una serie di ricorsi³⁵ riguardanti la supposta violazione delle competenze regionali ad opera di alcune disposizioni contenute nella sezione II della Parte terza del decreto legislativo 152 del 2006, intitolata "tutela delle acque dall'inquinamento". In particolare, la Regione Calabria, deduce l'illegittimità dell'art. 73, che individua gli strumenti per perseguire gli obiettivi fissati nell'ambito della tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee, poiché, nell'indicare tali strumenti, la norma violerebbe le prerogative regionali nella materia di legislazione concorrente del "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte ritiene questa censura non fondata, essendo la previsione di strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale formulata a livello generale, organizzativo, al fine di assicurare standard omogenei sul territorio nazionale, e "del resto, nella materia ambientale, di potestà legislativa esclusiva, lo Stato non si limita a porre principi (come nelle materie di legislazione concorrente): il fatto che tale competenza statale non escluda la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute e di governo del territorio, non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorquando individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio". Sempre la Regione Calabria censura poi l'art. 75 sulle competenze nella parte in cui stabilisce che, con decreto dei Ministri competenti, si modifichino gli Allegati alla Parte III dello stesso decreto legislativo, per dare attuazione alle direttive comunitarie per le parti in cui queste modifichino modalità esecutive e caratteristiche tecniche delle direttive, recepite nella Parte III. In base alle argomentazioni della Regione Calabria, tale norma attribuirebbe ad organi statali il compito di attuare normative comunitarie di modifica di modalità esecutive, incidenti su aspetti di dettaglio, e un potere regolamentare in materia non di competenza esclusiva dello Stato, con violazione quindi degli artt. 117, commi quinto e sesto, e 118 Cost.³⁶. Afferma la Corte con riferimento a questo punto, che "nelle materie di potestà legislativa esclusiva, qual è quella di tutela dell'ambiente, lo Stato ha il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie, in particolare riguardo all'assolvimento di obblighi comunitari generali per tutto il territorio dello Stato. Riguardo al possibile contenuto esecutivo e di dettaglio delle modifiche, si può osservare, in generale, che nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, lo Stato non si limita a dettare norme di principio, anche riguardo alle funzioni amministrative, la cui attribuzione può essere disposta in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, Cost., del resto compatibile con la disciplina dell'ambiente".

³⁴ Corte Cost. n. 233 del 23 luglio 2009, pubblicata in G.U. del 29 luglio 2009.

³⁵ Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Liguria e Marche.

³⁶ In subordine a tali articoli, la Regione Calabria lamenta la violazione del principio di leale collaborazione.

In un'altra sentenza³⁷ la Corte è chiamata a decidere sui ricorsi³⁸ presentati avverso alcune disposizioni delle sezioni II e III della Parte terza del decreto legislativo 152 del 2006, aventi ad oggetto la tutela delle acque dall'inquinamento, la gestione delle risorse idriche e le sanzioni amministrative in materia di inquinamento idrico. In particolare, un gruppo di censure ruota attorno alla violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. da parte delle disposizioni sulla tutela e l'uso delle risorse idriche (art. 144), sull'equilibrio del bilancio idrico (art. 145) e sul risparmio idrico (art. 146), perché inciderebbero sulla materia dei "servizi pubblici locali", di potestà legislativa residuale regionale. L'infondatezza di tali impugnazioni viene asserita dalla Consulta in considerazione del fatto che le disposizioni contenute nell'art. 144 "attengono a materie riconducibili all'ordinamento civile e alla tutela dell'ambiente, perché disciplinano i criteri dell'uso delle acque, in relazione alla finalità di evitare sprechi, favorire il rinnovo delle risorse, garantire i diritti delle generazioni future e tutelare, tra l'altro, la vivibilità dell'ambiente", quelle dell'art. 145 sono anch'esse riconducibili alla materia della tutela dell'ambiente "perché disciplinano l'equilibrio del bilancio idrico, richiamando i criteri e gli obiettivi di tutela di cui al precedente art. 144 e prevedendo per i bacini idrografici caratterizzati da consistenti prelievi o da trasferimenti, la necessità di garantire la vita negli alvei sottesi e di non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati", infine l'art. 146 "disciplina specificamente una materia senza dubbio riconducibile alla tutela dell'ambiente, quale il risparmio della risorsa idrica". Un altro gruppo di questioni s'incentra sulla violazione degli artt. 117 e 118 Cost. da parte degli artt. 154 (tariffa del servizio idrico integrato) e 155 (tariffa del servizio di fognatura e depurazione) del decreto, poiché la determinazione della tariffa di un servizio rientrerebbe negli aspetti di pura gestione dello stesso, non traducibile in una normativa di minuto dettaglio, e, inoltre, le norme censurate attribuirebbero poteri ministeriali sovraordinati a quelli delle regioni, così incidendo sulla competenza legislativa residuale regionale in materia di servizi pubblici locali. Infine, perché le norme denunciate, non attenendo alla tutela dell'ambiente, verrebbero a interferire con la competenza legislativa residuale regionale. A tale riguardo la Corte precisa che la dedotta violazione delle competenze regionali non sussiste poiché "la disciplina degli artt. 154 e 155 è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela dell'ambiente □ e alla tutela della concorrenza□, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato, infatti, livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e "le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale" e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico). La finalità della tutela dell'ambiente viene, inoltre, in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare. Tra tali costi il legislatore ha, infatti, incluso espressamente quelli ambientali, da recuperare anche secondo il principio "chi inquina paga" (art. 154, comma 2)"³⁹.

Un'ulteriore pronuncia⁴⁰ permette di confutare le questioni di legittimità sollevate⁴¹ in materia di piani di gestione e di tutela delle acque e di autorizzazione e controllo degli

³⁷ Corte Cost. n. 246 del 24 luglio 2009, pubblicata in G.U. del 29 luglio 2009.

³⁸ Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata.

³⁹ Tale passaggio viene ripreso nella recentissima sentenza della Corte Cost. n. 29 del 4 febbraio del 2010, pubblicata in G.U. del 10 febbraio 2010, con cui viene dichiarata l'illegittimità dell'art. 28, commi 2 e 7, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 10 del 30 giugno 2008, pubblicata in Bollettino ufficiale n. 108 del 30 giugno 2008.

⁴⁰ Corte Cost. n. 254 del 30 luglio 2009, pubblicata in G.U. del 5 agosto 2009.

⁴¹ Regioni Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia.

scarichi (sezione II della Parte III del decreto legislativo n. 152 del 2006). La Corte rileva che le disposizioni oggetto di ricorso sono tutte riconducibili alla materia “tutela dell’ambiente” e pertanto di competenza esclusiva statale: “si tratta, infatti, di disposizioni aventi finalità di prevenzione e riduzione dell’inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico. Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque”.

Da ultimo, con sentenza n. 1 del 14 gennaio 2010⁴², la Corte Costituzionale si è espressa sulla competenza delle Regioni⁴³ riguardo alla definizione della durata delle concessioni di derivazione di acque minerali e termali. In questo caso, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva proposto questione di legittimità di alcune disposizioni della legge⁴⁴ della Regione Campania sulla “Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente” per violazione dell’art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.

La legge regionale incriminata prevedeva infatti all’art. 44, ottavo comma, che “le concessioni perpetue date senza limite di tempo, in base alle leggi vigenti anteriormente all’entrata in vigore del regio decreto n. 1443/1927, sono prorogate per cinquanta anni dall’entrata in vigore della presente legge, e le relative subconcessioni per venti anni, salvo che rispettivamente il concessionario o il subconcessionario non siano incorsi in motivi di decadenza”.

Ai sensi dell’art. 97 del decreto legislativo n. 152 del 2006, le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela (di cui all’articolo 121), in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico (ex art. 144, terzo comma) e sia assicurato l’equilibrio del bilancio idrico (ex artt. 145 e 96, sesto comma). In particolare, l’art. 96, ottavo comma, dello stesso decreto stabilisce il carattere temporaneo delle concessioni di derivazione le quali, se rilasciate a titolo perpetuo, devono tramutarsi in concessioni trentennali a partire dall’entrata in vigore del D.lgs. n. 152 del 2006.

Alla luce di queste nuove disposizioni e dell’art. 117, primo e secondo comma lettera s) Cost., la Corte ritiene fondata la questione sollevata dallo Stato. Le argomentazioni proposte precisano anzitutto quale sia la natura delle risorse idriche e poi quale sia stata l’evoluzione legislativa e interpretativa in merito nell’ordinamento italiano: “deve essere, innanzitutto, posto in evidenza che il bene della vita “acque minerali e termali” va considerato da due distinti punti di vista: quello dell’uso o fruizione e quello della sua tutela”. L’ordinamento italiano, per lungo tempo, si è occupato soltanto del primo aspetto, come dimostra, del resto, il testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con r.d. n. 1775 del 1933, il quale si occupa di concessioni di piccole e grandi derivazioni, ma non di tutela dell’acqua. Ed è in questo contesto che si poneva la disposizione dell’art. 117 Cost., nel testo anteriore alla modifica costituzionale del Titolo V della parte seconda, là dove si leggeva che le “Acque minerali e termali” sono di competenza concorrente delle Regioni. L’emersione del problema ambientale ha, poi,

⁴² Corte Cost. n. 1 del 14 gennaio 2010, pubblicata in G.U. del 2010.

⁴³ Nel caso specifico della Regione Campania.

⁴⁴ Art. 33, comma 10, art. 44, comma 8, e art. 45, della legge della Regione Campania n. 8 del 29 luglio 2008, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 32 dell’11 agosto 2008.

spinto il legislatore ordinario a provvedere anche alla tutela delle acque, ed il vigente d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 144, comma 1, sancisce che "Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato", mentre l'ultimo comma dello stesso articolo stabilisce che "Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato". Il riparto delle competenze, è agevole dedurlo, dipende proprio dalla sopra ricordata distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. Di detta tutela ambientale dà inconfutabile conferma l'art. 97 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Questa linea interpretativa, permette, quindi, alla Corte di affermare 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. Conclusioni

L'analisi ha messo in luce la difficoltà incontrata dalla Corte Costituzionale nel delimitare i confini dell'esercizio delle funzioni statali e regionali soprattutto nelle materie di competenza di queste ultime quando vengono regolati aspetti che contemplano anche interessi ambientali. Sul bene ambientale, come è stato rilevato, insistono infatti diversi livelli di competenza, di esclusiva statale, regionale concorrente, regionale residuale, a seconda delle diverse discipline che vengono in rilievo.

L'intervento interpretativo della Corte⁴⁵ caratterizzato dalla presenza di elementi dissonanti nel corso degli anni non ha certo giovato a ridurre la frequenza dei ricorsi e anzi deve aver alimentato il contenzioso ad opera delle Regioni, spogliate di non poche competenze a seguito della riforma. Peraltro, l'alto numero di ricorsi presentati nel 2009 in materia ambientale è indice che le frizioni tra Stato e Regioni sono ancora presenti.

Nonostante ciò, anche al fine di sintetizzare quanto finora ricostruito, si può porre l'accento sul fatto che la Corte, abbandonando il precedente orientamento in base al quale lo Stato doveva fissare criteri ambientali minimi che garantissero l'uniformità di tutela sul territorio nazionale e le Regioni e le Province autonome potevano introdurre con proprie leggi standards più severi così riverberando la propria competenza entro i confini di quella statale, a partire dal 2007 si è attestata sul binomio tutela statale dell'ambiente e competenze regionali e delle Province autonome⁴⁶ volte a regolare la fruizione dell'ambiente, queste ultime concorrendo con la prima, ma rimanendone distinte.

Per quanto riguarda più in particolare le risorse idriche, oggetto della seconda parte dell'indagine, la Corte ha sottolineato che la caratteristica propria delle risorse idriche è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico-produttiva. Sullo stesso bene della vita insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale dell'acqua, ed un bene giuridico

⁴⁵ Sul ruolo che la Consulta è chiamata a svolgere nelle controversie tra Stato e Regioni si vedano le riflessioni di Onida V., *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, Le Regioni, 1, 2007, 11 ss.

⁴⁶ Per quanto riguarda le Province autonome, sembra opportuno ricordare in questa sede che la sentenza della Corte Cost. n. 387 del 25 novembre 2008, pubblicata in G.U. del 3 dicembre 2008, ha precisato che "la materia tutela dell'ambiente non è contemplata nello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, con la conseguenza che tutti gli oggetti, che non rientrano nelle specifiche e delimitate competenze attribuite alle Province autonome, rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale".

patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva dell'acqua stessa. Ne consegue che la competenza regionale in materia di acque, la quale si riferisce 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 entro queste linee.

Sebbene, quindi, la più recente giurisprudenza costituzionale si sia posta in maniera critica nei confronti dell'ambiguità della precedente posizione interpretativa e abbia cercato di sciogliere "gli intrecci" di competenze e ristabilire ordine negli "incroci" di materie, si deve constatare tuttavia il permanere di un forte rischio di conflitto tra Stato e Regioni quando a venire in gioco è l'interesse ambientale. Aldilà della raggiunta coerenza e chiarezza della linea espositiva da ultimo espressa dalla Corte e, sul piano teorico, della conseguente nettezza del riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale, pare condivisibile la perplessità di gran parte della dottrina circa l'adeguatezza dell'impianto della riforma del 2001 per quanto riguarda in particolare l'allocazione delle competenze discendente dai cataloghi delle materie⁴⁷. Come dimostrano i numerosi ricorsi presentati alla Corte, l'esatta demarcazione teorica sfuma di fronte al concreto esercizio delle diverse competenze in materia ambientale, comportando un'attività interpretativa oltremodo gravosa per il Giudice delle leggi e, quel che è più grave, trasferendo in capo ad esso "la responsabilità di scelte connotate da implicazioni di chiaro contenuto politico"⁴⁸.

* Ricercatrice, EURAC, Istituto per lo Studio sul Federalismo e Regionalismo, Bolzano.

⁴⁷ Si confronti, tra gli altri, Bin R., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2009, 203 ss.; *Id.*, *I criteri di individuazione delle materie*, *cit.*

⁴⁸ Sul punto si veda Benelli F., *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, *cit.*