

MICHELA MICHETTI

LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLA
GIURISPRUDENZA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE



giuffrè editore - 2015

Estratto dal volume:

**SCRITTI IN ONORE
DI ANTONIO D'ATENA**

4 tomi

Michela Michetti

LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. *L'ambiente* come nozione giuridica. Cenni introduttivi. — 1.1. *Segue*: la sistemazione dell'ambiente ad opera della Corte costituzionale nel quadro previgente la riforma del 2001. — 2. L'emersione della *tutela ambientale* quale espresso compito statale. La sua classificazione tipologica e le implicazioni nell'attuale riparto di competenza. — 2.1. *Segue*: la definizione della materia ambiente nell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale *post-riforma*. La sua concezione valoriale e trasversale. — 2.2. *Segue*: dalla concezione valoriale a quella materiale. Ovvero il valore ed il bene ambiente. — 3. I risvolti applicativi dell'interpretazione giurisprudenziale della lett. *s*): il doppio volto della trasversalità e il principio di inderogabilità in *pejus* degli *standards* uniformi di tutela. — 3.1. *Segue*: il principio di derogabilità in *melius* degli *standards* uniformi di tutela e la competenza legislativa regionale "indiretta". — 3.3. *Segue*: la teoria del *punto di equilibrio* e l'inderogabilità in "senso assoluto" degli *standards* statali. — 4. Intrecci e concorrenza di competenze: i rimedi del giudice delle leggi. — 5. Considerazioni finali.

1. *L'ambiente come nozione giuridica. Cenni introduttivi.*

Probabilmente non v'è in tutta la letteratura giuridica nozione più complessa e controversa di quella di *ambiente*. E ciò, quasi certamente, poiché il termine ambiente non appartiene all'universo dei concetti e/o delle categorie propriamente giuridiche ⁽¹⁾, bensì tende a collocarsi in una diversa e più ampia dimensione per definire e spiegare, in generale, taluni fenomeni relazionali che si sviluppano entro un determinato spazio ⁽²⁾. Nel suo significato etimologico, infatti, il vocabolo *ambiente* (dal latino *ambiens, entis* ambire) significa proprio « andare intorno, circondare » e, dunque, riferisce di processi dinamici fra più elementi, destinati ad influenzarsi reciprocamente.

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

⁽²⁾ V. *Dizionario etimologico della Lingua italiana*, Bologna, 1979, I, 45-46, in cui si riferisce che nell'ambito del lessico italiano il primo ad utilizzare la parola "ambiente" fu Galileo Galilei proprio per designare « lo spazio nel quale si trovano una persona o un oggetto ».

te. A partire da tale definizione l'ambiente è « *ciò che circonda una persona o una cosa* » ovvero lo spazio in cui questa si muove o vive ed, ancora, è « *l'insieme delle condizioni fisico-chimiche e biologiche che permette e favorisce la vita degli esseri umani* » (3).

Tale nozione non assume certo valore assoluto, né risulta sempre utilizzabile, poiché non include tutte le molteplici declinazioni di un concetto molto più eterogeneo ed eclettico (4). Infatti, quando si parla diffusamente di *ambiente* è pressoché immediata l'associazione della nozione stessa con l'idea di un complesso e variegato reticolo di elementi e componenti biotici e abiotici, ma anche di interessi ed attività correlati alla vita dell'uomo e non solo. Una rappresentazione questa che non ne agevola affatto la definizione sotto il profilo giuridico. Anzi, la rende quanto mai articolata e particolarmente fluida, tanto da aver sollevato in letteratura un animato dibattito circa il suo specifico rilievo giuridico.

La dottrina italiana ha incontrato, infatti, non poche difficoltà ad impiegare questo vocabolo, sostituendolo talora con termini diversi, quali ad esempio paesaggio, inquinamento, urbanistica etc. (5), proprio a dimostrazione della complessità a *rendere* giuridicamente significativo un concetto « il cui contenuto è più facile da intuire che definire, data la sua ricchezza di significati » (6). Sicché, la costruzione di una definizione di ambiente è passata attraverso posizioni molto differenti, fra loro inconciliabili e, comunque, tutte dettate dall'emersione della questione ambientale (anche) come problema di diritto (7). A partire da un certo momento, il problema ambientale si è imposto con forza ed impellenza all'ordinamento sotto due distinti piani: quello istituzionale e, soprattutto, quello dell'organizzazione

(3) Voce *Ambiente*, in *Enciclopedia europea*, Milano, I, 1976, 340. Si v. B. BRUN-P. LEMONNIER-J.P. RAISON-M. RONCAYOLO, voce *Ambiente*, in *Enciclopedia Einaudi*, I, Torino, 1977, 393-416. V. inoltre E. CAPACCIOLI-A. DAL PIAZ, *Ambiente* in *Nov. dig. ital.*, Appendice, Torino, 1980, 257 ss.; S. PATTI, voce *Ambiente*, (*tutela dell'*), in *Digesto civ.*, I Torino 284 ss.; G. PERICU, *Ambiente*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987; 189 ss.; A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 413.

(4) In questo senso B. CARAVITA, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Pol. dir.*, 4, 1989, 569 ss., 578-579, per il quale la nozione di tutela dell'ambiente sarebbe da intendere come tutela dell'*equilibrio ecologico*, pur avvertendo che sarà necessario talvolta fare « riferimento a nozioni diverse e soprattutto utilizzare il riferimento ai singoli beni e fattori ambientali ».

(5) Mette in rilievo questo aspetto A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss., 34.

(6) A. ALBAMONTE, *Sistema penale ed ambiente*, Padova, 1989, 9.

(7) F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quad. reg.*, 3, 1989, 533 ss., 534, il quale già avvertiva come il problema ambientale fosse legato a una « presa di coscienza degli effetti negativi del progresso ».

delle funzioni (statali e regionali) (8). Tutto ciò ha spinto la dogmatica a penetrare il tema, dividendosi tra l'idea dell'impossibilità di pervenire ad una nozione unitaria di ambiente e l'opposta concezione di ambiente come *quid unicum*.

Come si ricorderà, nel primo filone si iscrive l'insegnamento di Massimo Severo Giannini, per il quale, la nozione di ambiente evocerebbe una formula generica, metagiuridica e, senz'altro, non riducibile ad una nozione unitaria e, dunque, organica ed omogenea nei suoi contenuti. Per cui, l'ambiente sarebbe un concetto disarticolato in una pluralità di interessi, insomma, un insieme di frammenti di materie, di settori di intervento e di discipline particolari (9). A questa posizione faceva eco pure la posizione di chi, escludendo la configurazione dell'ambiente come bene unitario, ne avanzava una concezione scomposta e riducibile a due sfere: *tutela della salute e governo del territorio*, in virtù di una lettura congiunta degli artt. 9 e 32 della Costituzione (10).

All'interno del secondo filone, anche sotto la spinta del diritto comunitario, l'idea di ambiente affiora come nozione unitaria, assumendo un'auto-

(8) L'espressione "bene ambientale" compare per la prima volta in una legge ordinaria dello Stato con la istituzione del Ministero per i beni Culturali ed Ambientali (l. n. 5 del 29 gennaio del 1975 e d.P.R. n. 805 del 3 dicembre 1975). Ed ancora nel d.P.R. n. 616 del 1977, art. 82, ai fini del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, alle quali venivano delegate importanti funzioni.

(9) M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 1973, 15 ss., 49. La ricostruzione avanzata rappresenta il primo approccio sistematico alla questione ambientale. L'A. muove, intanto, dall'idea di non poter pervenire a una nozione unitaria di ambiente, poiché le prescrizioni in materia ambientale sono frammentate e settoriali. Poi, dal punto di vista sistematico, propone una tripartizione del significato giuridico di ambiente: a) l'ambiente come bene ambientale (culturale); b) l'ambiente aggredito-aggressore; c) l'ambiente urbanistico (territorio). Al cospetto di una simile ricostruzione, l'A. pone attenzione sull'esigenza di un raccordo unitario dei diversi aspetti. Ed, infatti, osserva che « in questa prospettiva, il problema del raccordo tra ambiente-bene ambientale, ambiente fatto di aggressione e ambiente urbanistico o meglio territorio oggetto di pianificazione urbanistica, è una parte, sia pure importante, dei raccordi tra piano territoriale generale e qualsiasi tipo di attività pubblica che comporti realizzazioni territoriali operative, che consentono appunto nella presa in considerazione di tutti gli interessi pubblici e collettivi confluenti nella prospettiva dell'assetto di un ambito territoriale vasto, e nell'invenzione di modi di componimento tra quelli fra essi che fossero potenzialmente o realmente confliggenti ».

(10) Muovono da una nozione di ambiente non unitaria, ma articolata per settori E. CAPACCIOLI-F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, cit., 257 ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 503, ma anche in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969; V. CAIANELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, II, 1987, 1314; P. D'AMELIO, *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988; G. PERICU, *Ambiente (tutela dell')*, cit., 189.

noma rilevanza giuridica, legata alla prospettiva di introdurre nell'ordinamento un diritto *all'ambiente*, inteso come diritto della personalità ⁽¹¹⁾.

Quale che sia la migliore e più corretta definizione va ora osservato come le difficoltà incontrate sul piano concettuale si sono riverberate sopra quello concreto della realizzazione e della gestione della politica ambientale. Un chiaro segno di tanta complessità era già percepibile di fronte all'arcipelago amministrativo, che fino all'istituzione del Ministero dell'Ambiente ⁽¹²⁾, caratterizzava l'articolazione delle funzioni in materia di ambiente, in cui hanno faticosamente trovato spazi più o meno soddisfacenti le competenze regionali. Di fronte ad una politica per lo più centralista, apprezzabile — anche se non sempre risolutivo — è stato il ruolo della giurisprudenza costituzionale *ante-riforma* a tentare di schiudere varchi competenziali a favore delle autonomie, impattati, poi, dalla riforma del 2001.

Nella novellata cornice costituzionale l'ambiente figura oggi tra le competenze esclusive statali. L'inserimento della *tutela ambientale* proprio nella parte relativa alla definizione delle regole sull'attribuzione delle competenze non sembrerebbe dirimere affatto l'affacciato problema nozionistico. La locuzione *ambiente* rileva ora convenzionalmente come criterio di distribuzione della potestà legislativa tra i diversi livelli territoriali, nonché come *compito* statale, destinato a calarsi entro l'ordine formale delle competenze costituzionali. Innanzi a queste considerazioni la questione definitoria va rivista sotto una diversa luce. Essa ripropone al giurista il vero problema che l'ambiente pone all'ordinamento concreto. Ovvero l'interpretazione dei con-

⁽¹¹⁾ Si v. A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit., 32 ss.; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamento e riforma sanitaria*, Milano, 1980, 71; A. GUASTAPANE, *Tutela ambientale (dir. interno)*, cit., 416, il quale parla di una « concezione globale dell'ambiente », all'interno della quale esso assurgerebbe alla posizione di « bene giuridico, oggetto di una pretesa primariamente propria della pluralità dei cittadini unitariamente considerati, che la Costituzione... eleva a interesse pubblico fondamentale, primario ed assoluto ». A queste ricostruzioni se ne sono affiancate altre, le quali hanno fatto leva su definizioni proprie di altre scienze approdando ad una nozione di ambiente che tende a coincidere con la dimensione ecologica dell'ambiente. Sul punto B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990. Per una critica alla nozione unitaria di ambiente v. S. MANGIAMELI, *L'« ambiente » nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in *Giornate teramane sull'ambiente*, a cura di S. MANGIAMELI, Milano, 1998, 161 ss.; il quale avverte che gli argomenti adoperati a sostegno di una nozione (dommatica) unitaria di ambiente sono la reale premessa per la centralizzazione delle competenze.

⁽¹²⁾ Legge dell'8 luglio 1986, n. 349. Prima dell'istituzione del Ministero suddetto si contavano, a livello centrale, ben otto amministrazioni diverse con competenze in materia di *lavori pubblici, agricoltura e foreste, marina mercantile, trasporti, industria, sanità, beni culturali, interni*.

tenuti della potestà attribuita dalla norma costituzionale, per definire quello che appare il primo tra i molteplici nodi da sciogliere: la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e, dunque, la definizione delle rispettive responsabilità.

1.1. Segue: *la sistemazione dell'ambiente ad opera della Corte costituzionale nel quadro previgente la riforma del 2001.*

Come già accennato, molto significativo è stato il ruolo della Corte costituzionale. L'eco delle impostazioni dogmatiche sulla nozione di *ambiente* non ha lasciato affatto indifferente l'opera del giudice delle leggi, che da questa ha mosso nel tentativo di costruire un apprezzabile e "sostanziale" modello di tutela ambientale⁽¹³⁾. Pur in assenza di un espresso riferimento costituzionale, già prima della riforma del 2001 era implicitamente attribuito allo Stato e, più in generale, a tutti i livelli di governo, il compito di salvaguardare l'ambiente (ed il paesaggio) in virtù degli artt. 9, secondo comma, e 32 della Costituzione⁽¹⁴⁾. Il vuoto lasciato dai Padri costituenti si è perciò progressivamente riempito di contenuti prescrittivi, dai quali ne è scaturito un sistema di governo dell'ambiente particolarmente complesso, in cui le Regioni hanno trovato spazi di autonomia. Ciò è stato possibile soprattutto grazie al contributo della giurisprudenza, ove è prevalsa, almeno inizialmente, un'accezione diffusa di ambiente. In questa luce, l'idea di *ambiente* come insieme di più oggetti e/o attività — ciascuno con una propria autonoma configurazione — ha consentito di radicare in capo alle Regioni competenze ambientali nelle materie enumerate *ex art.* 117, secondo comma, v.f. Cost., attraverso il tradizionale canone della *sussunzione* e del criterio finalistico⁽¹⁵⁾.

(13) Così M. CECCHETTI, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2001, 253 ss., 256-257, il quale riferisce come grazie alla particolare « sensibilità ambientale » la Corte sia riuscita a costruire un modello sostanziale di governo dell'ambiente, « un modello, cioè, fondato sull'effettivo perseguimento degli obiettivi di tutela e agli aspetti, per così dire, di sostanza del rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo dell'ambiente ».

(14) A titolo esemplificativo si v. Corte cost. n. 151 del 1986, in *Giur. cost.*, 1986, 1010 ss.; concernente la Legge Galasso n. 431 del 1985, in cui si stabiliva che « il paesaggio è un valore primario, estetico e culturale ». Ed ancora Corte cost. n. 210 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, 1593, relativa alla legge istitutiva del Parco Nazionale dello Stelvio, in cui la Consulta sottolineava che l'ambiente è « diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività » posto a presidio di valori costituzionali primari (artt. 9, 3, 32 Cost.). Si v. anche Corte cost. nn. 617 del 1987; 641 del 1987; 1031 del 1988, risp. in *Giur. cost.*, 1987, 3688 ss.; 1987, 3788 ss.; 1988, 5012 ss.

(15) Così ad esempio nella sentenza n. 72 del 1977, in *Giur. cost.*, 1977, 652 ss., in cui la Corte ha affermato che il patrimonio naturale e la tutela della flora sono da intendersi come

La Corte ha edificato nel tempo un catalogo di materie e sub-materie da affiancare di volta in volta alle voci regionali enumerate, ammettendo la *coabitazione* di discipline statali e regionali sul medesimo oggetto, in quanto ciascuna afferente o congiunta oggettivamente e funzionalmente alla rispettiva sfera di competenza ⁽¹⁶⁾. Attraverso questo modello interpretativo, la competenza delle Regioni è stata esercitata come proiezione necessaria di proprie attribuzioni, ricollegate a fini ambientali.

Sul finire degli anni Settanta, ma, soprattutto, nella seconda metà degli anni Ottanta, la concezione giuridica di ambiente assume una diversa connotazione ⁽¹⁷⁾. E ciò anche dietro l'impulso della giurisprudenza della Corte di Cassazione che, creando in via pretoria il *diritto alla salubrità dell'ambiente*, riconosce l'ambiente come nozione, « *oltre che unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario* » ⁽¹⁸⁾. In questa inedita prospettiva, l'ambiente irrompe nell'ordinamento con propria ed autonoma rilevanza ed assurge come « *valore costituzionalmente garantito e protetto* », qualificandosi

sub-materie inerenti la materia « agricoltura e foreste ». Nello stesso senso si v. anche le decisioni n. 558 del 1988 in *Giur. cost.*, 1988, 2592 ss.; n. 7 del 1982, in *Giur. cost.*, 1982, 20 ss.; n. 239 del 1982, in *Giur. cost.*, 1982, 2307 ss.

⁽¹⁶⁾ In tal senso, emblematica è l'affermazione della Consulta nella decisione n. 183 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, 1332 ss.; la quale precisa che « non può negarsi alle Regioni una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale (...) come si desume dall'interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenuta nell'art. 117, e richiamata dall'art. 118, atteso il collegamento funzionale intercorrente fra la materia ora indicata con quelle che riguardano comunque il territorio ».

In altrettante decisioni, con percorsi argomentativi analoghi la Consulta ha riconosciuto ad esempio legittime le discipline regionali che ponevano limiti al taglio degli alberi o concernenti controlli fitosanitari, in quanto concernenti la tutela della flora e riconducibili alla materia « agricoltura e foreste ». O ancora interventi in materia di tutela di colline e coste, in quanto rientranti nella materia « cave e torbiere » ed « urbanistica ». Come pure gli interventi in materia di scarichi in corsi d'acqua, insediamenti produttivi sono stati collegati alla competenza regionale in materia di « urbanistica », « caccia » e « pesca » Cfr. Corte cost. n. 239 del 1982, in *Giur. cost.*, 1982, 2306 ss.; Corte cost. n. 225 del 1983, in *Giur. cost.*, 1983, 1372. In questo filone giurisprudenziale si colloca pure la sent. n. 382 del 1999 con nota di S. MANGIAMELI, *Materia ambientale e competenze regionali, con la salvaguardia dei poteri di intervento statale*, in *Le Regioni*, 1, 2000, 168 ss.

⁽¹⁷⁾ Corte cost. n. 176 del 1987 in *Giur. cost.*, 1987, 1212; Corte Cost. n. 191 del 1987, in *Foro it.*, 1988, 331 ss.; Corte cost. n. 210 del 1987, cit.; Corte cost. 641 del 1987, in *Riv. Giur. Amb.*, 1988, 93 ss., con note di A. POSTIGLIONE, *Il recente orientamento della Corte costituzionale in materia di ambiente* e B. CARAVITA, *Il danno ambientale tra Corte dei conti, legislazione e Corte costituzionale*, risp. 104 e 108 ss.

⁽¹⁸⁾ Cfr. Cass., sez. un., 6 ottobre 1979 n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 464; Cass., sez., III, 15 giugno 1993, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 481.

come bene fondamentale da tutelare ⁽¹⁹⁾. Ancor più precisamente, per la Corte « *l'ambiente è un bene di valore assoluto e primario, è un bene giuridico, in quanto riconosciuto e tutelato da norme. (Esso), è un bene immateriale unitario* » ⁽²⁰⁾. E questa visione materiale ed unitaria non esclude che i singoli interessi possano essere curati e tutelati anche isolatamente e separatamente ⁽²¹⁾.

In queste affermazioni si coglie tutto lo spessore del cambiamento prodotto dalla giurisprudenza, determinato dal nuovo paradigma dell'ambiente come nozione unitaria e monolitica ⁽²²⁾, che, pur attraversando molteplici settori, interessi e aspetti, in ordine ai quali si mantengono competenze statali e regionali, conserva inalterata la propria *unitarietà*. Un'unità, questa, che non si esaurisce né resta assorbita dalle competenze di settore ⁽²³⁾ e che, scalzando dall'orizzonte qualificatorio l'idea di « ambiente » come « situazione giuridica soggettiva », o di contenitore puramente nominalistico di interessi diversi ciascuno con propria configurazione autonoma, ne rafforza la connotazione in termini di « valore » e di « bene » costituzionalmente rilevante.

Una simile sistemazione dominerà tutta l'evoluzione della giurisprudenza, pervasa da una concezione finalistica e teleologica della tutela ambientale con conseguenze significative sul riparto di competenza. L'ambiente — secondo questa lettura — ha finito per operare come “materia” in senso *atecnico*, come valore appunto e, quindi, come interesse trasversalmente collegato e incidente sulle competenze enumerate delle Regioni.

Tutto sommato, una simile configurazione ben avrebbe potuto funzionare in un quadro costituzionale, come quello previgente, in cui il rapporto leggi statali-leggi regionali era articolato sullo schema principio-dettaglio. La definizione formale degli ambiti di competenza avrebbe dovuto garantire un regolare esercizio delle funzioni fra i due livelli di governo, permettendo una non troppo conflittuale convivenza di discipline. Ma, come noto, la competenza ripartita ha subito un'evoluzione non proprio lineare e corrispondente al dettato costituzionale. Sennonché, il modello competenziale concretizzato

⁽¹⁹⁾ Corte cost. ord. n. 184 del 1983, in *Giur. cost.*, 1983, 977 ss.

⁽²⁰⁾ Corte cost. n. 641 del 1987, cit.

⁽²¹⁾ Corte cost. ord. n. 195 del 1990, in *Giur. cost.*, 1990, 1165 ss.

⁽²²⁾ Cfr. Corte cost. n. 210 del 1987, cit.; in cui per la Corte la nozione unitaria di ambiente « comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esse vivono ».

⁽²³⁾ Corte cost. n. 356 del 1994, in *Giur. cost.*, 1994, 2906 ss.

dal diritto giurisprudenziale ha dato origine ad un sistema tutt'altro che definito ⁽²⁴⁾.

Il segno più evidente di questa anomala evoluzione del quadro delle competenze ambientali è rinvenibile ad esempio — in materia — di parchi e aree protette, che la Corte ha ritenuto estranea rispetto ad alcuni titoli competenziali regionali (agricoltura, caccia e pesca, urbanistica etc.) e che per la complessità degli interessi coinvolti esige una considerazione unitaria e, quindi una programmazione (o disciplina) nazionale ⁽²⁵⁾. Analogamente, in materia faunistica e venatoria le leggi-quadro statali hanno svolto un ruolo decisamente (ri)qualificatorio della competenza regionale. In diverse occasioni, sono state ritenute espressione di un punto di equilibrio tra interessi configgenti ⁽²⁶⁾ o ancora espressione di « un interesse unitario proprio della comunità nazionale, la cui valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidati allo Stato ed ai poteri dell'amministrazione centrale. Con la conseguenza che anche le Regioni e le Province ad autonomia speciale, sono tenute a non oltrepassare, nell'esercizio della loro potestà esclusiva, la soglia minima di tutela del patrimonio faunistico fissata dalla legge statale [...] » ⁽²⁷⁾. Incursioni altrettanto visibili sono rintracciabili in materia di VIA (valutazione di impatto ambientale) giustificate dalle sostanziali finalità di protezione di valori costituzionali primari, legittimando ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato ⁽²⁸⁾.

Per questa via, la competenza della Regione in materia ambientale è divenuta una competenza "aspecifica", la cui consistenza quantitativa oltre che qualitativa è stata rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore statale e del giudice delle leggi, bypassando la lettera della Costituzione.

In questo scenario, il rimedio a presidio di un ordinato svolgimento dei rapporti e delle competenze è stato il *principio cooperativo*. Per la Corte,

⁽²⁴⁾ Il quadro era, poi, ulteriormente complicato dalla regola del *parallelismo delle funzioni*, che rendeva pressoché indistinta la sfera dell'amministrazione da quella della normazione con conseguente confusione di ruoli e poteri. Come messo in luce da M. CECCHETTI, *L'ambiente tra fonti statali e regionali*, cit., 257, il quale osserva come il principio del parallelismo delle funzioni abbia condotto — proprio in tema di ambiente — « ad una continua osmosi tra riconoscimento di competenze amministrative e riconoscimento di competenze normative ».

⁽²⁵⁾ Sul punto si v. Corte. cost. sent. nn. 142 del 1972; 175 del 1976; 830 del 1988; 346 del 1990; 148 del 1991; 1029 del 1988, risp. in *Giur. cost.*, 1972, 1432 ss.; 1976, 1085 ss.; 1988, 3983 ss.; 1990, 2174 ss.; 1991, 1332 ss.; 1988, 4935 ss.

⁽²⁶⁾ Corte cost. n. 4 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000, 14 ss.

⁽²⁷⁾ Corte cost. n. 577 del 1990, in *Giur. cost.*, 1990, 3239.

⁽²⁸⁾ Corte cost. n. 210 del 1987; n. 324 del 1989, risp. in *Giur. cost.* 1987, 1577 ss.; 1989, 1484 ss.

infatti, quello ambientale è (stato) il campo privilegiato per la piena esplicazione del « rapporto di collaborazione tra Stato e Regioni »⁽²⁹⁾. Anche se la leale collaborazione da strumento per la distinzione delle attribuzioni si è tramutato in uno strumento per superare la regola della competenza⁽³⁰⁾.

La Consulta, mettendo sin da subito in luce la sovrapposizione di ambiti materiali tra loro interferenti, ha fatto sovente richiamo a forme di coordinamento e collaborazione, per giustificare il depauperamento dell'autonomia regionale determinato dagli interventi del legislatore statale⁽³¹⁾. In altre occasioni, essa ha riconosciuto in capo allo Stato un potere di intervento negli ambiti materiali regionali, ammettendo un certo grado di concorrenza tra poteri, per cui « il rapporto fra competenze statali e competenze regionali non (va) valutato alla stregua di moduli di netta separazione », ma « alla luce del principio cooperativo, cui si adegua appunto lo strumento della concorrenza di poteri »⁽³²⁾. Così ad esempio in materia di inquinamento atmosferico la Corte ha ribadito che « il d.P.R. n. 203 del 1988 ha distribuito le competenze fra Stato e Regioni, non già ritagliando per l'uno e per le altre distinti ambiti oggettivi, ma ammettendo i poteri dell'uno e delle altre nello stesso settore materiale e dividendoli secondo il loro grado di astrattezza »⁽³³⁾.

In tale contesto, l'esigenza di mantenere in equilibrio le esigenze di *unitarietà* con quelle della *differenziazione* è sfociata nella *condivisione* se non in una vera e propria *integrazione* delle competenze. Il sistema, infatti, sotto la spinta della prassi applicativa, si è piegato a logiche avulse dall'ordine formale e proprio in virtù di questa particolare evoluzione, la materia

⁽²⁹⁾ Per un'accurata analisi sull'applicazione del principio collaborativo alla materia ambientale si v. S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008, 56 ss.

⁽³⁰⁾ Corte cost. n. 219 del 1984 in *Giur. cost.*, 1984, 1490 ss.

⁽³¹⁾ Così ad es. in materia di istituzione e gestione dei parchi nazionali; in materia di VIA; difesa del suolo; inquinamento e smaltimento dei rifiuti; tutela del paesaggio, etc.

⁽³²⁾ Corte cost. n. 151 del 1986, in *Giur. cost.*, 1986, 1010 s. Sull'applicazione del principio cooperativo in materia ambientale si v. ancora sent. nn. 94 del 1985 in *Le Regioni*, 1985, 877; n. 359 del 1985, in *Giur. cost.*, 1985, 2522 ss.; n. 153 del 1986; n. 294 del 1986, in *Giur. cost.*, 1986, 1, 2328 ss, n. 101 del 1989, in *Giur. cost.*, 989, 531 ss.; n. 210 del 1987, cit.; n. 366 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, 2909; n. 437 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000, 3287.

⁽³³⁾ Corte cost. n. 53 del 1991 in *Giur. cost.*, 1991, 403 ss.; ed ancora n. 54 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000, 428 ss.; in cui si afferma che « in materia di protezione ambientale e di tutela dagli inquinamenti è riconosciuta una competenza regionale, costituzionalmente garantita, per il collegamento funzionale che la salvaguardia dell'ambiente ha con le materie che, nell'elencazione dell'art. 117 della Costituzione, più direttamente riguardano il territorio ed implicano la preservazione della salubrità delle condizioni del suolo, dell'aria, e dell'acqua a fronte dell'inquinamento ».

ambientale rappresenta da sempre lo strumento privilegiato e, quindi, il vero banco di prova che consente di misurare i confini dell'autonomia regionale ⁽³⁴⁾.

2. *L'emersione della tutela ambientale come espresso compito statale. La sua classificazione tipologica e le implicazioni nell'attuale riparto di competenza.*

La codificazione giurisprudenziale dell'ambiente fa da preludio all'emersione formale — nel 2001 — della tutela ambientale in Costituzione come espresso compito dello Stato. L'art. 117, secondo comma, lett. s), riserva, infatti, a questo la competenza legislativa in materia di « tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali » ed il successivo terzo comma individua tra le materie di competenza legislativa concorrente (Stato-Regione) la « valorizzazione dei beni culturali e ambientali », oltre ad indicarne di ulteriori, che con la tutela ambientale presentano innegabili punti di contiguità (es. tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, etc.). A ciò devono aggiungersi, poi, le competenze regionali *ex art. 117*, quarto comma, Cost. rispetto alle quali sono altrettanto rinvenibili strette attinenze con la materia ambientale (es. caccia e pesca, turismo, agricoltura e foreste, industria, commercio, artigianato, etc.).

Già solo questa rapida rappresentazione del quadro costituzionale consente di cogliere i primi profili di complessità che la sistemazione della materia incontra all'interno del riparto delle competenze. E ciò non solo per la collocazione in evidente bilico tra competenze esclusive, concorrenti e residuali, peraltro, aggravata dalla circostanza per cui per la materia di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, possono essere attivate « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » da attribuire — previa intesa — alle regioni di diritto comune — (art. 116, comma terzo Cost.), ma anche per la stessa tecnica di individuazione (di tipo finalistico) utilizzata dal legislatore costituzionale ⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Si v. S. MANGIAMELI, *L'ambiente nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, cit., 140. Nello stesso senso, A. FERRARA, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 185.

⁽³⁵⁾ Tali limiti sono ben messi in luce da A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici di interpretazione*, in A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, *Studi dell'anno 2003*, Torino, 2004, 323.

Invero, l'introduzione della « tutela dell'ambiente » in Costituzione ha sollevato sin da subito innumerevoli questioni interpretative. La sua sola menzione sarebbe potuta apparire come la scelta di inserire una « nuova materia » di competenza statale dotata di unitarietà oggettiva e destinata a scalzare via dall'orizzonte le competenze regionali sino a quel momento esercitate. O, anche, come la sintesi verbale di un più ampio interesse/fine idoneo ad incidere trasversalmente più ambiti materiali ⁽³⁶⁾.

A ben guardare, se si passa ad analizzare la tipologia di attribuzione ascritta allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. ci si avvede immediatamente della specificità di tale voce rispetto alle altre. Già solo l'elemento letterale evoca l'idea che la « tutela dell'ambiente » più che un oggetto, più che una materia *sensu stricto*, s'appresta a configurarsi come una finalità da perseguire o meglio ancora come un potere funzionale dello Stato ⁽³⁷⁾.

In ragione di ciò, l'ambiente viene annoverato tra le materie che si qualificano in base al fine e per questo dette *finalistiche o teleologiche*, in quanto le norme di competenza che le contemplano non si riferiscono ad ambiti di intervento oggettivamente e *a priori* definiti e/o definibili, ma attribuiscono competenze di natura funzionale, individuano, cioè, le finalità per cui tale potestà deve essere esercitata ⁽³⁸⁾. La previsione di tali compiti incarna in una veste formale, nuova e tassativa, « interessi » unitari e infrazio-

⁽³⁶⁾ Parte della dottrina, subito dopo la riforma, si è interrogata sul significato da attribuire alla scelta di inserire in Costituzione la tutela dell'ambiente come materia, oscillando fra due diverse alternative: da una parte, tale scelta è da intendersi come esclusione della concorrenza tra legislazione statale e legislazione regionale; dall'altra, come clausola di scopo in grado di legittimare qualsivoglia intervento dello Stato nell'ambito delle materie pure affidate formalmente alla potestà legislativa regionale. In merito si v. M. CECCHETTI, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali*, cit., 253 ss., 269-270 A. FERRARA, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, cit., 187.

⁽³⁷⁾ Già L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 3 ss., 5, avvertiva che « svariate materie, anzitutto, vengono attribuite (...) non tanto con la menzione di oggetti legislativamente definiti, ma con riguardo alle finalità ». V. inoltre S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 121 s., il quale afferma come alcune delle etichette utilizzate dal legislatore di revisione costituzionale individuino compiti e funzioni dello Stato e non propriamente materie.

⁽³⁸⁾ G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1252 s., A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, 21-22, il quale mette in evidenza due tratti distintivi di tali competenze. Secondo l'A. le competenze così ricostruite « si presentano come competenze senza oggetto, chiamate a definire se stesse mediante il proprio esercizio » e duttili, poiché « le norme che le contemplano non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra la legislazione centrale e quella regionale »; G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV. Ancora in

nabili, non ridicibili alla vetusta clausola generale dell'interesse nazionale⁽³⁹⁾. Né la loro peculiare connotazione finalistica implica di per sé, e in astratto, la fisiologica espansione delle competenze statali. Anzi, semmai va detto che tale connotazione renderebbe permeabile la competenza statale da parte del legislatore regionale.

Certamente, però, l'inquadramento della materia in questi termini ne rende imprecisati confini e contenuti, incidendo non marginalmente sulle dinamiche che l'esercizio di tali competenze presentano sul piano applicativo.

Intanto, la particolare natura finalistica della materia rende inoperanti, dal punto di vista dell'ermeneutica, gli schemi interpretativi riferibili a voci *obbiettivamente* definite. Queste ultime si caratterizzano tecnicamente per la supposta identità tra *oggetto* disciplinato e *materia*; un'identità che consente non solo l'esatta determinazione del campo di disciplina, ma anche la misurabilità e la raffrontabilità dell'atto di esercizio della competenza col *limite* stesso della materia⁽⁴⁰⁾. In questo caso, quindi, la definizione della materia precede e prescinde dagli atti di esercizio della competenza⁽⁴¹⁾; essa si aggancia e resta vincolata alla prescrittività della norma costituzionale.

Diversamente, allorché si tratti di una competenza "senza oggetto", il criterio della materia risulta recessivo rispetto a quello dell'interesse e, per conseguenza, la *vis* prescrittiva della regola costituzionale tende ad attenuarsi di fronte alle molteplici variabili che la prospettiva finalistica pone. Tantoché, non opera più una riserva di competenza in senso tecnico⁽⁴²⁾ e, dunque, una separazione delle sfere di attribuzione tra Stato e Regioni. L'atto di esercizio della competenza finalistica potrà superare finanche l'ambito costituzionalmente attribuito, attraversando campi materiali regionali astretti all'interesse statale da un nesso di strumentalità. Se così è, la connotazione teleologico-

tema di fonti del diritto e rapporti fra Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, Napoli, 2008, 118 s.

⁽³⁹⁾ L'introduzione in Costituzione di materie-scopo, le quali costituzionalizzano interessi unitari e infrazionabili dovrebbe garantire maggiormente le attribuzioni regionali. Gli interventi dello Stato giustificati prima sulla base di un generico interesse nazionale, ora sono incanalati e convogliati al perseguimento di esigenze di carattere unitario indicate tassativamente dalla norma costituzionale.

⁽⁴⁰⁾ S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, 65 s., 69.

⁽⁴¹⁾ S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 68-69, il quale aggiunge che « per poter ricondurre una norma ad una materia è necessario avere preventivamente individuato la materia stessa, la quale, perciò, non può desumersi dalla norma ad essa ricondotta ».

⁽⁴²⁾ G. ZANOBINI, *Gerarchia e parità fra le fonti*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 299 ss., 321; V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in *Studi in onore di Guido Zanobini*, III, Milano, 1965, 202.

funzionale di una materia opera, in concreto, come un “espansore” di competenza, ovvero come uno strumento di ampliamento dei confini della potestà legislativa statale, che, compenetrando competenze regionali, ne attrae (*rectius*: sottrae) ambiti di disciplina con conseguente detrimento di autonomia (43).

In questa luce, l'impossibilità di ancorare la competenza a un oggetto previamente definito comporta che la stessa non ritrovi nell'enumerazione un limite di esercizio (e di legittimità), quanto, piuttosto, un presupposto per attrarre nella materia-base oggetti e sub-materie di competenza regionale, che risultino alla prima funzionalmente connessi. Ma non solo. In virtù del particolare *modus operandi* tali competenze *trasversali*, proprio per questa loro attitudine secante, presentano modalità operative esattamente speculari rispetto a quei titoli che si qualificano in termini oggettivi. Qui, infatti, la consistenza della materia è determinabile solo *a posteriori* e, cioè, solo attraverso l'esercizio effettivo della competenza e, dunque, attraverso atti di volontà concreti del legislatore (44).

In questo modo, il rischio che si disancori il riparto dalla garanzia della regola della competenza appare più che evidente, con la conseguenza che la definizione degli ambiti materiali è rimessa a determinazioni legislative adottate sulla base di scelte non sempre misurabili costituzionalmente. La fonte statale diventa, in altre più chiare parole, norma qualificatoria dell'autonomia regionale, sganciata da ogni predeterminazione costituzionale (45),

(43) Va detto, sia pure per inciso, che materie che si connotano per la loro natura teleologica possono anche ritrovarsi in ambiti ascritti alla competenza regionale. Sennonché l'approccio interpretativo da parte del giudice delle leggi è stato esattamente speculare rispetto a quello utilizzato quando si è trattato di definire la sfera di competenza statale rispetto a quella regionale, applicando per quest'ultima la regola secondo cui « le singole competenze regionali debbono intendersi rigorosamente limitate, così da escludere ogni esorbitanza in materie connesse di competenza statale, e senza pregiudizio delle implicazioni di questa competenza, la quale tutela interessi pubblici estranei alla sfera regionale » (sent. 21/1968).

(44) S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 70.

(45) F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, Relazione tenuta in occasione del seminario di studi *Le fonti primarie statali*, presso l'Università degli studi di Teramo, in *www.issirfa.cnr.it*, il quale sottolinea come « la legge statale si presenta perciò, prima ancora che come norma regolativa, come norma sulla normazione (sulla ripartizione e qualificazione in concreto delle due competenze) ». Nello stesso senso discorre anche G. SCACCIA, *Legislazione statale esclusiva*, cit., 125, per il quale « la variabile capacità di produzione delle potestà legislative trasversali, non preventivamente determinata costituzionale sulla competenza, lascia così nella disponibilità della fonte statale la definizione della sfera materiale di efficacia della legge regionale ». Per analoghi rilievi si v. ancora A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., 22-23, secondo il quale i termini del rapporto tra legislazione centrale e quella regionale sono rimessi nella disponibilità della

prefigurandosi, insomma, una sorta di *Kompetenz-Kompetenz* (statale), che, con particolare vincolatività, ed eludendo il principio di coordinazione delle competenze separate, disciplina in modo nuovo e discrezionale i poteri regionali ⁽⁴⁶⁾.

Tutto ciò dà vita ad un riparto non tipizzabile, né ridicibile agli schemi classici della competenza-esclusione o, ancora, della piena corrispondenza materia-competenza. Anzi, in dottrina si è sostenuto che la trasversalità delle materie porterebbe con sé « la convivenza di fonti statali e regionali, autorizzate a regolare le stesse fattispecie nell'esercizio di competenze diverse » ⁽⁴⁷⁾. E che, dunque, i titoli trasversali implicherebbero la possibilità di un concorso tra fonte statale e fonte regionale, là dove ciò sarebbe in via di principio precluso ⁽⁴⁸⁾.

L'idea, insomma, sarebbe quella di una *condivisione* dell'ambito materiale ⁽⁴⁹⁾ e di una *co-abitazione* tra discipline poste da legislatori diversi ⁽⁵⁰⁾. A questa stregua, i poteri funzionali e/o trasversali dello Stato non sarebbero più propriamente *esclusivi*, in quanto non *escludenti* la potestà legislativa regionale ⁽⁵¹⁾. Ma neppure potrebbero dirsi degradati a poteri ripartiti o concorrenti ⁽⁵²⁾, poiché la densità precettiva che deve assumere l'intervento

prima; ID., *Le regioni dopo il big-bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, 82, spec. nt. 44. Diversamente A. ANZON, *Le potestà legislative dello Stato e delle regioni*, Torino, 2005, 55.

⁽⁴⁶⁾ S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 174 ss.; ID., S. MANGIAMELI, *L'ambiente nel riparto di competenza*, cit., 1998, 150.

⁽⁴⁷⁾ G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale*, cit., 124, per il quale « la concorrenza con le norme regionali, che per gli altri titoli di legislazione esclusiva è radicalmente preclusa (salva la delega della potestà regolamentare) diviene così elemento del *modus operandi* delle competenze trasversali ».

⁽⁴⁸⁾ Ed infatti, un simile approccio sortirebbe il duplice effetto di accrescere sì l'ambito dell'intervento statale, potendo questo spingersi al di là dei suoi confini, sino ad incidere le competenze regionali, ma al tempo stesso autorizzerebbe le Regioni a disciplinare profili che in astratto le sarebbero preclusi.

⁽⁴⁹⁾ Così ancora G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale*, cit., 129.

⁽⁵⁰⁾ Del resto come la Corte ha affermato nella decisione n. 232 del 2005 « nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico delle discipline, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi ».

⁽⁵¹⁾ Cfr. *ex multis* sentt. nn. 282 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, 2012 ss.; 104 del 2008, in *Giur. cost.*, 2008, 1318 e sent. n. 315 del 2010, in *Giur. cost.*, 2010, 4419 ss.

⁽⁵²⁾ Avverte un pericolo di livellamento delle tipologie di potestà legislativa assegnata dalla Costituzione R. BIN, *I criteri per l'individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, 889 ss., 898.; ID., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 304; F. BENELLI, *La « smaterializzazione » delle materie*, Milano, 2006 *passim*.

regionale è pur sempre rimessa ad una scelta del legislatore statale ⁽⁵³⁾. Allorquando lo Stato eserciti una competenza finalistica, conforme all'obiettivo previsto dalla norma costituzionale, esso potrà diversamente regolare l'ampiezza del suo intervento. Così, ad esempio, nelle materie di competenza ripartita ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost. (es. valorizzazione dei beni ambientali) potrà limitarsi a fissare i principi fondamentali della materia o anche intervenire con una disciplina maggiormente dettagliata, che prevarrà su quella regionale, sino ad estendere tale concorrenza a materie di competenza *esclusiva* della Regione. Si pensi all'eventualità in cui il legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia ambientale e dell'ecosistema adotti una legge limitativa della disciplina regionale in materia di caccia.

In tali casi, l'intervento *trasversale* dello Stato tende a tradursi in un'ingerenza più grave, tramutandosi in una *sottrazione* di competenza per le Regioni. Sicché non residuerebbe alcuno spazio per la disciplina regionale in ambiti che, pure, le competerebbero ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma Cost. ⁽⁵⁴⁾. Per conseguenza, i paradigmi della condivisione e/o della co-abitazione risponderebbero sì all'esigenza di governare un riparto di competenza non esattamente duale, ove le interferenze e le connessioni tra gli oggetti favoriscono un collegamento fra gli stessi sino a considerarli parte della medesima materia, ma conducono ad una sorta di *integrazione* (delle materie) e, dunque, al pericolo di una *indistinzione* delle attribuzioni stesse. Ed infatti, per quanto sia difficile, e al limite impossibile, delimitare una materia rispetto all'altra, le sfere competenziali dovrebbero mantenersi quantitativamente e qualitativamente distinte. Ragion per cui, la contiguità che caratterizza tali poteri non può impedire sul piano ermeneutico di mantenere distinti i campi materiali tra Stato e Regioni ⁽⁵⁵⁾. Se ciò fosse, quel nesso di strumentalità e quella stessa *connessione* tenderebbero a risolversi nella *titolarità unica* delle attribuzioni ⁽⁵⁶⁾.

Tuttavia, va ancora osservato come questa "intrusività" non sia scevra da limiti sino al punto di poter fagocitare *in toto* l'autonomia regionale. La legge statale, che trasversalmente incide sulla competenza delle Regioni, dovrebbe

⁽⁵³⁾ A. D'ATENA, *Materie legislative*, cit., 22-23; G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale*, cit., 125.

⁽⁵⁴⁾ Emblematiche in tal senso appaiono le decisioni della Corte costituzionale in materia di *ordinamento penale* e *ordinamento civile*, che hanno portato ad escludere la competenza regionale sia nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, che in quelle del terzo comma. Si v. le sentt. nn. 185 del 2004 in *Giur. cost.*, 2004, 1872 ss. e 359 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, 3955 ss., quest'ultima sul c.d. *mobbing*.

⁽⁵⁵⁾ Si v. ancora L. PALADIN, *Il nuovo trasferimento di funzioni statali*, cit., 652.

⁽⁵⁶⁾ S. MANGIAMELI, *L'ambiente nel riparto di competenza*, cit., 192.

se non altro apparire rispettosa della Costituzione (art. 117, primo comma, Cost.) e, cioè, risultare ad uno stretto scrutinio ragionevole, adeguata e proporzionata a quanto necessario per il perseguimento degli interessi in gioco ⁽⁵⁷⁾. L'intervento del legislatore statale dovrebbe essere, cioè, quanto meno conforme al principio della legalità costituzionale.

2.1. *Segue: la definizione della "materia" ambiente nell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale post-riforma. La concezione valoriale e trasversale.*

La configurazione della tutela ambientale nei termini appena accennati ha avuto un chiaro riflesso sull'ermeneusi dell'art. 117, lett. s), Cost.

Se vi è un elemento che emerge con assoluta nitidezza dalle prime pronunce *post* riforma, questo è dato dall'inaspettato "continuismo" interpretativo, consolidatosi nel passaggio dal vecchio al nuovo regime costituzionale ⁽⁵⁸⁾. Coerentemente con la propria giurisprudenza, sia pure formatasi in un quadro costituzionale diverso, la Corte nella prima occasione utile non ha esitato a ribadire la configurazione in termini valoriali dell'ambiente. Nella sentenza n. 407 del 2002 l'ambiente viene definito ancora una volta 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 » ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁷⁾ In questo stesso senso C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del Titolo V: il "ruolo" delle fonti regionali*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, 201 ss., 213.

⁽⁵⁸⁾ La dottrina ha rilevato, perciò, un orientamento continuista della giurisprudenza costituzionale, la quale ha proceduto a una ricognizione della materia ambientale senza considerare il cambiamento nel frattempo occorso dopo la riforma del Titolo V. In merito si v. M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, 318. Cfr. sent. n. 282 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, 2012, cui seguono le osservazioni di A. D'ATENA, *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, 2027, il quale mette in rilievo proprio il carattere finalistico di alcune materie ora presenti nel riparto di competenza — come quella ambientale —, definendole « materie non materie » ovvero « materie senza oggetto ».

⁽⁵⁹⁾ Corte cost. n. 407 del 2002, in *Giur. cost.* 2002, 2951, p.to 3.2 del *Considerato in diritto*. Tra i molti commenti alla sentenza si v. M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 1, 2003, 318 ss.; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 318 ss.; F.S. MARINI, *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2951 ss. Nello stesso senso si v. Corte cost. n. 222 del 2003 ed ancora nn. 423 del 2004

In questo breve passaggio si condensa l'essenziale inquadramento della "nuova" competenza statutale. L'idea di ambiente come *valore* porta ad escludere, per riprendere le parole della Corte, che si tratti di una « materia in senso tecnico » e, al tempo stesso, di una materia autonoma a se stante « rigorosamente circoscritta e delimitata »⁽⁶⁰⁾. Dalla sua connotazione valoriale ne scaturisce, poi, il carattere *trasversale*, tale da coinvolgere competenze anche regionali. Per cui l'art. 117, lett. s), Cost. sarebbe tendenzialmente compatibile « con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze »⁽⁶¹⁾.

L'orientamento della Consulta resta, in buona sostanza, fedele all'idea di ammettere l'esercizio di poteri regionali in campi che, a rigor del nuovo dettato costituzionale, dovrebbero essere preclusi alle Regioni. Ed è proprio la rappresentazione in termini finalistici/trasversali della materia a dischiudere spazi all'autonomia regionale⁽⁶²⁾. La Corte, insomma, ripropone il collaudato modello della *concorrenza* tra fonti statali e regionali, per cui al legislatore statale spettano poteri di intervento per la determinazione degli *standards* di tutela uniformi sul territorio nazionale, i quali incrociano competenze del legislatore regionale, cui spetta di regolare ulteriori esigenze diverse da quelle di carattere unitario definite dallo Stato.

In questo quadro, sembra riaffiorare una concezione dell'ambiente, che sembrava ormai superata dalla giurisprudenza *pre-riforma*⁽⁶³⁾. Ovvero l'idea di ambiente come *quid* risultante dalla sommatoria di tanti singoli e specifici beni, ricompresi e incidenti sull'ambiente stesso. Simile prospettiva, come è stato osservato, tradirebbe non solo il principio di unitarietà dell'ambien-

in *Giur. cost.*, 2004, 4464 ss. e 31 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 201 ss., nelle quali si afferma che « la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una materia, ma anche un valore costituzionale protetto (art. 9 e 32 della Costituzione), in quanto tale in grado di incidere a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati ».

⁽⁶⁰⁾ Ciò è ribadito anche in Corte cost. n. 108 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 977 ss.

⁽⁶¹⁾ In tal senso si v. pure la sent. n. 214 del 2005, in cui è ribadita la concezione valoriale dell'ambiente, il quale investe altre materie che ben possono essere di competenza concorrente regionale, quale la protezione civile. Similmente Corte cost. n. 259 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, 2675 ss.

⁽⁶²⁾ D. PORENA, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale*, in *www.federalismi.it*, 2, 2009, 6, il quale afferma che « in questa prima pronuncia della Corte, il 'grimaldello' dei valori costituzionali fu dunque utilizzato al fine di 'erodere', in favore delle Regioni, una competenza che, a mente di quanto previsto dalla lettera del nuovo art. 117 Cost., sembrava ormai definitivamente ascrivibile alle competenze esclusive dello Stato ».

⁽⁶³⁾ In proposito si cfr. sent. n. 356 del 1996 in *Giur. cost.*, 1994, 2906, in cui la Corte definisce l'ambiente "bene immateriale unitario", negando così rilevanza alla concezione diffusa.

te ⁽⁶⁴⁾, ma anche l'innovazione costituzionale e la scelta di inserire, quale autonomo e specifico potere statale, quello contenuto nella lett. s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Si ritiene, infatti, che la tutela di singoli beni vale sì come momento di protezione del bene ambientale, ma non certo equivale *alla* tutela dello stesso. Tutelare beni diversi, ma affini è qualcos'altro di diverso rispetto alla protezione dell'ambiente *tout court*, senza, peraltro, considerare che in presenza della clausola di residualità *ex art.* 117, quarto comma, Cost. su quei frammenti di materie, che la lett. s) tutti (dovrebbe) ricomprende, verrebbe sempre a radicarsi la competenza statale ⁽⁶⁵⁾.

A rendere il quadro ancor più complesso sta poi la definizione di ambiente come *valore costituzionale*, la quale tende ad attenuare la portata del titolo competenziale e ad alterare, al tempo stesso, la sua reale funzione ⁽⁶⁶⁾. Ancorare l'ambiente a una nozione meramente valoriale (meta-fisica) e non considerarne anche l'aspetto materiale si traduce, sul piano effettivo, in un sovvertimento della regola della competenza ⁽⁶⁷⁾ e conduce ad una *relativizzazione* del riparto stesso.

Probabilmente, però, quella valoriale è la più funzionale delle letture possibili, proprio per la naturale indeterminatezza che caratterizza l'ambiente. Se non altro perché essa funge da ausilio nell'interpretazione di un riparto altrimenti destinato ad avvitarsi su stesso ⁽⁶⁸⁾. Ciononostante, questa rappresentazione che non guarda all'ambiente come a una materia definita e circoscritta ⁽⁶⁹⁾ lascia all'interprete margini di manovra non sempre controllabili ⁽⁷⁰⁾ ed il rischio di una deforme utilizzazione applicativa appare

⁽⁶⁴⁾ M. CECCHETTI, *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, I, Firenze, 1999, 257 ss.

⁽⁶⁵⁾ S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie*, cit., 343.

⁽⁶⁶⁾ D. PORENA, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 4.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2010, 406; la quale imputa alla giurisprudenza di aver lasciato con-fondere il valore con la materia.

⁽⁶⁸⁾ M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2005, 890-891. Inoltre sul punto si v. anche A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *www.federalismi.it*, 2002, per il quale la rigidità del riparto costituzionale delle competenze « è rinnegata dallo stesso modello costituzionale che prefigura la mobilità (e non già la staticità) del riparto stesso ».

⁽⁶⁹⁾ Cfr. R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"*, cit., 318; che parla di un « mero contenitore ».

⁽⁷⁰⁾ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 144, il quale avverte tale pericolo nell'uso e nel ricorso alla categoria dei valori costituzionali.

tutt'altro che dissimulato. Come si dirà, senza sconfessare questa connotazione la Corte ha continuato a ribadire, anche in più recenti pronunzie ⁽⁷¹⁾, la carica valoriale dell'ambiente. Molte volte, limitandosi a richiamare, ribadire o parafrasare le sue stesse affermazioni. Altre volte, offrendo più precise indicazioni sulla "collocazione che, in Costituzione, l'ambiente assume come *valore* prima e come *materia* poi" ⁽⁷²⁾, incastonando, nell'unicità del concetto, i due diversi profili.

2.2. *Segue: dalla concezione valoriale a quella oggettiva. Ovvero il valore ed il bene "ambiente".*

Il "continuismo" ermeneutico che ha caratterizzato il primo segmento di giurisprudenza *post-riforma*, piuttosto recalcitrante all'intervenuta innovazione costituzionale, ha subito una significativa battuta d'arresto nel momento in cui la Corte ha incominciato a considerare l'ambiente come *materia* e non più soltanto come *valore*. Il cambio di rotta giurisprudenziale ha proiettato il modello di tutela ambientale entro una dimensione ulteriore, ma non del tutto nuova e inaspettata, attraverso il consolidamento di elementi che, già *in nuce*, potevano cogliersi fra le pieghe della stessa giurisprudenza e, nondimeno, del testo costituzionale. La stessa collocazione topografica dell'ambiente fra le disposizioni concernenti il riparto di competenza avrebbe dovuto rappresentare un indicatore significativo — se non univoco — sulla sua consistenza oggettiva.

E probabilmente è proprio da qui, dalla lettura più autentica del dettato costituzionale, che muove il *revirement* del giudice delle leggi. Nel 2007, con le decisioni n. 367 e n. 378, l'ambiente viene assimilato a 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 » ⁽⁷³⁾. Ne consegue che la disciplina dell'ambiente come entità organica e, dunque, la potestà di dettare norme di tutela aventi ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto, spetta in via esclusiva allo Stato. Del resto, l'ambiente era già stato definito « materia a sé, distinta dalle altre per la specificità dell'interesse perseguito » ⁽⁷⁴⁾.

⁽⁷¹⁾ Corte cost. nn. 278 e 299 del 2012; n. 9 del 2013 risp. in *Giur., cost.*, 2012, 4411 ss.; 2012 4654 ss.; 2013, 201 ss.

⁽⁷²⁾ D. PORENA, *L'ambiente come "materia"* cit., 20, 25, per il quale « l'ordinamento costituzionale prima aderisce al valore, successivamente lo 'materializza', e, poi, infine, lo 'spartisce' tra i diversi livelli ».

⁽⁷³⁾ Corte cost. n. 378 del 2007, in *Giur. cost.*, 2007, 4195 ss., p.to 5 del *Considerato in diritto*.

⁽⁷⁴⁾ Corte cost. n. 183 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, 1332 ss.

A queste affermazioni la Corte aggiunge che « accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati »⁽⁷⁵⁾, con l'ulteriore specificazione tra *conservazione* (tutela) e *utilizzazione* (fruizione) dell'ambiente rispettivamente assegnate alla competenza dello Stato e della Regione.

I pochi passaggi scandiscono bene da un lato, la “nuova” dimensione oggettiva dell'ambiente⁽⁷⁶⁾; dall'altro, ribadiscono il suo carattere trasversale. Da essi traspare in maniera evidente: *a)* il tentativo di oggettivare e ri-materializzare il valore ambientale, riconducendolo nell'alveo delle materie in senso tecnico; *b)* la trasversalità del titolo competenziale che non incrina affatto la sua connotazione oggettiva, dal momento che sul medesimo oggetto possono insistere interessi diversi.

Questo nuovo indirizzo fa leva sopra tre fondamentali profili. Il primo, definisce l'ambiente un bene materiale di competenza esclusiva statale; il secondo, distingue tra *tutela* o *conservazione* (competenza statale) ed *utilizzazione* o *fruizione* del bene ambientale di competenza regionale. Il terzo, infine, riconosce alla disciplina statale la funzione di *limite* per le discipline regionali.

Questo processo di ri-materializzazione dell'ambiente appare ancor più evidente nella sentenza n. 104 del 2008, là dove la Corte afferma come « non possa certo dirsi (...) che la materia ambientale non sia una materia in senso tecnico »⁽⁷⁷⁾ e nella successiva sentenza n. 105, da cui si evince la portata del limite che l'esercizio della competenza statale in materia ambientale sortisce sulle competenze regionali residuali⁽⁷⁸⁾. Infatti, la Corte affermerà anche nella decisione n. 214 del 2008 che « la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie

⁽⁷⁵⁾ Corte cost. n. 378 del 2007, cit., p.to 4 del *Considerato in diritto*.

⁽⁷⁶⁾ Nelle stesso senso sent. n. 225 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 2585 ss.. In merito si v. A. CIOFFI, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte costituzionale n. 225 del 2009*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 973 e, inoltre, M. CECCHETTI, *La materia « tutela dell'ambiente e dell'ecosistema » nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti*, in *Federalismi.it*, 7, 2009, 19; P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, 1, 2012, 5 ss.

⁽⁷⁷⁾ Corte cost. n. 104 del 2008, cit., p.to 5 del *Considerato in diritto*.

⁽⁷⁸⁾ In riferimento alla competenza regionale concernente i profili economico-produttivi di boschi e foreste soggetta, secondo quanto si legge, ai limiti derivanti dalla competenza statale relativa ai profili ambientali dei medesimi beni.

di loro competenza » (79). Ed ancor più icasticamente viene asserita la « prevalenza su eventuali competenze regionali, che ne risultano così corrispondentemente limitate » (80). In questa direzione, la Corte avverte che « la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi » (81). Per questa via, si tenta di definire l'*estensione* della competenza statale, ponendo i confini a quella regionale e l'asserita primazia della competenza dello Stato si traduce in un limite per le competenze regionali (ovvero la conservazione prevale sulla fruizione del bene ambientale) (82).

La sistemazione cui approda la nuova giurisprudenza sembrerebbe dipanare alcuni nodi applicativi relativi alla lett. s) dell'art. 117, secondo comma, Cost., interpretato ora come « un complesso di competenze che, pur restando distinte sul piano legislativo, si integrano sul piano dell'attuazione amministrativa » (83). E in questa luce sembrerebbe recedere l'idea della condivisione tra Stato e Regioni della materia ambientale, grazie proprio alla distinzione, cui approda la Corte, tra tutela e fruizione. Sicché sul medesimo campo materiale e, proprio per effetto di discipline diverse, possono insistere più beni giuridici. A questa stregua, nella sentenza n. 105 del 2008 i boschi e le foreste esprimono « una multifunzionalità ambientale, oltre che economica produttiva ». Ne consegue che « sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso » (84). La medesima linea interpretativa sarà seguita finanche nella

(79) Corte cost. n. 214 del 2008, in *Giur. cost.*, 2008, 2391 ss., p.to 3 del *Considerato in diritto*.

(80) Corte cost. n. 378 del 2007, cit., p.to 4 del *Considerato in diritto*.

(81) Corte cost. n. 325 del 2010, in *Giur. cost.*, 4501 ss., p.to 7 del *Considerato in diritto*; sent. n. 33 del 2011; n. 278 del 2012 n. 9 del 2013, risp. in *Giur. cost.*, 2011, 407 ss.; 2012, 4411 ss.; 2013, 201 ss.

(82) Ciò emerge chiaramente dalle sentt. nn. 104 e 105 del 2008, cit., ove si legge che « Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore primario (...) ed assoluto (...), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza ».

(83) P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza*, cit., 8. Diversamente altra parte della dottrina ha osservato come il nuovo orientamento giurisprudenziale non sia riuscito a delimitare efficacemente i confini della competenza statale. Fra gli altri v. M. CECCHETTI, *La materia « tutela dell'ambiente e dell'ecosistema »*, cit., 20.

(84) Corte cost. n. 105 del 2008, cit., p.to 4 del *Considerato in diritto*.

sentenza n. 1 del 2010, in relazione alla acque minerali e termali ⁽⁸⁵⁾, nella n. 193 del 2010 relativa ai divieti di caccia nelle aree protette ⁽⁸⁶⁾ e nella n. 112 del 2011 in materia di risorse geotermiche ⁽⁸⁷⁾.

Il mutamento di prospettiva sembrerebbe ancorare il riparto di competenza a criteri più rigidi basati sul presupposto della *distinzione* piuttosto che sull'*intreccio* delle competenze. Così, dopo il 2007, la Corte, pur riferendosi ancora in qualche occasione a intrecci inevitabili di competenze, « di modo che deve intendersi riferito allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale [...] » ⁽⁸⁸⁾, ha per lo più rafforzato il nuovo filone giurisprudenziale sottolineando la distinzione tra competenze statali e regionali ⁽⁸⁹⁾. Ciò, tuttavia, non è bastato a dissipare tutti i problemi interpretativi. Infatti, benché la Corte abbia disancorato dalla metafisica dei valori il bene ambientale restituendogli la sua dimensione fisica, non sembra sia riuscita « a tracciare compiutamente i confini dell'area di esclusiva competenza statale e a trarne coerentemente tutte le implicazioni sul piano della risoluzione delle questioni sottoposte » ⁽⁹⁰⁾. Il passaggio alla concezione materiale ha consentito, in alcuni casi, la ridefinizione delle sfere di competenza dello Stato e delle Regioni e, ad ogni modo, la riconduzione di ambiti di disciplina nella materia ambientale. Così è avvenuto per la disciplina dei rifiuti ⁽⁹¹⁾ e dei materiali e rifiuti radioattivi ⁽⁹²⁾; per quella sull'istituzione

⁽⁸⁵⁾ Corte cost. n. 1 del 2010, cit., p.to 3.1 del *Considerato in diritto*, in cui si precisa che tali acque per il profilo economico e produttivistico sono di competenza regionale residuale, mentre il profilo relativo alla tutela ambientale, essendo l'acqua minerale e termale un bene sicuramente ambientale, spetta alla competenza statale.

⁽⁸⁶⁾ Corte cost. n. 193 del 2010, in *Giur. cost.*, 2010, 2282, in cui viene fatta la distinzione tra attività venatoria e, cioè la fruizione a fini ricreativi della caccia, di competenza regionale, e tutela delle specie cacciabili di competenza statale.

⁽⁸⁷⁾ Corte cost. n. 112 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 1509 ss., in particolare riferita alle energie rinnovabili in cui si distinto l'aspetto patrimoniale di spettanza delle Province autonome, dalle utilità ambientali, la cui tutela rientra nella competenza statale sotto forma di norme di riforma economico-sociale.

⁽⁸⁸⁾ Corte cost. n. 62 del 2008, in *Giur. cost.*, 2008, 843 ss., p.to 7 del *Considerato in diritto*.

⁽⁸⁹⁾ Corte cost. n. 180 e 437 del 2008, n. 12 del 2009; n. 247 del 2010, risp. in *Giur. cost.*, 2008, 2124; 2008, 4936 ss.; 2009, 77 ss.; 2010, 2979 ss.

⁽⁹⁰⁾ P. CARETTI-V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 6, 2009, 5179 ss., 5199.

⁽⁹¹⁾ Corte cost. n. 378 del 2007, cit.; n. 227 del 2008; n. 10 del 2009; n. 61 del 2009; n. 244 del 2011; n. 159 del 2012, risp. in *Giur. cost.*, 2008, 2558; 2009, 56 ss.; 2009, 545 ss.; 2011, 3118 ss.; 2012, 2162.

⁽⁹²⁾ Corte cost. n. 54 del 2012, in cui è stato ribadito che « le disposizioni relative al settore dei materiali e rifiuti radioattivi vanno ascritte alla materia, di esclusiva competenza statale, « tutela dell'ambiente e dell'ecosistema » (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) ».

delle aree protette ⁽⁹³⁾, della VIA ⁽⁹⁴⁾ e della VAS ⁽⁹⁵⁾; del paesaggio ⁽⁹⁶⁾; degli scarichi idrici ⁽⁹⁷⁾; del servizio idrico integrato ⁽⁹⁸⁾ o, ancora, per quella relativa alla conservazione delle acque termali ⁽⁹⁹⁾.

Parimenti si v. sent. n. 62 del 2005, n. 247 del 2006, n. 278 del 2010, n. 331 del 2010 e n. 33 del 2011), risp. in *Giur. cost.*, 2005, 562 ss.; 2006, 2485 ss.; 2010, 3397 ss.; 2010, 4743 ss.; 2011, 407 ss.

⁽⁹³⁾ Sulla competenza legislativa in materia di aree protette e parchi naturali e sulla loro riconducibilità alla materia ambientale si v. prima della riforma almeno sent. n. 366 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, 2893, in cui si afferma che « le competenze relative all'individuazione delle aree protette, alla loro classificazione e all'istituzione su di esse di parchi nazionali o di riserve naturali statali spettano allo Stato ». Ed ancora sent. n. 422 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, 3196 ss.; in cui si ribadisce che « la competenza in ordine alla decisione iniziale per l'attivazione delle procedure in vista della istituzione dei Parchi nazionali appartiene allo Stato, in quanto cura di un interesse non frazionabile ». Più recentemente Corte cost. n. 12 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 77 ss.; n. 44 e n. 70 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 612 ss. e 1114 ss., n. 14 e n. 171 del 2012, risp. in *Giur. cost.*, 2012, 132 ss. e 948 ss., su cui sia consentito rinviare a M. MICHETTI, *La pineta dannunziana al vaglio della Consulta: un ambiguo intreccio tra « valorizzazione » e « tutela » ambientale*, in *Giur. cost.*, 1, 2012, 136 ss.; nonché E. DI SALVATORE, *La Corte costituzionale e la pineta dannunziana: una "selva oscura" nella quale la "diritta via" sembra essere smarrita*, in *www.rivistaaic.it*, 1, 2012.

⁽⁹⁴⁾ Corte cost. n. 227 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 2903 ss., in cui la Corte ha precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la « sostenibilità ambientale » e rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicché, « seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale (sentenza n. 186 del 2010, n. 234 del 2009). Le Regioni sono dunque tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia; per l'altro, a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal c.d. codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, (...) ». Inoltre, sentt. nn. 93 e 178 del 2013, in *www.giurcost.it*.

⁽⁹⁵⁾ Si v. tra le più recenti decisioni Corte cost. n. 58, n. 145 e n. 178 del 2013, in *www.giurcost.it*. Inoltre, v. Corte cost. nn. 227 e 192 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 2481 ss.; 2903 ss.

⁽⁹⁶⁾ Corte cost. n. 378 del 2007, cit., n. 180 e 232 del 2008, risp. in *Giur. cost.*, 2124, 2590; n. 139 del 2013 in *www.giurcost.it*.

⁽⁹⁷⁾ Così nella sentenza n. 133 del 2012 in *Giur. cost.*, 2012, 1844 ss., si legge che « La disciplina degli scarichi idrici, per costante giurisprudenza di questa Corte, si colloca nell'ambito della « tutela dell'ambiente e dell'ecosistema », di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Lo Stato, nell'esercizio di tale competenza — al fine di dettare, su tutto il territorio nazionale, una disciplina unitaria ed omogenea che superi gli interessi locali e regionali — ha adottato una propria normativa, stabilendo « standards minimi di tutela » volti ad assicurare — come anche di recente si è ribadito — una tutela « adeguata e non riducibile dell'ambiente », « non derogabile dalle Regioni » (da ultimo, sentenza n. 187 del 2011), neppure se a statuto speciale, o dalle Province autonome (sentenza n. 234 del 2010) ».

La ricostruzione del contenuto oggettivo della materia ambientale non ha fatto venir meno la sua originaria connotazione. Nella sentenza n. 380 del 2007, quasi coeva alle decisioni n. 367 e 378, viene ribadita la « configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di materia trasversale »⁽¹⁰⁰⁾. Così nella sentenza n. 225 del 2009, la Corte afferma 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 (sent. n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso. Si profila, dunque, per il titolo di competenza statale la coesistenza delle due concezioni: oggettiva e finalistica.

L'anima valoriale, pur senza essere scalzata, si salda a quella materiale: la sola che entro la dimensione del riparto è destinata a rilevare⁽¹⁰¹⁾. Questa rappresentazione ancipite dell'ambiente, tutt'altro che pleonastica, spiegherebbe e definirebbe « vicende giuridiche diverse »⁽¹⁰²⁾. Così nell'ambito del riparto, la connotazione oggettiva dovrebbe servire a individuare materialmente le competenze ascrivibili all'uno e all'altro livello, che diversamente, rischierebbero di risultare indistinte, e le reciproche interferenze difficilmente componibili.

⁽⁹⁸⁾ Nella sentenza 50 del 2013, in *www.giurcost.it* il servizio idrico integrato è stato qualificato come « servizio pubblico locale di rilevanza economica » (sentenza n. 187 del 2011), pur nel rilievo che tale espressione non è mai utilizzata in ambito comunitario (sentenza n. 325 del 2010). La giurisprudenza costituzionale è inoltre univoca nel ritenere che la disciplina normativa di tale servizio ricade nelle materie della « tutela della concorrenza » e della « tutela dell'ambiente », entrambe di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, la potestà legislativa regionale deve contenersi nei limiti, negativi e positivi, tracciati dalla legislazione statale ». V. anche sent. n. 67 del 2013.

⁽⁹⁹⁾ Corte cost. n. 1 del 2010, cit., in cui la Corte specifica che « sussiste, infatti, sulle acque minerali e termali un concorso di competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela ambientale o conservazione del bene stesso ».

⁽¹⁰⁰⁾ Corte cost. n. 380 del 2007, p.to 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁰¹⁾ Così D. PORENA, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza*, cit., per il quale: « compito dell'art. 117 non è quello di *spartire valori* tra i diversi livelli di governo, ma piuttosto quello di *ripartire materie* ». In senso analogo, R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e regioni: una « storia infinita »*, in *Il Foro it.*, 2003, 692, 695. Mentre afferma l'impossibilità di relegare l'ambiente entro gli angusti confini di una materia M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale*, cit., 325.

⁽¹⁰²⁾ P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come « materia » e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, 585; il quale sottolinea come « il riconoscimento della tutela dell'ambiente come 'valore costituzionale' non comporta affatto la conseguenza preclusiva che la medesima sia configurata come una 'materia' [...] ».

3. *I risvolti applicativi dell'interpretazione giurisprudenziale della lett. s): il doppio volto della trasversalità e il principio di inderogabilità in peius degli standards uniformi di tutela.*

La definizione di ambiente che emerge dal quadro giurisprudenziale appena accennato, pur nella sua innovatività, non contribuisce a fugare le numerose difficoltà applicative, che derivano dal carattere finalistico della lett. s). Come si ricorderà, sin da subito, la Corte di fronte alla constatazione di fenomeni, tutt'altro che infrequenti, di intrecci e sovrapposizioni di ambiti materiali ha fatto ricorso alla dottrina della *trasversalità*, al fine di governare le complesse dinamiche del riparto. E in un primo momento, essa è stata utilizzata proprio per evitare che taluni titoli competenziali non si traducessero in una surrettizia compressione dell'autonomia regionale⁽¹⁰³⁾. Così, se nella sentenza n. 407 del 2002 la trasversalità "apre" spazi in favore delle Regioni, nella successiva decisione n. 536 la stessa trasversalità pone un limite agli interventi regionali, legittimando incursioni statali se finalizzati alla tutela ambientale.

A guardar bene, la configurazione valoriale e trasversale consente alla Corte di approdare ad esiti tutt'altro che lineari. Se per un verso, essa consente il riconoscimento di competenze legislative regionali, insistenti sulla materia ambientale, per altro, giustifica interventi dello Stato, limitativi delle competenze regionali stesse. Come afferma la Corte, in funzione del valore trasversale dell'ambiente, « lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze regionali *ex art. 117 Cost.* »⁽¹⁰⁴⁾.

Infatti, l'ambiente — quale bene unitario — abbisogna di una tutela unitaria, che solo la legislazione statale può garantire nella forma degli *standards* minimi di tutela⁽¹⁰⁵⁾. Il principio affermato nella sentenza n. 536

⁽¹⁰³⁾ F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 251 ss., 257.

⁽¹⁰⁴⁾ Corte cost. n. 536 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, 4416 ss., p.to n. 4 del *Considerato in diritto*. Oggetto della q.l.c. era la legge sarda n. 5 del 2202 con la quale si ampliavano i limiti del calendario venatorio fissati con legge dello Stato. Si v. i commenti di A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni, nota a sentenza n. 536 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2003, 1913; M. GORLANI, *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost.: ritorna l'interesse nazionale e il 'primato' della legislazione statale di principio*, in *www.forumcostituzionale.it*; A. BURATTI, *La tutela dell'ambiente come 'valore costituzionalmente protetto' in due recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *www.rivistaic.it*, 21 luglio 2003.

⁽¹⁰⁵⁾ Si riportano alcuni passaggi salienti della decisione n. 536: « l'art. 117, 2 comma, lettera s) della Costituzione esprime un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che

troverà conferma nelle successive decisioni nn. 226 e 227 del 2003 ⁽¹⁰⁶⁾, in cui la tutela ambientale, esprimendo un'esigenza unitaria, pone un limite agli interventi regionali in grado di pregiudicare gli equilibri ambientali. Implicitamente, fra le pieghe di questa giurisprudenza, non solo trova conferma il principio di inderogabilità *in peius* degli *standards* nazionali di tutela ⁽¹⁰⁷⁾, che delimita verso il basso il potere di intervento delle Regioni; ma schiude altresì uno scenario penalizzante per le Regioni, tanto da far apparire recessivo il modello del concorso di discipline, in luogo di un modello assorbente i poteri regionali. Per stare alle asserzioni della Corte, l'ambiente non sarebbe più un campo potenzialmente *condiviso* a meno di non permettere alle Regioni di intervenire attraverso discipline migliorative di quegli stessi *standards*. Nella sentenza n. 96 del 2003 la Corte riconferma che « nel valore costituzionale dell'ambiente sono raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, al quale spettano soltanto funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale » ⁽¹⁰⁸⁾.

In questa cornice, la difficoltà tutt'altro che marginale sta proprio nell'individuare i contenuti dei valori-soglia statuiti dal legislatore, al fine di determinare la consistenza e l'entità dell'intervento regionale. Analizzando la giurisprudenza vi è, per lo più, traccia di generiche locuzioni come « standards minimi » o « standards uniformi » di tutela, che ne rendono ardua la definizione ⁽¹⁰⁹⁾. In verità, è, poi, specificato che le suddette espressioni vanno intese nel senso che « lo Stato assicura una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente » ⁽¹¹⁰⁾. Ovvero che « la competenza dello Stato non

possano pregiudicare gli equilibri ambientali”; “già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza (...) configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza ».

⁽¹⁰⁶⁾ Oggetto della q.l.c. erano le l.r. Puglia n. 7 del 2002 e la legge della Provincia autonoma di Trento n. 24 del 1991, in materia di caccia, calendario venatorio e specie cacciabili.

⁽¹⁰⁷⁾ Si v. anche sentt. nn. 108 del 2005, cit., 246 del 2006, in *Giur. cost.*; 2006, 2446; n. 378 del 2007 cit., 104 del 2008 cit.. Nello stesso senso si v. le più recenti sentt. nn. n. 315 del 2010; n. 187 del 2011; 263 del 2011; 14 del 2012; 106 del 2101 e 159 del 2012; 171 del 2012, tutte in in *Giur. cost.*, risp. 2010, 4419 ss.; 2011, 2420 ss.; 2011, 3481 ss.; 2011, 1447 ss.; 2012, 2517 ss.

⁽¹⁰⁸⁾ Corte cost. n. 96 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, 788 ss. p.to 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁰⁹⁾ Sul punto cfr. S. MANGIAMELI, *Materia ambientale e competenze regionali, con la salvaguardia di poteri di intervento statale*, in *Le Regioni*, 2004, 177.

⁽¹¹⁰⁾ Corte cost. n. 61 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 545 ss., p.to 4 del *Considerato in diritto*; n. 133 del 2012, in *Giur. cost.*, 2012, 1844 ss., in materia di scarichi idrici.

è limitata alla fissazione di *standards* minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela adeguata e non riducibile » ⁽¹¹¹⁾ o ancora « piena ed adeguata » ⁽¹¹²⁾. Nondimeno, è stato anche precisato che la qualificazione degli *standards* come “minimi” non va intesa nel senso di *standards* “bassi”, ma, anzi, che l’ambiente in ragione del suo carattere primario richiede un *elevato* livello di tutela inderogabile da altre discipline di settore ⁽¹¹³⁾.

Nonostante i chiarimenti, le accennate problematicità non sembrano dissolversi. La sostanza dell’intervento regionale resta indefinita ed indefinibile. Infatti, se per certo esso non può *abbassare* il livello di tutela statale che è, appunto, irriducibile, più difficile è stabilirne l’occorrenza rispetto all’adeguatezza dell’intervento statale. E non solo. L’estensione in senso verticale dell’intervento statale rimessa a una scelta del tutto discrezionale dello stesso potere centrale lascia la competenza regionale in balia di questa. Sicché la pervasività dell’intervento legislativo dello Stato rischia di svuotare le attribuzioni regionali e ciò appare così realistico nonostante si sia precisato che in ogni caso resta necessario « valutare se l’incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue (alla tutela ambientale) sia tale da compromettere il riparto costituzionale [...] oltre il limite della adeguatezza, [...] » ⁽¹¹⁴⁾.

3.1. Segue: *il principio di derogabilità in melius degli standards uniformi di tutela e la competenza legislativa regionale “indiretta”*.

Entro le pieghe di questa sistemazione, la regola della derogabilità dei livelli di tutela verso l’alto viene formalizzata nella decisione n. 222 del 2003, in cui si ammette il potere delle Regioni di derogare agli *standards* nazionali, ma solo se dette deroghe siano volte ad introdurre discipline più rigorose e, perciò, più garantiste per l’ambiente ⁽¹¹⁵⁾. Nel solco di questa giurisprudenza si inscrivono numerose pronunzie, le quali pur ribadendo che la disciplina

⁽¹¹¹⁾ Corte cost. n. 33 del 2011 in materia di VAS, in *Giur. cost.*, 2011, 407 ss.

⁽¹¹²⁾ Corte cost. n. 288 del 2012, in *Giur. cost.*, 2012, 4524, in cui si legge che « a tali limiti le Regioni devono adeguarsi [...], rimanendo libere di determinare [...] limiti di tutela dell’ambiente anche più elevati di quelli statali ».

⁽¹¹³⁾ Corte cost. n. 378 del 2007; cit., p.to n. 4 del *Considerato in diritto*; e n. 12 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 77 ss., p.to 2.3 del *Considerato in diritto*.

⁽¹¹⁴⁾ Corte cost. n. 249 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 3286 ss.

⁽¹¹⁵⁾ Corte cost. n. 222 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, 1688 ss.; in materia di detenzione e commercio animali esotici, in cui si esclude che discipline regionali interferenti con la tutela ambientale provochino un *vulnus* della Costituzione, a maggior ragione nei casi in cui detto “intervento non attenua, ma semmai rafforza (...) le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare gli obiettivi”. P.to 3 del *Considerato in diritto*.

statale relativa alla tutela dell'ambiente « viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza » fanno salva la possibilità per le stesse di « adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze [...] che vengano a contatto con quella dell'ambiente »⁽¹¹⁶⁾. Per conseguenza, dinanzi a deroghe *in melius* si riaprirebbero spazi per interventi regionali, sempreché la disciplina adottata sia espressione di propri e autonomi titoli di competenza collegati alla tutela dell'ambiente⁽¹¹⁷⁾.

Emblematiche, in tal senso, restano le decisioni rese dalla Corte in materia di caccia⁽¹¹⁸⁾ o ancora quelle in cui si riafferma in generale il principio di derogabilità *in melius*⁽¹¹⁹⁾, dalle quali sembra emergere con incisiva chiarezza la regola secondo cui, lo Stato nell'apprestare una tutela piena e adeguata all'ambiente, può porre limiti invalicabili di tutela. A tali limiti le Regioni devono adeguarsi, rimanendo libere di determinare condizioni più stringenti di quelle statali⁽¹²⁰⁾.

Nella più recente giurisprudenza si tenta di fornire una qualche indicazione circa la “direzione” dell'intervento regionale. In proposito, nella sentenza n. 106 del 2012, in materia di fauna, alla Regione è consentito incrementare gli *standards* minimi e uniformi di tutela solo « in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori »⁽¹²¹⁾. E nel medesimo solco si iscrive la più recente decisione n. 58 del 2013 che, in

⁽¹¹⁶⁾ Corte cost. n. 108 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 977 ss., p.to 3.1 del *Considerato in diritto*; n. 214 del 2005, in *Giur. cost.*; 2005, 1882 ss.; nn. 32, 182 e 183 del 2006; risp. in *Giur. cost.*, 2006, 262 ss., 1851 ss., 1865 ss.; n. 62 e n. 387 del 2008 in *Giur. cost.*, 2008, 843 ss. e 4551 ss., relativa alla materia caccia ed in cui si stabilisce che le soglie minime fissate dal legislatore statale « costituiscono un vincolo rigido sia per lo Stato, sia per le Regioni — ordinarie e speciali — a non diminuire l'intensità della tutela. Quest'ultima può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata »; p.to 5 del *Considerato in diritto*. Analogamente in materia di pesca si v. sent. n. 30 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 229 ss., p.to 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁽¹¹⁷⁾ Corte cost. n. 378 del 2007, cit.

⁽¹¹⁸⁾ Si v. ad es. le sentt. nn. 263 del 2011; 106 del 2012; 116 del 2012; 278 del 2012; 288 del 2012, risp. in *Giur. cost.*, 2011, 3481 ss.; 2012, 1444 ss.; 2021, 1691 ss., 2012 4511 ss.; 2012, 4542 ss.; in cui viene ribadita la possibilità per le regioni di prevedere nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa livelli maggiori di tutela, che presuppongono il rispetto degli *standards* uniformi ed adeguati previsti dalle leggi statali.

⁽¹¹⁹⁾ Si v. ad es. sentt. nn. 235 del 2011; 225 e 12 del 2009; 171 del 2012, risp. in *Giur. cost.*, 2011, 3011 ss., 2009, 2582 ss., 2009, 77 ss., 2012, 2517 ss.,

⁽¹²⁰⁾ Cfr. Corte cost. n. 288 del 2012, cit.

⁽¹²¹⁾ Corte cost. n. 106 del 2012, in *Giur. cost.*, 2012, 743 ss., p.to 3 *Considerato in diritto*; v. inoltre n. 387 del 2008 cit., inoltre, n. 263 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 3481 ss. n. 315 del 2010, cit.

tema di VAS, specifica che le Regioni possono « adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali » (122). Dunque, la “direzione” dell'intervento regionale deve essere migliorativa e accrescitiva rispetto alla tutela già apprestata dallo Stato e, nondimeno, subordinata al ricorrere di determinate condizioni.

Orbene, gli spazi dischiusi a favore delle Regioni non equivalgono, tuttavia, al riconoscimento di una competenza ambientale *residuale* e *diretta*. Lo preciserà ben presto lo stesso giudice delle leggi allorquando affermerà nella sentenza n. 214 del 2008 che « il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza » (123). Affermazioni, queste, che lasciano desumere il disconoscimento di competenze regionali in materia ambientale, dal momento che le Regioni nell'esercizio di proprie competenze potrebbero solo *indirettamente* e *marginamente* perseguire finalità di tutela ambientale. E, proprio, l'ulteriore ed ambigua qualificazione dell'intervento regionale come *marginale*, varrebbe a riaffermare l'esclusività della competenza statale in materia. Del resto, il requisito della marginalità starebbe ad indicare l'entità del tutto influente e secondaria dello stesso.

Nella sentenza n. 61 del 2009 questo impianto subisce ulteriori evoluzioni. In essa è stabilito che « 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 [...] livelli di tutela più elevati [...]. Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione » (124).

La pronuncia oltre a ribadire la funzione di limite della disciplina statale in materia di ambiente e il principio di derogabilità in *melius*, aggiunge

(122) Corte cost. n. 58 del 2013, cit., p.to 3 del *Considerato in diritto*. Sempre in tema di VAS la Corte ha affermato nella sentenza n. 33 del 2011 che « in siffatta materia [...] la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di standards minimi di tutela ambientale ma deve, al contrario, assicurare una tutela adeguata e non ridicibile ».

(123) Corte cost. n. 214 del 2008, in *Giur. cost.*, 2008, 2391 ss., p.to 3 del *Considerato in diritto*. Più recentemente in tema di VIA Corte cost. n. 93 del 2013 in *www.giurcost.it*.

(124) Corte cost. n. 61 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 546, p.to 4, lett. b) del *Considerato in diritto*. Inoltre, v. Corte cost. nn. 30 e 12 del 2009, risp. in *Giur. cost.*, 2009, 229 ss. e 77 ss.; nn. 62 del 2008 in *Giur. cost.*, 2008, 843 ss e 105, 104 del 2008, cit.

ulteriori indicazioni circa le interrelazioni tra la tutela ambientale e le “altre” competenze regionali (diverse sì, ma a quella connessa).

Infatti, alle Regioni si riconosce il potere di *incidere* concretamente (e non marginalmente) sul bene ambiente, ma, come dice la Consulta, non per perseguire finalità inerenti la protezione ambientale *tout court*, bensì per finalità collegate a proprie attribuzioni. Per questa via, diventa difficile — se non impossibile — discernere gli ambiti di competenza dello Stato da quello delle Regioni. E ciò, soprattutto con riferimento all'individuazione delle competenze regionali, dal momento che le *finalità* perseguite dal legislatore regionale (seppure agganciate a titoli competenziali diversi) sono conclusivamente le medesime del legislatore statale; anzi il primo può adottare norme di tutela ambientale più elevate, distinguendosi queste solo per il grado di tutela apprestato e non anche per l'oggetto o la finalità ⁽¹²⁵⁾.

Sotto questa luce, il ragionamento della Consulta non appare risolutivo ai fini del riparto, né ai fini dell'individuazione dei titoli di intervento regionale. L'unico elemento che può trarsi, e che risulta confermato dalla giurisprudenza, è quello relativo alla sussistenza in capo alle Regioni della possibilità di « assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale » ⁽¹²⁶⁾, inerenti materie attigue o connesse (c.d. competenza ambientale “indiretta”). Ma se così è, non si nascondono perplessità circa la derogabilità della disciplina statale da parte delle Regioni ⁽¹²⁷⁾.

3.3. Segue: *la teoria del punto di equilibrio e l'inderogabilità in “senso assoluto” degli standards statali.*

In questo ultimo senso era sembrato orientarsi, nel 2003, il giudice delle leggi, travolgendo con declaratoria di incostituzionalità alcuni interventi legislativi regionali recanti un maggior livello di tutela rispetto a quello statale. Ciò è accaduto ad alcune leggi regionali concernenti l'inquinamento elettromagnetico prodotto da impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e trasporto di energia.

⁽¹²⁵⁾ Simili rilievi sono svolti anche da M. CECCHETTI, *La materia « tutela dell'ambiente e dell'ecosistema »*, cit., 13, per il quale se l'oggetto delle due normative, quella statale di fissazione degli *standards* uniformi a livello nazionale e quella regionale che introduce misure di maggiore protezione ambientale, è il medesimo, allora esse non possono trovare fondamento in titoli di legittimazione concernenti materie distinte ed esplicitamente nominate in termini diversi, e P. CARETTI-V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, cit., 5200.

⁽¹²⁶⁾ Corte cost. n. 246 del 2006, in *Giur. cost.*, 2006, 2446, p.to 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁽¹²⁷⁾ M. CECCHETTI, *La materia « tutela dell'ambiente e dell'ecosistema »*, cit., 30-31.

Nella decisione n. 307, la Corte ha ritenuto che « la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte »⁽¹²⁸⁾.

In questo modo, la Consulta *sterilizza* in maniera ancor più recisa le competenze regionali ambientali, attraverso la teoria del *punto di equilibrio*, sconfessando, sebbene non *apertis verbis*, il proprio orientamento sul principio della derogabilità in *melius* e negando la possibilità alle Regioni di intervenire con discipline più protettive, là dove la legge statale, attraverso il contemperamento tra opposte esigenze, funge da limite insuperabile. Ma per arrivare ad un simile esito, la Corte lascia scivolare il proprio ragionamento dall'ambito della competenza esclusiva in materia di ambiente a quello della legislazione concorrente (tutela della salute, ordinamento della comunicazione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, governo del territorio), analizzando la questione solo in riferimento al rapporto tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio.

La medesima tecnica sarà utilizzata anche nelle decisioni n. 331 del 2003 e n. 62 del 2005⁽¹²⁹⁾, ove la tutela ambientale, alla stregua di altri interessi, entra a far parte di un giudizio comparativo, il cui sbocco coinciderebbe col *punto di equilibrio* posto dalla normativa statale (anche solo di principio), frutto di una complessa valutazione degli interessi in gioco.

Il *nuovo* orientamento irrompe in un quadro abbastanza consolidato, ma evidentemente non ancora definito. In ragione di ciò, la Corte tiene a puntualizzare che « non può trarsi in generale il principio della derogabilità in *melius* [...] da parte delle Regioni, degli *standards* posti dallo Stato [...] esiste una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime [...]. In questo contesto, interventi regionali (migliorativi) devono ritenersi [...] incostituzionali, perché l'aggiunta si traduce in una alterazione, quindi, in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale »⁽¹³⁰⁾. A rafforzare questo impianto concorrono ulteriori decisioni, in cui oltre a riconoscersi la funzione di limite della disciplina statale, rispetto alla quale le

⁽¹²⁸⁾ Corte cost. n. 307 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, 2841 ss., p.to 7 del *Considerato in diritto*. Corte cost. n. 331 del 2003 in *Giur. cost.*, entrambe in materia di inquinamento elettromagnetico.

⁽¹²⁹⁾ Corte cost. n. 62 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 562.

⁽¹³⁰⁾ Corte cost. n. 331 del 2003, in *Giur. cost.*, 2033, 3502 ss., p.to 5.2 del *Considerato in diritto*.

Regioni non possono in alcun modo derogarvi ⁽¹³¹⁾ viene ribadito il principio per cui « spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi configgenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori-soglia » ⁽¹³²⁾.

In buona sostanza, il bilanciamento operato dal legislatore nazionale si tradurrebbe in un rigido vincolo per il legislatore regionale. Come riconfermato anche nella più recente sentenza n. 58 del 2013, in materia di VAS, ove si afferma che « è consentito alla legge regionale incrementare gli *standards* di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte individuato dalla norma dello Stato » ⁽¹³³⁾.

A guardar bene questa giurisprudenza si nota come l'unico punto fermo ricavabile sia quello che sancisce la regola generale della non derogabilità in *pejus* da parte delle Regioni. Quanto al principio della derogabilità in *melius* la Corte ne afferma l'inesistenza in generale e, però, vi fa spesso ricorso in luogo del *punto di equilibrio* ⁽¹³⁴⁾. Insomma, la Corte attinge le soluzioni del caso concreto da uno strumentario vario. Certo è che l'applicazione dell'uno o dell'altro criterio non porta ad esiti sempre simili, né trascurabili. Si osserva, infatti, come ricorrendo alla teoria del *punto di equilibrio* si affidi esclusivamente al legislatore statale il potere di determinare l'ampiezza delle competenze regionali sulla base di un supposto bilanciamento operato *ex ante* e in astratto (anche se, pur sempre, sottoponibile al controllo dalla Corte costituzionale) ⁽¹³⁵⁾. Lo Stato, in altre parole, è arbitro privilegiato nella definizione dei punti di equilibrio.

⁽¹³¹⁾ Corte cost. n. 307 del 2003, cit., n. 62 del 2008 cit.; n. 214 del 2008, in *Giur. cost.* 2008, 2391.

⁽¹³²⁾ Corte cost. 246 del 2006, cit., p.to 3 del *Considerato in diritto*.

⁽¹³³⁾ *Ex plurimus* v. sentt. nn. 145 e 178 del 2013 reperibili in *www.giurcost.it*.

⁽¹³⁴⁾ Corte cost. n. 135 del 2010 in *Giur. cost.* 2010, 1589 ss.; e n. 263 del 2011, cit. in *Giur. cost.*, 2010, 1589 ss.

⁽¹³⁵⁾ F. BENELLI *La "smaterializzazione" delle materie*, cit., 111; per il quale « secondo questa chiave di lettura allo Stato (spetta) l'individuazione dei *punti di equilibrio* tra interessi costituzionalmente protetti, residuando alle regioni la possibilità di intervenire nel rispetto di quegli stessi principi ». Id., *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, 905 ss., 909-910, in cui afferma che « nell'individuazione dei punti di equilibrio normativo [...] lo Stato non è libero di spostare la linea di confine tra disciplina statale e regionale a suo piacimento, ma deve necessariamente rispettare il principio di sussidiarietà che si concretizza in una verifica sulla ragionevolezza e proporzionalità ».

Diversamente, il principio della derogabilità in *melius* si basa su un giudizio comparativo tra livelli di tutela concretamente adottati, in cui la logica competitiva dovrebbe valere come regola dirimente.

4. *Intrecci e concorrenza di competenze: i rimedi del giudice delle leggi.*

Sin dalla sentenza n. 407 del 2002 la c.d. *dottrina della trasversalità* ha consentito di riplasmare la rigidità del riparto costituzionale delle competenze secondo più flessibili e dinamici criteri, là dove la particolare connotazione di talune materie poneva, sul piano concreto, la sovrapposizione operativa tra i diversi livelli territoriali di governo ⁽¹³⁶⁾. È nella fisiologia propria delle materie trasversali il compenetrarsi di più interessi, affidati alla cura di soggetti differenti. Con la conseguenza di incrinare l'univocità dell'attribuzione stessa ⁽¹³⁷⁾.

In generale, come avverte la Corte, « nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi » ⁽¹³⁸⁾. Di qui, il problema di definire le possibili sovrapposizioni attraverso altri e diversi criteri, non essendo risolvibili in base al riparto materiale (criterio della materia).

In particolare, nel quadro d'insieme tratteggiato dalla giurisprudenza costituzionale, l'ambiente affiora come materia trasversale, sia nella sua dimensione valoriale, sia in quella oggettiva. Anche se nella mutata prospettiva, la trasversalità assume un significato più incisivo e pregnante, determinando una diversa qualificazione giuridica delle interferenze medesime.

Come si ricorderà, a partire dal 2007, la Corte nel tentativo di definire, sul presupposto della distinzione tra tutela e fruizione, i campi di competenza statale e regionale, ha fatto ricorso al criterio della *concorrenza* di competenze per spiegare adiacenze e contiguità tra ambiti materiali diversi. In proposito, afferma(va) che « sullo stesso bene (l'ambiente) concorrono diverse competenze, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline » ⁽¹³⁹⁾.

In questa luce, il criterio finalistico diviene strumento ordinatore del

⁽¹³⁶⁾ Parlano delle materie trasversali come di un correttivo alla rigidità del riparto F. BENELLI-R. BIN, *Prevalenza e « rimaterializzazione delle materie »: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni* 6, 2009, 1185 ss., 1189.

⁽¹³⁷⁾ R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, 2008, 398-399.

⁽¹³⁸⁾ Corte cost. n. 232 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 1991 ss.

⁽¹³⁹⁾ Corte cost. n. 367 del 2007, in *Giur. cost.* 2007, 4075; n. 378 del 2007 cit. e n. 105 del 2008 cit., ed ancora n. 225 del 2009 cit.

riparto di competenza. E ciò è quanto emerge, ad esempio, dalla sentenza n. 232 del 2009, ove la Corte riconduce le norme relative alla difesa del suolo e alla desertificazione nella materia ambientale, poiché le finalità che esse perseguono « attengono con buona evidenza direttamente alla tutela delle condizioni e qualità intrinseche del suolo e non già della sua utilizzazione »⁽¹⁴⁰⁾.

In questo modo, il titolo di competenza viene determinato in base all'identificazione del fine o della *ratio* perseguiti e la stessa ricognizione dell'ambito materiale si aggancia alla nozione di interesse, secondo una prospettiva finalistica.

Sul piano applicativo, il criterio teleologico finisce per individuare tra le diverse finalità quella *prevalente* rispetto ad altri e concorrenti interessi. In modo da identificare il legislatore competente, anche là dove vi sia un intreccio inestricabile di competenze. È la stessa Corte costituzionale che a partire dalle decisioni n. 370 del 2003 (in materia di asili nido) e n. 50 del 2005 (in tema di formazione professionale), assume il criterio della prevalenza come regola destinata a coordinare le competenze esclusive dello Stato con quelle concorrenti e residuali delle Regioni. E vi ricorre allorché una disciplina « si collochi all'incrocio di una pluralità di competenze » ed « appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo a una materia piuttosto che ad altre »⁽¹⁴¹⁾. Cosicché, si cerca « l'ambito materiale interessato, in prevalenza, dalla norma in esame⁽¹⁴²⁾ e alla stregua di questo giudizio la competenza è ascritta al soggetto titolare della materia c.d. *dominante*. All'esito di questa operazione il legislatore competente assume su di sé una competenza *piena*, attraendo tutti i titoli competenziali coinvolti, comprese le relative funzioni amministrative⁽¹⁴³⁾, con l'effetto di scalzare via la necessità, per questo ultimo profilo, di concertare procedure collaborative⁽¹⁴⁴⁾.

Le conseguenze sul piano pratico sono ben intuibili. Se per un verso, il giudizio di prevalenza consente di attribuire con nettezza la competenza a un

⁽¹⁴⁰⁾ Corte cost. n. 232 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 2713.

⁽¹⁴¹⁾ Oltre quelle citate si v. anche Corte cost. nn. 234 del 2005 in *Giur. cost.* 2005, 2016; nn. 222 e 422 del 2006; risp. in *Giur. cost.* 2006, 2239 ss., 4359 ss., nn. 401 e 430 del 2007, risp. in *Giur. cost.*, 2007, 4447 ss., 4732 ss.; nn. 326, 368 del 2008, risp. in *Giur. cost.*, 2008, 3508 ss., 4380 ss.; n. 88 del 2009 in *Giur. cost.*, 2009, 796.

⁽¹⁴²⁾ Corte cost. n. 422 del 2006, cit., p.to 5.1 del *Considerato in diritto*; n. 181 del 2007, in *Giur. cost.*, 2007, 1749 ss., p.to 4.1 del *Considerato in diritto*; n. 430 del 2007, cit., p.to 4.2.1 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁴³⁾ Corte cost. n. 50 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 395 ss., p.to 12 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁴⁴⁾ Corte cost. n. 234 del 2008, in *Giur. cost.*, 2008, 2603.

solo livello di governo ⁽¹⁴⁵⁾, restituendo ordine al riparto, per altro verso, spoglia gli altri delle proprie competenze legislative e amministrative, segnando, comunque, il superamento del limite di competenza. Nell'ambito di questa operazione il criterio assume valore neutro e mantiene ancorato il sindacato sul piano del riparto. Per cui lo stesso giudizio di prevalenza potrà ricadere, di volta in volta, su ambiti competenziali diversi: statale o regionale a seconda delle discipline concretamente considerate. Tuttavia, pur scongiurando l'equivalenza: prevalenza = competenza statale, la casistica mostra, in generale, come la prima operi sempre più spesso a favore dello Stato, piuttosto che delle Regioni ⁽¹⁴⁶⁾.

Anche nella materia ambientale la prevalenza diventa l'elemento giustificativo per comprimere le competenze regionali attraversate dalla disciplina statale. Come è stato nella già ricordata sentenza n. 232 del 2009 ed ancora nella sentenza n. 235 dello stesso anno, in cui la Corte esclude che in materia di danno ambientale possa sussistere alcuna interferenza fra competenza legislativa statale e regionale, attesa la prevalenza della prima, finalizzata alla tutela dell'ambiente, sulla seconda, che inerisce invece all'uso e alla fruizione del bene ambiente » ⁽¹⁴⁷⁾. Di tenore analogo la decisione n. 278 del 2012 ⁽¹⁴⁸⁾ e ancora n. 93 del 2013 in cui viene ribadito che « la disciplina della VIA — come già più volte affermato da questa Corte — deve essere ricondotta, in via prevalente, alla materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale, in quanto riguarda “procedure che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale” ».

Il ricorso al criterio della prevalenza sortisce sulle competenze implicazioni significative.

In primo luogo, trasfigura il senso stesso della trasversalità, intesa non più come presupposto della *co-abitazione* di differenti discipline sul mede-

⁽¹⁴⁵⁾ R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, cit., 400.

⁽¹⁴⁶⁾ R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, 619; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e « rimaterializzazione delle materie »: scacco matto alle Regioni*, cit., 1185; F. MANGANELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta? Nota a Corte cost., n. 88 del 2009*, in *www.forumcostituzionale.it* 17 luglio 2009.

⁽¹⁴⁷⁾ Corte cost. n. 235 del 2009 in *Giur. cost.*, 2009, 2895 ss., e ancora n. 234 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 2843 ss.

⁽¹⁴⁸⁾ In cui si ribadisce che « Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore ».

simo ambito materiale, bensì come presupposto di *esclusione* di titoli attigui o connessi. Per conseguenza, l'ambito materiale non risulta più condiviso, né condivisibile, atteggiandosi la competenza *trasversale* come esclusiva *tout court* ⁽¹⁴⁹⁾.

In secondo luogo, la prevalenza consente di risolvere gli intrecci di competenza movendo dalla « specificità del fine perseguito da ciascuna prescrizione o, qualora più finalità appaiano concorrenti nella stessa, [...] in base all'importanza che l'una o l'altra categoria di interessi assume nella disposizione prescrittiva (c.d. *Gesichtspunktprinzip*) ⁽¹⁵⁰⁾ ». A questa stregua, la delimitazione degli ambiti di competenza sembrerebbe dotata di un certo grado di obiettività, poiché si basa sul riscontro circa l'esistenza di un certo grado di afferenza della disciplina concreta rispetto al titolo di competenza.

⁽¹⁴⁹⁾ È opportuno sottolineare che il carattere esclusivo della competenza statale rende, come noto, impenetrabile la materia da parte di qualsiasi altra fonte che, in caso di indebito intervento, sarebbe invalida per difetto di funzione legislativa. Ancora più in generale, si osserva poi che il carattere esclusivo di taluni titoli statali ad intervenire su determinati ambiti materiali rappresenta la condizione prima affinché possano realizzarsi interessi infrazionabili di rilevanza nazionale, cfr. L. VIOLINI, *La negoziazione istituzionale nell'attuazione della Costituzione: livelli essenziali e scelte di sussidiarietà a raffronto*, in *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, a cura di L. VIOLINI, Milano, 2005, 201, la quale sostiene che « se tali materie costituiscono la condizione per il perseguimento dell'interesse nazionale, risulta problematico affermare che esse siano condizionate nella loro applicazione da accordi ed intese da stipularsi ad opera di soggetti portatori di interessi (concreti) propri, che mal si prestano ad essere convogliati — tramite l'accordo o l'intesa — in una scelta forzosamente (e forzatamente) unitaria »; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., 110-111, per il quale « (i)n siffatte ipotesi, lo Stato esercita una competenza 'propria' ed 'esclusiva', sia pure *sui generis*; d'altra parte, l'inevitabile *interferenza* che l'esercizio di titoli trasversali produce sui campi materiali rimessi alla legislazione regionale, non sembra per ciò solo, costituire la base per la rivendicazione da parte delle Regioni che subiscono il condizionamento nell'esercizio della competenza legislativa, di un loro coinvolgimento nella fase di adozione dell'atto attuativo ». E pur quando la Corte ha ammesso la possibilità di ricorrere al principio di leale collaborazione in materie di competenza esclusiva dello Stato ha precisato che « (n)eppure si può sostenere che, pur in una materia ascritta alla competenza legislativa esclusiva, il rispetto del principio di leale collaborazione imporrebbe allo Stato di garantire alle Regioni, quando esso regoli attività di queste ultime, una forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto. La previsione, nel comma 5, di un parere (e non di una intesa) della Conferenza unificata, al contrario, appare del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale ». Cfr. sent n. 35 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 267 ss. Per ulteriori considerazioni sul principio cooperativo chiamato ad operare in materie di competenza esclusiva dello Stato sia consentito rinviare a M. MICETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 1, 2006, 256 ss.

⁽¹⁵⁰⁾ S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 190-191; ID., *La connessione, il principio di strumentalità, la Gesichtspunkttheorie e l'enumerazione regionale*, in *Le Regioni*, 6, 1991, 1757 ss.; ID., *Il principio cooperativo*, cit., 106.

In questa prospettiva, il giudizio di prevalenza impedirebbe duplicazioni di competenze e discipline, nonché il ricorso a procedure collaborative.

È, infatti, evidente che la lettura collaborativa dei rapporti Stato-Regioni e delle loro reciproche interferenze appaia recessiva, nonostante, la Corte individui nella leale collaborazione un ulteriore criterio di risoluzione per i casi di concorrenza di competenze ⁽¹⁵¹⁾. Il che è ribadito ancora nelle decisioni n. 168 e n. 166 del 2009 « nel caso in cui una normativa si trovi all'incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente. E qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sent. n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie ».

Stando a queste affermazioni, la cooperazione dovrebbe porsi in alternativa alla prevalenza, trovando applicazione solo quando non sia possibile ravvisare la sicura dominanza di una competenza sulle altre ⁽¹⁵²⁾. Ad essa si farebbe ricorso, cioè, solo in via sussidiaria e per risolvere inestricabili grovigli di competenze, imponendo al legislatore statale, che penetra ambiti di competenza regionale, di rispettare la leale collaborazione in una delle sue diverse declinazioni: intese forti e deboli, pareri, intese.

Nella descritta cornice il ruolo del principio collaborativo appare dimensionato, malgrado nel previgente sistema esso abbia rappresentato un caposaldo della giurisprudenza nella composizione dei casi di compenetrazione tra fasci di interessi. Si afferma, infatti, che la materia ambientale è stata un campo di applicazione privilegiato per il principio della leale collaborazione ⁽¹⁵³⁾.

La stessa Corte, riconoscendo l'insistenza di competenze statali e regionali, affermava già nel vigore del previgente quadro costituzionale come quello ambientale è un campo nel quale trova esplicitazione il rapporto di leale collaborazione tra Stato e Regioni ⁽¹⁵⁴⁾. In tale contesto, gli strumenti concertativi hanno assunto una valenza compensativa per la perdita di

⁽¹⁵¹⁾ Corte cost. n. 240 del 2007, in *Giur. cost.*, 2007, 2221, p.to 7 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁵²⁾ Corte cost. n. 50 del 2005 cit., e n. 219 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 1911 ss., p.to 5 del *Considerato in diritto*; n. 133 del 2006, in *Giur. cost.*, 2006, 1232, p.to 6 del *Considerato in diritto* n. 168 del 2009, in *Giur. cost.* 2009, 1883.

⁽¹⁵³⁾ Tra i molti contributi sulla leale collaborazione si v. almeno S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana*, cit., 56; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578.

⁽¹⁵⁴⁾ S. MANGIAMELI, *Giornate teramane sull'ambiente*, cit., 144.

autonomia subita dalle Regioni, a seguito del riconoscimento allo Stato di poteri prevalenti.

E del resto, anche all'indomani della riforma del 2001 la trasversalità della materia e la conseguente concorrenza di competenze è stata governata proprio tramite la previsione (e l'imposizione) di procedure cooperative tra Stato e Regioni ⁽¹⁵⁵⁾, riproponendo un modello di regionalismo assolutamente immutato rispetto al precedente (organico e non duale).

In realtà, questa continuità è apparsa sin da subito incoerente con la logica del nuovo disegno costituzionale, per la quale le interferenze tra ambiti materiali si sarebbero dovute risolvere tramite moduli di netta separazione. Sicché di fronte alla complessità dei casi concreti, il giudice costituzionale ha ben presto piegato alla logica della collaborazione il riparto delle competenze. Così, rinunciando ad una delimitazione in via interpretativa dei campi materiali, senza poi considerare gli aggravamenti che, sul piano pratico, il modello concertativo porta con sé ⁽¹⁵⁶⁾. Tutto ciò spiegherebbe l'intervenuta inversione di marcia, che ha posposto la collaborazione alla prevalenza. Ed è probabilmente in questa chiave che va letta la giurisprudenza costituzionale dopo il 2007, rintracciando, nello sforzo del giudice delle leggi, la demarcazione in via interpretativa dell'*Abgrenzung* tra ambiti materiali connessi.

5. Considerazioni finali.

L'articolato quadro giurisprudenziale restituisce uno scenario molto complesso, in cui fatica a trovare una soddisfacente sistemazione la materia ambientale. La sua natura di "*sondern Querschnittsrecht*" impone all'ordinamento una lettura dell'ordine delle competenze in termini di concorrenza, che necessita di essere coordinata. Circostanza, questa, che ritroviamo in eredità dal primo regionalismo, nonostante le innovazioni introdotte dal novellato quadro costituzionale.

Se si volessero tracciare le coordinate essenziali di questa giurisprudenza rilerebbe certamente il carattere ondivago, se non a tratti contraddittorio,

⁽¹⁵⁵⁾ Si v. *ex multis*, Corte cost. n. 50 del 2005, cit., nn. 51, 219, 231, e 384 del 2005; risp. in *Giur. cost.*, 3736 ss., 495 ss., 1911 ss., 1979 ss., n. 133 del 2006 cit., nn. 213 e 406 del 2006; risp. in *Giur. cost.*, 2006, 2123 ss., 4216 ss.; nn. 81, 162 e 165 del 2007, risp. in *Giur. cost.*, 2007, 789 ss., 1515 ss., 1556 ss.; n. 50 del 2008, in *Giur. cost.* 2008, 737. Ciò viene ribadito ad esempio nella sent. 14 del 2012, in *Giur. cost.*, 2012, 132 ss., in materia di aree protette « Il coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati rappresenta, dunque, uno snodo procedimentale di essenziale rilievo, trattandosi di una partecipazione tutt'altro che formale, dal momento che essa è volta a realizzare un compiuto e bilanciato apprezzamento delle varie esigenze e finalità che la realizzazione dell'area protetta mira a perseguire ».

⁽¹⁵⁶⁾ Sul punto S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., 104 ss., spec. 107.

dell'applicazione delle regole costituzionali sul riparto materiale. Ciononostante, la Corte ha fornito più argomenti per ricostruire il quadro di operatività entro il quale, poi, i poteri e le funzioni dello Stato e delle Regioni prendono forma. La percezione più netta che pare trarsi, quasi da considerarla un punto di arrivo, è l'orientamento a un progressivo riaccentramento della competenza ambientale in capo allo Stato. Diversi sono gli elementi significativi in tal senso: dall'inderogabilità "assoluta" degli *standards* di tutela (tramite la teoria del *punto di equilibrio*) al carattere *indiretto e marginale* dell'intervento regionale, sino all'applicazione del criterio della *prevalenza*. Qui pare cogliersi anche la tendenza della Corte a rinunciare a strumenti di coordinamento delle competenze più flessibili (come la leale collaborazione), con conseguenze assolutamente prevedibili per l'autonomia regionale. Tutti elementi questi che hanno determinato una riqualificazione della materia ambientale come competenza esclusiva *tout court*, sia pure *sui generis*. Il carattere esclusivo della competenza ambientale risulta *assorbente* rispetto alla sua stessa trasversalità. Così anche l'idea della condivisione del medesimo ambito materiale appare ora in via di superamento.

Ciò non basta, tuttavia, a eliminare la frizione costante e ripetuta che scaturisce dall'esercizio concreto delle competenze statali e regionali. E ciò non tanto per la complessità, l'eterogeneità, l'ampiezza della materia. Se si guarda bene è fisiologico ad ogni sistema multilivello, il cui riparto di competenza sia basato sul criterio della materia, l'evenienza della connessione (o concorrenza) di competenze. Ciò non toglie che il fenomeno possa essere delimitato e risolto. Deve dirsi, infatti, che l'andamento non sempre lineare della giurisprudenza costituzionale riflette l'assenza, in Costituzione, di criteri o congegni univoci volti a regolare e coordinare l'esercizio di competenze, in ambiti fisiologicamente e inevitabilmente connessi. Circostanza questa comune anche ad altri ordinamenti, i quali ne tentano una regolazione sul piano del diritto positivo (costituzionale). Come, per esempio, mostra il sistema federale tedesco, ponendo regole sul riparto di competenza volte a "disintrecciare" (*Entflechtung*) interferenze e collisioni non tanto attraverso la previsione di criteri risolutivi, quanto, soprattutto, attraverso la regolazione delle ipotesi di concorso fra fonti federali e fonti statali.

In questo senso, sembrano leggersi almeno due disposizioni: l'una concernente la possibilità per il legislatore federale di delegare ai *Länder* l'esercizio di proprie competenze esclusive (art. 71 GG); l'altra, quella che attribuisce a questi ultimi una potestà legislativa derogatoria (art. 72, comma 3, GG). Quest'ultima disposizione è stata in parte riscritta con la *Föderalismusreform I* del 2006 e ora prevede che su taluni ambiti materiali insiste la competenza legislativa del *Bund* — svincolata dalla clausola di "necessità" (*unkonditionierte Konkurrierende Gesetzgebung*) — e la competenza di

ciascun *Land* di dettare una disciplina derogatoria rispetto a quella federale (*abweichende Regelungen*) ⁽¹⁵⁷⁾. Coticché, nella prima ipotesi, il legislatore federale potrebbe riservarsi la possibilità di *aprire* spazi di intervento nelle materie di competenza esclusiva nei confronti delle entità statali. Mentre, nella seconda, la *deroga* consentirebbe ai *Länder* di dettare una disciplina legislativa differenziata, pur senza impedire una legislazione federale uniforme ⁽¹⁵⁸⁾. L'art. 72, comma 3, GG precisa, inoltre, che nel rapporto fra disciplina federale e disciplina statale prevale la legge di volta in volta successiva. Di conseguenza, l'esercizio della *Abweichungsgesetzgebung* darebbe luogo non ad una *deroga* in senso tecnico, bensì ad una mera prevalenza applicativa (*Anwendungsvorrang*). In questo modo, l'eventuale abrogazione della legge federale successiva lascerebbe riespandere la competenza del *Land* e viceversa ⁽¹⁵⁹⁾, con l'ulteriore effetto di impedire l'insorgere di antinomie normative o quantomeno di trovare nel criterio della *lex posterior* la loro fisiologica soluzione. Qui — per alcuni — si coglierebbe il segnale più innovativo della riforma costituzionale tedesca. Le due fonti sarebbero, infatti, poste su un piano di parità ⁽¹⁶⁰⁾. E questa circostanza rappresenterebbe un serio rimedio all'attrazione dei poteri statali da parte della Federazione, come da sempre accade sulla leva dell'art. 31 GG. In aggiunta, la norma darebbe vita non solo ad un libero concorso di fonti federali e statali, ma anche ad un modello di *alternanza* (normativa), e non più di *condivisione*, notoriamente sfociato nell'integrazione di competenze.

Questa tecnica di riparto, che, dunque, prevede un doppio titolo di

⁽¹⁵⁷⁾ La disposizione prevede inoltre che « Le leggi federali in questi ambiti entrano in vigore non prima di sei mesi dalla loro promulgazione a meno che, con l'approvazione del Bundesrat, non venga disposto diversamente. Negli ambiti di cui al primo comma, tra diritto federale e il diritto del *Land* prevale la legge di volta in volta posteriore ». La dottrina ha molto discusso sulla portata derogatoria dell'intervento legislativo del *Land*. In merito nella letteratura tedesca si v. C. DEGENHART, *Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform*, in *NVwZ*, 2006, 1209 ss., 1212; C. FRANZIUS, *Die Abweichungsgesetzgebung*, in *NVwZ*, 2008, 492 ss. Nella letteratura italiana E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in *www.ssirfa.cnr.it (studi e interventi)* (2013); A. GRAGNANI, *La codificazione del diritto ambientale: il modello tedesco e la prospettiva italiana*, in *www.giust.amm.it.*; ID., *L'ordine costituzionale delle competenze come "spina dorsale" della razionalizzazione normativa: le prospettive di codificazione del diritto ambientale del diritto ambientale in Italia e in Germania*, in *www.astrid-online.it/rassegne*.

⁽¹⁵⁸⁾ A. ANZON DEMMING, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in *www.issirfa.cnr.it.*; si v. ancora J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in *www.issirfa.cnr.it*.

⁽¹⁵⁹⁾ Ancora C. DEGENHART, *Die Neuordnung*, cit., 1212.

⁽¹⁶⁰⁾ Così R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in *www.issirfa.cnr.it*

competenza piena (*doppelte Vollkompetenz*) ⁽¹⁶¹⁾ riguarderebbe — fra gli altri — alcuni settori del diritto ambientale: la disciplina della caccia; la tutela della natura e la cura del paesaggio; l'assetto del territorio; la disciplina delle acque, con esclusione dei principi generali della protezione della natura, della disciplina della tutela delle specie e della protezione dell'ambiente naturale marittimo ⁽¹⁶²⁾.

La norma mira a regolare le dinamiche dei rapporti tra Federazione ed entità decentrate entro la duplice logica della differenziazione dei *Länder* rispetto alla legislazione federale e della competizione legislativa orizzontale. Tutto ciò porta ragionevolmente a ritenere che in generale e, segnatamente, in riferimento alla materia ambientale, le scelte legislative derogatorie dovrebbero tradursi in discipline, verosimilmente, più garantiste, volte a innalzare gli *standards* di tutela; più responsabili; più competitive ed asimmetriche nella misura in cui ciò sia collegato ad oggettive esigenze territoriali. Di fronte al rischio di un *Ping pong-Spiel* ovvero al susseguirsi *ad infinitum* di discipline generali e derogatorie o, ancora, di fronte al pericolo di un uso arbitrario del potere di deroga, il sistema tedesco pone l'argine della leale collaborazione, ma, soprattutto, del diritto comunitario e delle sue sanzioni.

Al di là delle non trascurabili difficoltà interpretative ⁽¹⁶³⁾, nel modello di competenza tracciato dal legislatore tedesco di revisione sembra cogliersi la significativa tendenza al riequilibrio dei poteri tra autorità centrali e decentrate, basata non sulla netta separazione (*Trennung*) delle competenze, che si tradurrebbe in un elemento di rigidità del riparto stesso, bensì sulla possibilità di realizzare in taluni ambiti materiali la necessaria differenziazione nell'esercizio dei poteri legislativi, pur non trascurando le esigenze di uniformità. In questa direzione dovrebbe convogliarsi lo sforzo ermeneutico della nostra Corte costituzionale sebbene prima ancora di essa, la Costituzione con le sue regole dovrebbe presiedere ad un ordinato esercizio delle competenze.

⁽¹⁶¹⁾ J. IPSEN, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder nach der Föderalismusnovelle*, in *NJW*, 2006, 2801 ss. (2804).

⁽¹⁶²⁾ Il congegno previsto nell'art. 72, comma 3, GG, per quanto richiami alla mente l'art. 116, comma terzo, della Costituzione italiana se ne discosta visibilmente, poiché consente al legislatore federale e statale di intervenire ripetutamente, in base a concrete necessità ogni volta differenti e, per questo, differenziabili. Diversamente, la clausola di asimmetria inciderebbe in modo definitivo ed irreversibile sull'assetto delle competenze e, per gli ambiti materiali che la norma costituzionale contempla (tra cui la tutela dell'ambiente), si porrebbero non marginali problemi quanto al perseguimento delle istanze unitarie.

⁽¹⁶³⁾ Sul punto si v. almeno M. KOTULLA, *Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und Föderalismusreforme*, in *NVwZ*, 2007, 491. Un quadro molto efficace concernente le questioni che la norma solleva si v. in E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, cit., 9 ss.