



Alfonso Vuolo*

L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. In principio fu l'urbanistica. – 3. La legge costituzionale n. 3 del 2001. – 4. L'evoluzione giurisprudenziale. – 4.1. Segue: a) l'espansione della materia. – 4.2. Segue: b) la trasversalità. – 4.3. Segue: c) la prevalenza. – 4.4. Segue: d) il punto di equilibrio. – 5. Alcune considerazioni d'insieme. – 6. Postilla.

1. Premessa

L'ambiente, lo si sa, è termine polisemico; è refrattario a catalogazioni definitive, tendendo a trasfigurare nel corso del tempo. Tra i molteplici significati ad esso ascritti nel dizionario Treccani, ai fini del nostro discorso può prediligersi il seguente: “[...] la natura, come luogo più o meno circoscritto in cui si svolge la vita dell'uomo, degli animali, delle piante, con i suoi aspetti di paesaggio, le sue risorse, i suoi equilibri, considerata sia in sé stessa sia nelle trasformazioni operate dall'uomo e nei nuovi equilibri che ne sono risultati, e come patrimonio da conservare proteggendolo dalla distruzione, dalla degradazione, dall'inquinamento”.

Da queste poche righe si trae conferma che siamo di fronte ad un concetto in continuo divenire.

Di ciò v'è traccia profonda anche nel mondo giuridico e, in specie, nell'ordinamento italiano laddove il tema, pure essendo affiorato di recente, ha poi assunto un rilievo preponderante, con particolare riguardo al sistema delle competenze – specie normative – tra i diversi enti in cui si articola la Repubblica (art. 114, Cost.).

In effetti, man mano che la compromissione degli equilibri naturali è andata incalzando si è diffusa nella coscienza civile un'esigenza di protezione dell'ambiente, che, inevitabilmente, si è poi riflessa nel campo della produzione normativa e giurisprudenziale.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Napoli Federico II.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

2. *In principio fu l'urbanistica*

Ai fini della nostra indagine, conviene prendere le mosse dal d.P.R. n. 616 del 1977¹: in occasione del secondo trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti territoriali, la “protezione dell’ambiente” ebbe finalmente riconoscimento normativo, venendo ricondotta all’urbanistica², materia che, come noto, l’art. 117, nella sua versione originaria, annoverava tra quelle di competenza legislativa concorrente³. Fu un’opzione coerente con la vocazione espansiva – allora in atto – dell’urbanistica, che finì con il comprendere la disciplina di tutti gli aspetti concernenti l’uso del territorio⁴.

Il testo originario della Costituzione, infatti, non stabiliva alcuna disposizione specifica, diversamente da quanto compiuto con riferimento al paesaggio (art. 9)⁵ e alla tutela della salute (art. 32). D’altronde, nello stesso sistema disegnato dalla Convenzione europea sui diritti dell’uomo, risalente al 1950, è la Corte di Strasburgo molti anni dopo a ricavare, in chiave soggettiva o individualistica, il diritto a un ambiente sano dall’art. 8, dedicato al diritto al rispetto della vita privata e del domicilio⁶.

Analogia interpretazione estensiva farà la Corte costituzionale che ascriverà alle previsioni degli articoli 32 e 9 il “valore” dell’ambiente, plasmato però in una duplice accezione: di diritto fondamentale della persona, prima, e di interesse della collettività, poi⁷.

Può notarsi che in giurisprudenza affiorava una linea di pensiero molto più avanzata, proprio perché fondante su elementi valoriali, che, di per sé, favoriva la naturale ascensione di tali interessi verso le vette del sistema giuridico. E in ciò aveva una determinante influenza il rapporto, che potremmo definire osmotico, tra paesaggio e ambiente⁸. Si è discusso di sovrapposizione, in quanto il primo, connotato in origine dalla dimensione meramente estetica delle bellezze naturali, ha poi incluso una nozione sostanzialmente integrale del secondo⁹.

¹ In precedenza, l’aspetto problematico era venuto in evidenza ma l’orientamento era stato nel senso di ritenere che la singola attività, riconducibile in astratto al concetto di ambiente, avrebbe potuto essere intestata, di volta, in volta, ad un ambito materiale statale o regionale. Si veda la recente ricostruzione di P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *federalismi.it*, 20/2020, 123 ss.

² L’art. 80, d.P.R. n. 616 del 1977, stabilisce che: “Le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente”.

³ In effetti, l’ambiente e le bellezze naturali sono tutte ricondotte all’interno del settore organico “assetto e utilizzazione del territorio”. Sul conferimento di funzioni per settori organici si veda S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, 2017, spec. 45 e ss.

⁴ N. PIGNATELLI, *Il “governo del territorio” nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, 2012, spec. 21 e ss. Riguardo al concetto di panurbanistica si veda, tra gli altri, A. CROSETTI, *Territorio (pianificazione del)*, in *Noviss. Dig.*, X Appendice, VII, Torino, 1987, 750 e ss.

⁵ Il testo costituzionale risente, per un verso, della coscienza collettiva dell’epoca in cui è stato elaborato e, per l’altro, della pregressa esperienza normativa. Il riferimento al paesaggio, ad esempio, non fu casuale, tenuto conto, in particolare, della legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante “Protezione delle bellezze naturali”, che introduceva una serie di penetranti vincoli proprio in ragione del loro notevole interesse pubblico, come esplicitato dall’art. 1. Il punto è bene evidenziato da S. CASSESE, *“Fare l’Italia per costituirla poi”*. *Le continuità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, 2, 305 e ss.

⁶ V. ZAGREBELSKY – R. CHENAL – L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, 2019, 291.

⁷ I passaggi di questa evoluzione giurisprudenziale possono essere letti in S. GRASSI, *Tutela dell’ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, 2007, spec. 1116 e ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000; F. PASTORE, *La tutela costituzionale dell’ambiente*, in *La tutela dell’ambiente. Un approccio multidisciplinare*, a cura di F. Pastore, Bari, 2015, 13 ss.; L. CONTE, *Il paesaggio e la Costituzione*, Napoli 2018.

⁸ In argomento A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, 1981, spec. 507 e ss.

⁹ P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, 381.

La catalogazione dello stesso ambiente all'interno della urbanistica, compiuta con norme di rango primario, avrebbe però potuto sortire un effetto riduttivo: la protezione della natura rischiava di essere uno tra gli svariati oggetti compresi nella materia in questione. Infatti, secondo un costante indirizzo, l'urbanistica racchiudeva interessi recessivi rispetto ad altri aventi fondamento costituzionale, come quelli proiettati proprio alla tutela del paesaggio¹⁰. Ne sarebbe potuto derivare un ruolo minore per la salvaguardia degli equilibri ambientali, specie nel bilanciamento che, frequentemente, il Parlamento deve effettuare tra i contrapposti interessi di livello costituzionale. In verità, così non sarà perché, al di là della contaminazione della nozione di ambiente con quella di paesaggio (questa forma e immagine di quella, secondo la lezione di Predieri¹¹), le esigenze sottese alla protezione della natura erano destinate fatalmente a prevalere in ragione della progressiva maturazione della coscienza collettiva in tale ambito. È stato plasticamente notato che la trasformazione del contesto paesaggistico-ambientale in quarant'anni è stata tale che si è passato dai campi di sterminio allo sterminio dei campi¹².

Tuttavia, come si è sottolineato, proprio l'ascensione della materia ambientale nella nozione di paesaggio avrebbe potuto comportare una centralizzazione delle competenze¹³. Non può, quindi, negarsi la rilevante implicazione dell'opzione compiuta con il d.P.R. n. 616 del 1977: la tipologia di potestà bipartita avrebbe comportato l'impegno, sul piano legislativo, anche delle Regioni in favore della tutela degli equilibri naturali, con la inevitabile conseguenza di attivare (anche al livello regolamentare e amministrativo) tutti i soggetti istituzionali su tale fronte, in cui, in definitiva, è interessato l'intero Stato-ordinamento¹⁴.

Da queste brevi considerazioni emerge un dato: almeno in una fase iniziale l'ambiente, proiettato al vertice dei valori del nostro sistema, sembrava contribuire alla valorizzazione del decentramento, saldandosi, sul versante delle competenze, al principio fondamentale dell'autonomia.

La legge n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente, avrebbe favorito poi l'avvio del processo di affrancamento della materia proprio attraverso la identificazione di un centro di imputazione degli interessi, resosi indispensabile anche in ragione degli inarrestabili sviluppi normativi sovranazionali. È stato poi il d. lgs n. 112 del 1998 a sagomare nuovamente l'assetto delle competenze amministrative, il quale si è dimostrato non del tutto depurato da istanze centralistiche, pur a fronte del suggestivo proposito di "federalismo amministrativo" che permeava la legge delega n. 59 del 1997¹⁵.

¹⁰ Il dato è largamente diffuso nella giurisprudenza, anche recente, della Corte costituzionale. Si veda, ad esempio, la sentenza n. 68 del 2018.

¹¹ A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, 1981, 503 ss.

¹² S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione Cemento*, Torino, 2012, 79, e riferimenti bibliografici ivi indicati. Solo in Italia il consumo di suolo è pari a 16 ettari al giorno come rilevato nel report *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, 2020, in *snpambiente.it*.

¹³ Lo evidenzia, tra gli altri, S. MABELLINI, *L'assetto delle competenze sul paesaggio alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2006, 5, 3547 e ss.

¹⁴ Sentenza n. 94 del 1985.

¹⁵ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 93; C. DESIDERI, *Artt. 68 -70*, in *Le Regioni*, 3 - 4, 1998, 694 e ss.

3. La legge costituzionale n. 3 del 2001

Questo quadro è stato sensibilmente rivisitato ad opera della l. cost. n. 3 del 2001, con la quale si è compiuta un'ampia revisione del titolo V della parte II.

Nonostante l'obiettivo proclamato di incrementare le competenze degli enti territoriali, nello specifico settore della tutela della natura la novella costituzionale ha innescato un processo centripeto.

È accaduto, innanzitutto, che, nello stesso tempo, l'ambiente è assunto al rango di materia autonoma, emancipandosi (definitivamente) dall'urbanistica, che, all'opposto, ha avuto in sorte di confluire nel nuovo (e, a prima vista, più ampio¹⁶) contenitore "governo del territorio", appartenente alla legislazione concorrente.

Sotto il profilo strettamente lessicale, l'ambiente, però, si è arricchito di contenuti, da un lato, e si è scisso nella sua originaria consistenza, dall'altro.

In effetti, al secondo comma del novellato art. 117 della Carta è annoverata, con più ampia locuzione rispetto alle precedenti affacciate sul livello legislativo, la materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", ascritta al novero delle competenze esclusive dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni ambientali (unitamente a quelli culturali) è un titolo di potestà legislativa ripartita.

La novella ha ingenerato molte perplessità, a partire dalla difficoltà di discernere tra "ambiente" e "beni ambientali". Questi ultimi, invero, dovrebbero interessare le sole bellezze di pregio estetico, rientranti quindi tra i beni paesaggistici, che, secondo l'impostazione del d. lgs. n. 42 del 2004, a loro volta fanno parte, insieme a quelli culturali, del più esteso patrimonio culturale della Nazione: ciò spiegherebbe anche perché la loro disciplina non sia contenuta nel c.d. codice dell'ambiente, approvato con il d. lgs. n. 162 del 2006.

Al netto di perduranti vischiosità¹⁷, se così è, risulta meno disagiata anche raffigurare il confine tra il concetto di tutela e quello di valorizzazione, in quanto il codice dei beni culturali¹⁸ propone una demarcazione al riguardo¹⁹.

¹⁶ Sentenza n. 303 del 2003. In dottrina, tra i tanti, N. MACCABIANI, *La Corte "compone" e "riparte" la competenza relativa al "governo del territorio"*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, 5, 209 e ss.; S. AMOROSINO, *Il "governo del territorio" tra Stato, Regioni ed Enti locali*, *ibidem*, 2003, 77 ss.

¹⁷ G. SEVERINI, *Paesaggio [dir. amm.]*, in *treccani.it/enciclopedia*, spec. par. 3, mette in evidenza come la locuzione "beni ambientali" sia stata superata dal codice dei beni culturali ancorché riproposta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Secondo L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2014, 2, par. 2, "è noto il percorso che ha condotto a distinguere tra paesaggio e beni paesaggistici, ad avere due categorie di beni — le bellezze e i beni «ambientali» — con tre tecniche di individuazione — la dichiarazione, il vincolo ex lege, il piano. Il risultato è che la valorizzazione del paesaggio presenta caratteristiche diverse a seconda dei casi: per le bellezze naturali, sarà più simile per certi versi a quanto si verifica per i beni culturali; per le aree tutelate ex lege, sarà per taluni aspetti simile a una disciplina urbanistica oppure del tutto assente, in modo analogo alla tutela integrale prevista nelle aree naturali protette; per tutto il resto del territorio, si avrà una valorizzazione di tipo sostanzialmente urbanistico lasciata all'iniziativa delle singole Regioni e dei comuni".

¹⁸ E non quello dell'ambiente.

¹⁹ Si allude, ovviamente, all'art. 6, d. lgs. n. 42 del 2004, il cui testo vigente è utile qui riportare: "1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.

2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze.

La valorizzazione dei beni ambientali, in effetti, è costantemente associata alla nozione di patrimonio culturale. D'altronde, l'art. 117, c. 3, proprio nella prospettiva della valorizzazione, accosta i beni ambientali a quelli culturali: sembrerebbe essere questa una previsione parallela e conseguente a quanto stabilito alla lettera s) del secondo comma, relativamente alla "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". È andata scorgendosi una sorta di endiadi tra patrimonio culturale e beni ambientali. Infatti, si sono distinti, da un lato, la "conservazione ambientale e paesaggistica", spettante in via esclusiva allo Stato, trattandosi di risorse limitate e in via di esaurimento; e, dall'altro, "il governo, l'utilizzo e la valorizzazione dei beni ambientali", intesi essenzialmente come fruizione e sfruttamento del territorio medesimo, che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni²⁰.

Tuttavia, non può essere trascurato lo scarto che si riscontra nella lettera delle due locuzioni. Non si tratta solo dei differenti lemmi ("tutela" e "valorizzazione") adoperati, rispettivamente, nel secondo e terzo comma dell'art. 117; viene soprattutto in evidenza il riferimento all'"ecosistema" che manca nel titolo di competenza concorrente. Il punto è stato evidenziato dalla Corte costituzionale, secondo la quale l'ambiente è "un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti", per cui "oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto. La potestà di disciplinare la tutela dell'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali ed onnicomprensivi. Non può sorvolarsi sul fatto che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" le parole "ecosistema" e "beni culturali". Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto"²¹.

Può, quindi, fin da ora affermarsi che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per la sua notevole forza espansiva, disegna dinamicamente, nel corso del tempo, i suoi confini: finisce così col plasmare anche gli ambiti degli altri settori materiali²², a partire, ovviamente, da quello più affine, costituito dalla valorizzazione (peraltro, non dell'ambiente ma "soltanto") dei beni naturali.

La "potenza" di questa materia, senza dubbio, deriva dagli interessi che la nutrono: ciò non vuol dire che essi siano tirannici rispetto alle altre situazioni giuridiche con fondamento costituzionale, essendo comunque onere del legislatore procedere ad un'adeguata attività di

3. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale".

²⁰ In questi termini T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 6.12.2010, n. 35381, in *Foro amministrativo TAR*, 2010, 12, 3867.

²¹ Sentenza n. 378 del 2007. In dottrina R. AGNOLETTI, *Natura e ambiente nella prospettiva della diversità*, in *Il Foro amministrativo II*, 2018, 7-8, spec. 1393.

²² Appare ormai superata la concezione dell'ambiente di M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pub.* 1973, 15 ess., risultante da tre significati, atteso che quello dell'urbanistica ha una sua autonomia concettuale e parimenti può dirsi per il paesaggio.

bilanciamento²³, specie in ragione dell'influenza derivante dall'approccio non integralista che l'Unione europea riserva all'argomento, prefiggendosi il perseguimento di un "elevato" livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente²⁴. Tuttavia, pare scorgersi una prospettiva di fondo: la protezione dell'ambiente, verosimilmente, diventerà egemone in corrispondenza della progressiva compromissione degli equilibri naturali, allorché – e fintantoché – sarà in discussione la stessa sopravvivenza del genere umano: si tratterebbe di una fatale convergenza tra antropocentrismo ed ecocentrismo²⁵. Con l'inevitabile effetto a cascata che l'emergenza determinerà l'ulteriore criticità della inadeguatezza dei tempi occorrenti per l'assunzione di decisioni con metodo democratico: di ciò, già oggi, si scorge un'anticipazione nei poteri in deroga alle procedure ordinarie, i quali, sovente, sono autorizzati per far fronte alle catastrofi ambientali che si susseguono²⁶.

4. *L'evoluzione giurisprudenziale*

È già emerso che la materia ambiente, per le sue connotazioni strutturali, interagisce inevitabilmente con le altre. La conformazione dei rapporti tra i diversi ambiti materiali è terreno privilegiato per l'intervento della Corte costituzionale. Ciò, d'altronde, è in linea con l'intera implementazione della riforma costituzionale nell'ordinamento giuridico²⁷.

Scorrendo le linee giurisprudenziali, viene, innanzitutto, in evidenza l'eco del rapporto genetico tra territorio e ambiente, sensibilmente mutato nei rapporti di forza²⁸: è stato significativamente affermato che è la tutela dell'ambiente a costituire il presidio della integrità del territorio²⁹. Non deve, però, trascurarsi che, al di là della dimensione degli interessi, la perdurante

²³ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., 29. Gli svolgimenti della produzione normativa non sono sempre prevedibili. Ad esempio, a differenza di quanto accaduto in precedenza, di recente anche il tema delle semplificazioni amministrative tende a fare breccia nella tutela dell'ambiente, imponendo adeguate ponderazioni, come rileva F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, 1, 3 e ss. Più in generale, da ultimo, S. PAJNO – V. PUCCI, *Il diritto "fondamentale" alla salute nei procedimenti di valutazione ambientale*, in *federalismi.it*, 2020, 27, spec. 142 e ss. e dottrina ivi citata. Sotto altro versante, non può sottacersi anche della tendenza di individuare nel procedimento amministrativo il luogo elettivo per la composizione dei vari interessi con fondamento costituzionale, sul punto si veda la sentenza n. 69 del 2018, annotata da F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento in deroga*, in *Le Regioni*, 2018, 5-6, 759 ss.

²⁴ Punto sottolineato, tra gli altri, da M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2020, spec. 27.

²⁵ In argomento, tra gli altri, P. MADDALENA, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4, 2008, 523 ss.; J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, 1989, 673 ss.

²⁶ In argomento, tra i tanti, C. E. RAFFIOTTA, *Le ordinanze "extra ordinem" in materia ambientale: "ex facto ius oritur"*, in *Rassegna parlamentare*, 2016, 3, 495 ss.

²⁷ Tra i tanti, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, spec. 143 ss.

²⁸ Il governo del territorio ingloba anche la definizione offerta dall'art. 80, d.P.R. n. 616 del 1977, relativamente all'uso del territorio che ruota intorno al concetto di suolo. Il consumo di suolo rappresenta però una delle variabili più importanti della pressione antropica sulle risorse naturali, come evidenziato dalla Corte con la sentenza n. 179 del 2019. Sul punto si vedano le considerazioni di P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 2020, 1; M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019, 2, 201 e ss.; nonché M. MENGOLZI, *Il "Governo del territorio" e la sua intersezione con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, in *federalismi.it*, 2017, 15.

²⁹ Sentenza n. 215 del 2018.

assenza di una legge-quadro (prima sull'urbanistica e ora) sul governo del territorio sbiadisce i confini di tale ambito materiale, favorendo così la dilatazione di altri settori³⁰.

La capacità pervasiva dell'ambiente è sperimentata anche lungo altro crinale. Ad esempio, è stato affermato che la normativa sulla protezione del paesaggio rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente: “il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale”³¹. Ne deriva che ora è la nozione di ambiente a racchiudere, in qualche misura, quella di paesaggio, senza però escludere – ora come prima – che, sul terreno concreto, gli interessi sottesi all'uno o all'altro possano anche collidere³².

È, quindi, fisiologico che molteplici settori risultino condizionati dalla protezione degli equilibri naturali: *a)* concorrenti, come a esempio, oltre al governo del territorio, la tutela della salute, la protezione civile, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, e così via; *b)* residuali della Regione, come, sempre a titolo meramente esemplificativo, la caccia, le foreste e l'agricoltura³³.

L'intersecarsi dei vari ambiti materiali determina conseguenze giuridiche di rilievo.

È ormai delineata in maniera limpida la *preminenza* della materia ambientale, variamente declinata: *a)* espansione della materia; *b)* trasversalità; *c)* prevalenza; *d)* punto di equilibrio.

4.1 *Segue: a) l'espansione della materia*

La dilatazione degli ambiti di competenza è determinata dalla accentuata propensione ad appropriarsi dei così detti “oggetti ad imputazione multipla”, a tutto discapito, evidentemente, delle altre materie individuate in Costituzione.

In questo è decisivo il ruolo del legislatore statale che, di volta in volta, annette alla competenza esclusiva dello Stato questo o quel segmento materiale.

Larga parte, sotto questo aspetto, è occupata dal codice dell'ambiente, ma non sono da sottovalutare gli interventi normativi aventi sovente carattere rapsodico, specie quelli compiuti con il ricorso alla decretazione d'urgenza³⁴.

Deve poi essere evidenziata l'ascensione di molti settori alla competenza statale in virtù degli impegni assunti dall'Italia a livello sovranazionale³⁵: alcune pronunce del Giudice delle leggi, ad

³⁰ Sul punto le opportune riflessioni di P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002.

³¹ Sentenza n. 66 del 2018.

³² Come nel caso dell'installazione di pale eoliche, sul quale si veda T.a.r. Campania, Napoli, sez. VIII, 22.7.2010, n. 16938, in *Dir. e giur. agr.*, 2011, 7-8, 496; Id., sez. VII, 29.1.2009, n. 530, in *Foro amm. TAR*, 2009, 1, 197.

³³ Sulle relazioni tra agricoltura e ambiente G. A. PRIMERANO, *Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 1, 839.

³⁴ Si consideri il caso del decreto-legge n. 76 del 2020 (c.d. “decreto semplificazioni”), sul quale F. DE LEONARDIS, *L'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 6, 787 ss.

³⁵ Sulla necessità di accordi internazionali per evitare catastrofi ambientali si sofferma anche la lettera enciclica di Santo Padre Francesco, *Laudato si'*, 2018, 156 – 157.

esempio, si segnalano per imputare l'oggetto esaminato simultaneamente alla profilassi internazionale e alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema³⁶.

In questo quadro assumono un'incidenza preponderante gli obblighi scaturenti dai Trattati europei³⁷: l'Unione, è bene ricordarlo, ha un considerevole ruolo in tale ambito³⁸.

Capita anche di assistere alla "erosione parziale" della competenza del livello inferiore per via prettamente giurisprudenziale.

Nel caso delle acque minerali e termali, ad esempio, il solo *uso* è dichiarato di spettanza residuale della Regione, mentre la salvaguardia ambientale delle stesse è ascritta alla potestà esclusiva dello Stato³⁹.

La materia "boschi e foreste", invece, è ritagliata sul versante regionale alla sola funzione produttiva e deve essere disciplinata nel rispetto della sostenibilità degli ecosistemi forestali, che, ovviamente, identifica un ambito esclusivo dello Stato⁴⁰.

La competenza regionale, in taluni casi, ha un andamento, per così dire, a fisarmonica, a seconda dello spazio occupato di volta in volta dal legislatore nazionale: ad esempio, è stato affermato che "la competenza residuale in materia di cave si allarga o restringe (...) a seconda dell'implicazione dei livelli di tutela ambientale, di norma cristallizzati in specifiche disciplina statali"⁴¹.

Si può notare, infine, che, in altre occasioni, la tendenza espansiva della materia favorisce la dilatazione di altri ambiti di normazione esclusiva statale: ad esempio, la tutela dei beni culturali e del paesaggio, secondo la Corte, mira a garantire l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente⁴².

4.2. *Segue: b) la trasversalità*

La preminenza della materia ambientale, di norma, si realizza con il richiamo alla categoria delle materie trasversali, tali da imporre una disciplina uniforme sull'intero territorio. La Corte, con un più o meno inconsapevole gioco di parole, ha ripetutamente affermato che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rappresenta una materia "*naturalmente*" trasversale⁴³.

³⁶ Sentenza n. 12 del 2014. Rilevante, poi, è il contributo fornito in sede internazionale sulla stessa definizione del concetto di ambiente, come evidenziato da G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Milano, 1996, 1121.

³⁷ Sentenze nn. 70 e 215 del 2018.

³⁸ In argomento, tra gli altri, O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2006, 1, 17 e ss.

³⁹ Sentenza n. 1 del 2010. Analogamente è accaduto per la pesca (anch'essa residuale), la quale non può incidere sugli aspetti di tutela strettamente ambientale, cfr. sentenze nn. 81 e 98 del 2007. In dottrina si veda M. Troisi, *La gestione del servizio idrico nella regione Campania, tra politiche legislative e giurisprudenza costituzionale*, in *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, a cura di S. Staiano, Napoli, 2017, spec. 739 e ss.

⁴⁰ Sentenza n. 105 del 2008. In argomento si veda A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo t.u.f.*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, 2, 113 e ss..

⁴¹ Sentenza. 66 del 2018.

⁴² Sentenze nn. 86 del 2019 e 210 del 2016. Sulla prima si veda C. PELLEGRINO, *Ambiente ed Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplenza ermeneutica*, in *Le Regioni*, 2019, 3, 843 ss.

⁴³ Sentenze nn. 86 del 2021, 227 del 2020, 289 del 2019, 215 e 151 del 2018.

Per le Regioni vi sarebbe unicamente la possibilità di derogare in melius, ovvero con la fissazione di parametri più stringenti⁴⁴: senza alcuna pretesa di esaustività, il principio è stato affermato a proposito di caccia⁴⁵, animali esotici⁴⁶, energia⁴⁷, rifiuti⁴⁸.

In questi casi, quindi, l'assetto delle competenze è elastico: la tutela si muove tra un "massimo regionale" e un "minimo statale"⁴⁹.

Tale indirizzo, come noto, ha avuto inizio con la sentenza n. 407 del 2002, in cui si è discusso che la tutela dell'ambiente non sarebbe una materia in senso tecnico, intrecciandosi con altri interessi e competenze, anche regionali. Se n'è desunto che la trasversalità in materia avrebbe operato in favore delle Regioni, ammettendole in un ambito, a rigore, ad esse precluso per il tramite di misure più restrittive rispetto alla disciplina uniforme dettata dal legislatore statale. Si è parlato di trasversalità atipica di tipo biunivoco⁵⁰.

Tale propensione, invero, è andata affinandosi nel corso del tempo: se si esaminano con particolare attenzione le decisioni più rilevanti, ci si accorge che le Regioni possono recuperare qualche margine, aggiungendo appunto standard superiori, ma, si badi, non tanto perché abilitate a intervenire nella materia "tutela dell'ambiente", quanto in relazione ai propri specifici ambiti di competenza che inciderebbero indirettamente sul valore costituzionale ambiente⁵¹.

Si tratta di attribuzioni regionali, costituzionalmente fissate, che, invero, sono sottoposte ad un processo di dequotazione, in quanto assumono una connotazione ancillare nel momento in cui vengono a contatto con il superiore interesse (statale) alla protezione dell'ambiente. Di recente, relativamente ad una legge regionale istitutiva della rete sentieristica, la Corte, riconosciuto che l'oggetto sia ascrivibile alla materia residuale turismo, non ha esitato a ritenere questa, in ogni caso, "correlata e subordinata" alle esigenze di tutela ambientale⁵².

⁴⁴ Sentenze nn. 147 del 2019 e 77 del 2017.

⁴⁵ Sentenza n. 7 del 2019.

⁴⁶ Sentenza n. 222 del 2003.

⁴⁷ Sentenza n. 246 del 2006.

⁴⁸ Sentenze nn. 61 del 2009, 104 e 105 del 2008, 75 del 2017.

⁴⁹ S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 1, 344.

⁵⁰ La sentenza n. 407 del 2002 è stata più volte richiamata dalla Corte. Ad esempio, nella sentenza n. 77 del 2017, commentata da F. SCALIA, *Il carattere di "materia trasversale" della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2017, 3, 5 e ss.

⁵¹ Sentenza n. 12 del 2009 in cui si legge che: "Accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come 'materia trasversale', nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni" (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007). In tali circostanze, "la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina 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", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente" (sentenza n. 104 del 2008)". Più di recente, si vedano le sentenze nn. 63 e 88 del 2020.

È interessante che queste pronunce del Giudice delle leggi siano riprese dal supremo organo della giustizia amministrativa per ritenere legittime le misure varate in sede di pianificazione comunale, volte alla ulteriore protezione di beni ambientali vincolati proprio ai sensi del d. lgs. n. 42 del 2004, cfr. C.d.S., sez. IV, 8.7.2019, n. 4777, in *giustizia-amministrativa.it*.

⁵² Sentenza n. 180 del 2019.

Peraltro, la sensazione è che la materia di cui si discorre sia qualcosa di molto diverso dalle altre *autenticamente* trasversali, come – una su tutte – la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, del tutto inedita nelle previsioni costituzionali fino al 2001.

E' stato da ultimo ribadito che la competenza attribuita dall'[art. 117, secondo comma, lettera m\), Cost.](#), per il suo carattere trasversale, comprime in misura apprezzabile l'autonomia legislativa delle Regioni, sicché “essa non può essere invocata «se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (sentenza n. 232 del 2011, punto 5.2. del Considerato in diritto)”⁵³.

Si tratta di una competenza che incorpora oggetti impossibili a determinarsi a priori⁵⁴. Si pensi, solo per fare un esempio, alla legge generale sul procedimento amministrativo, in cui è invocata proprio la categoria dei livelli essenziali con riferimento ad alcuni (e non a tutti gli) istituti da essa regolati⁵⁵.

La tutela dell'ambiente, di contro, ha una sua indubbia autonomia concettuale, da un lato, e una sua consistenza materiale, dall'altro, per effetto di: *a)* un sedimentato corpo normativo, peraltro implementato in parte nel codice; *b)* orientamenti giurisprudenziali stratificati; *c)* procedimenti e provvedimenti amministrativi puntualmente identificati; *d)* apparati dedicati, per giunta di non recente formazione come, solo per fare un esempio, il Ministero dell'ambiente⁵⁶.

Sono questi elementi che identificano una materia a tutto tondo, ovvero un fascio di competenze con i loro molteplici oggetti.

La trasversalità della tutela ambientale, dunque, dovrebbe essere decrittata nella sola accezione della sua fisiologica contiguità con (se non di autentica capacità di incursione in) molteplici altri campi materiali, senza ciò escludere che essa sia dotata di contenuti propri predeterminati. Di questo si trova conferma testuale con l'opzione compiuta dal legislatore costituzionale nel 2001, il quale ha utilizzato la più ampia etichetta "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*", che, per quanto già visto, non può essere svilita al rango di endiadi: secondo la Corte, infatti, “col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé”⁵⁷.

⁵³ Sentenza n. 126 del 2020.

⁵⁴ E analogamente, ancorché con accenti minori, può dirsi in relazione alla tutela della concorrenza.

⁵⁵ Precisamente si tratta: *a)* di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento; *b)* di individuare un responsabile; *c)* di concludere il procedimento entro il termine prefissato, *d)* di assicurare l'accesso agli atti; *e)* della presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, della dichiarazione di inizio attività, del silenzio assenso e della conferenza di servizi. In questi ambiti le Regioni possono prevedere livelli ulteriori di tutela. In tutti gli altri, invece, la legge 241 del 1990 pone principi che le Regioni debbono osservare nello sviluppo della normativa di dettaglio di propria spettanza.

⁵⁶ Oggi Ministero della transizione ecologica, istituito con d.l. n. 22 del 2021, convertito in l. n. 55 del 2021. Ancor prima il dicastero era denominato Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

⁵⁷ Sentenza n. 12 del 2009.

Ciò rafforza la visione di “materia forte”⁵⁸, che implica una disciplina statale dell'ambiente come “entità organica”⁵⁹.

È evidente che qualche congettura circa la “smaterializzazione” della protezione della natura, giustificata agli albori della novella costituzionale, non abbia più campo⁶⁰. Sul fronte della tutela ambientale, all'opposto, vi è stata una progressiva ed inesorabile “materializzazione della materia”. Non è un caso che si discorra in sede scientifica di diritto costituzionale dell'ambiente, denominazione propria di numerosi corsi all'interno dell'accademia.

In altri termini, vi sono oggetti propri e prestabiliti della materia ambiente, la quale, però, se interseca altri campi di competenza regionale, consente al legislatore statale l'assunzione di una disciplina, per così dire, “aggiuntiva”, valevole in modo uniforme sull'intero territorio nazionale⁶¹.

4.3. *Segue: c) la prevalenza*

In altre occasioni, invece, la Corte, piuttosto che rifarsi alla natura trasversale, ritiene la materia prevalente sulle altre interferenti⁶².

Si tratta di un autentico colpo di spada che recide, in maniera netta, il nodo gordiano delle materie, finendo per sottrarre quote di competenza alle Regioni con la loro completa annessione all'universo della legislazione statale esclusiva⁶³.

In tal modo non solo è escluso il ricorso a meccanismi di leale collaborazione⁶⁴, ma lo Stato può intervenire anche in via regolamentare ai sensi dell'art. 117, c. 6, Cost.

Anche in questo caso può ritenersi che siano gli interessi, che vengono di volta in volta in rilievo, a condizionare il riparto delle competenze⁶⁵.

Il criterio della prevalenza, a volte, si realizza in maniera non univoca attraverso, per così dire, una segmentazione dell'oggetto: emblematico il caso dell'energia nucleare che, in linea generale, la Corte ascrive, secondo appunto una logica di prevalenza, alla materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, mentre, per la disciplina della costruzione e

⁵⁸ “Più che una materia”, trattandosi di un valore costituzionale, secondo 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, 1, 332. E non scalfisce questo assunto la circostanza che la protezione della natura possa essere identificata come un bene della vita materiale e complesso, sul quale si veda la sentenza n. 378 del 2007.

⁵⁹ Sentenza n. 378 del 2007.

⁶⁰ G. GRASSO, *La tutela dell'ambiente si “smaterializza” e le regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte costituzionale 10-26 luglio 2002, n. 407*, in *amministrazioneincammino.it*, 2002; F. BENELLI, *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 181.

⁶¹ Tra le tante, sentenza n. 198 del 2018.

⁶² Sentenza n. 126 del 2018, che ha ad oggetto l'intervento del legislatore statale teso al risanamento e alla bonifica di un sito d'interesse nazionale.

⁶³ Si veda anche la sentenza n. 195 del 2017, avente ad oggetto la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000”. Così come la sentenza n. 170 del 2017, in materia di procedimenti di valutazione impatto ambientale afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma. O anche la sentenza n. 114 del 2017, in tema di proroga automatica dei titoli minerari già rilasciati.

⁶⁴ Sentenza n. 88 del 2009.

⁶⁵ Secondo F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2011, 2-3, spec. 278, si tratterebbe di una prevalenza degli scopi piuttosto che della materia in quanto tale. In precedenza, era stato evidenziato che il carattere trasversale della materia si salderebbe in una ottica finalistica alla prevalenza della tutela ambientale in maniera da estromettere (anziché ammettere) l'intervento delle assemblee elettive regionali, cfr. F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*: scacco matto alle Regioni, in *Le Regioni*, 2009, 6, 1209.

dell'esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita, sarebbe preminente la tutela dell'ambiente, in quanto la cessazione degli interessi connessi propriamente alla produzione di energia profilerebbe la diversa necessità di assicurare un idoneo trattamento delle scorie radioattive⁶⁶.

4.4. *Segue: d) il punto di equilibrio*

In altre situazioni, ancora, tra le esigenze plurime che affiorano, il “punto di equilibrio” tracciato dal legislatore statale è reputato inderogabile, finanche in *melius*, perché l'ipotetica disciplina regionale, ancorché orientata nella direzione più stringente, potrebbe alterarlo.

Solo a titolo indicativo, l'intervento delle autonomie regionali è stato escluso in materia di inquinamento elettromagnetico⁶⁷, elettrosmog⁶⁸, fonti di energia rinnovabile⁶⁹, transito e presenza di materiali radioattivi⁷⁰, valutazione ambientale strategica⁷¹, utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione delle acque reflue⁷².

Come è stato evidenziato, è sottesa a tale impianto concettuale la necessità di assicurare uniformi condizioni di concorrenza sul territorio nazionale, contrastando la proliferazione di misure regionali iperprotettive, sprovviste, a volte, di riscontro scientifico⁷³.

La teoria del punto di equilibrio, invero, mostra la propensione a dilatare i propri spazi di applicazione. Infatti, l'equilibrio dettato dallo Stato non interessa solo le discipline sostanziali: di recente, è stata dichiarata l'incostituzionalità della previsione regionale che derogava al riparto delle competenze amministrative definito dal Parlamento⁷⁴. Ne deriva un significativo punto d'arresto sulla trasversalità in favore dell'ente sub-statale.

Lungo questo solco si incanala un'ulteriore acquisizione giurisprudenziale, alla stregua della quale nella tutela dell'ambiente la mancata disciplina statale non autorizza iniziative regionali – in questo caso di livello regolamentare – quand'anche di carattere provvisorio⁷⁵.

5. *Alcune considerazioni d'insieme*

Il panorama sopra raffigurato permette alcune osservazioni di sintesi.

Innanzitutto, sembra che, quando venga invocata la tutela dell'ambiente, ci sia una sorta di presunzione in favore della competenza del legislatore statale, tale da affievolire sensibilmente

⁶⁶ Sentenza n. 278 del 2010. In argomento A. COLAVECCHIO, *Prevalenza vs. leale collaborazione nel settore dei rifiuti*, in *federalismi.it*, 10,2018, spec. 22 e ss.

⁶⁷ Sentenze nn. 307 e 331 del 2003.

⁶⁸ Sentenza n. 450 del 2006.

⁶⁹ Sentenza nn. 258 e 106 del 2020.

⁷⁰ Sentenza n. 62 del 2005.

⁷¹ Sentenza n. 178 del 2013.

⁷² Sentenza n. 88 del 2020, con nota critica di G. D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue*, in *Le Regioni*, 2021, 1 – 2, 327 e ss.

⁷³ M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di “tutela dell'ambiente”*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2010, 3 – 4, spec. 410.

⁷⁴ Sentenza n. 129 del 2019, con commento di G. L. CONTI, *Per una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica*, in *Le Regioni*, 2019, 3, 901 e ss.

⁷⁵ Sentenza n. 373 del 2019.

l'orientamento elaborato dalla Corte all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale 3 del 2001, secondo il quale, in ragione del rovesciamento del riparto, sarebbe lo Stato a dover dimostrare il titolo di competenza per intervenire in un certo settore materiale⁷⁶. In altri termini, non affiora mai uno stringente scrutinio della Corte sull'intervento del legislatore statale ispirato ad esigenze di tutela.

In secondo luogo, sovente la giurisprudenza della Corte non presenta uno svolgimento lineare in materia. Per quanto attiene ai rifiuti e alla bonifica dei siti inquinati, ad esempio, il Giudice delle leggi a volte chiama in causa l'ambiente come materia trasversale, altre volte come materia prevalente, laddove si guarda alla finalità sottesa alla specifica disciplina elaborata⁷⁷.

Insomma, può mancare un paradigma rigidamente unitario nella perimetrazione dei poteri legislativi statali e regionali⁷⁸. Ciò comporta una valutazione caso per caso, nella quale, se non è scontato l'apparato argomentativo, è più facile intuire l'esito, che, appunto, vede abitualmente preminente la prospettiva del legislatore statale.

Può, anzi, dirsi che l'assetto delle competenze non è dato una volta per sempre ma è mutevole in ragione delle variabili di contesto in cui si colloca una singola disciplina: si pensi soltanto all'incidenza che possono assumere le acquisizioni in campo scientifico⁷⁹.

Molto probabilmente ciò è conseguenza della dimensione degli interessi che sono sottesi ma che allo stesso tempo sovrintendono al riparto delle competenze (non solo legislative ma anche amministrative).

Pur non essendo esplicitato, anzi essendo venuto meno con l'abrogazione delle disposizioni che lo contemplavano, l'interesse nazionale resta come principale limite alla potestà legislativa regionale⁸⁰. In effetti, non può essere sminuita la valenza deontica dell'articolo 5 della Carta sul quale già riposava il concetto di interesse nazionale e delle previsioni ora dell'articolo 118 in tema di funzioni amministrative, valorizzate dalla Corte con la nota sentenza n. 303 del 2003 anche sul piano della normazione di rango primario. A tal proposito occorre sottolineare che finora la tutela dell'ambiente è rimasta estranea al meccanismo del combinato disposto degli articoli 117 e 118, proprio perché, di norma, l'oggetto disciplinato è ascritto alla materia di competenza esclusiva dello Stato, sicché non è richiesto sul piano dell'esercizio delle funzioni amministrative il principio dell'intesa, derivante da quello di leale cooperazione.

In altri termini, soprattutto nel tempo presente contraddistinto da emergenze che mettono in discussione la stessa sopravvivenza del pianeta e del genere umano, è di intuitiva evidenza che la materia ambiente identifichi interessi (quantomeno) unitari, come tali infrazionabili.

Questa riflessione mette al riparo la materia anche da temerari progetti in materia di regionalismo differenziato, normativamente possibili in astratto, tenuto conto che l'art. 116, u.c., consente il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di particolare autonomia sia in

⁷⁶ Si vedano le sentenze nn. 282 del 2002 e 1 del 2004.

⁷⁷ Sentenza n. 126 del 2018.

⁷⁸ Vedi M. DI FOLCO, *Dalla Corte costituzionale una significativa valorizzazione dell'autonomia politico-legislativa delle regioni in materia ambientale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, 1, spec. 82.

⁷⁹ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *rivistaiaac.it*, 2018, 2. Affine al tema considerato è quello delle questioni tecniche, sul quale, da ultimo, si veda M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 14, 2020, 46 e ss.

⁸⁰ In argomento, tra gli altri, S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2011, 2-3, 565.

relazione alle materie concorrenti (tra le quali viene in evidenza, ai nostri fini, la tutela dei beni ambientali) ma anche a quelle esclusive statali tra cui proprio quelle della lettera s) del secondo comma dell'art. 117.

È ipotizzabile, al più, che possano essere traslate verso le regioni competenze limitate a singoli procedimenti, se non a porzioni di più ampie sequenze procedurali.

Diversa, invece, è la prospettiva quando le opzioni ambientali del legislatore statale, a monte, possano sensibilmente incidere, a valle, sul governo del territorio regionale, richiedendosi in tal caso, a volte, il parere delle autonomie regionali e, altre volte, l'intesa⁸¹.

Ciò prova, ancora una volta, la dimensione mutevole degli interessi con le inevitabili ricadute sul riparto dei compiti.

Se, dunque, la competenza in materia di tutela dell'ambiente è di tipo esclusivo statale, possono conclusivamente elencarsi i seguenti rilevanti effetti: *a)* innanzitutto, la legislazione statale può essere di principio e di dettaglio non residuando margini per il livello inferiore; *b)* in secondo luogo, lo Stato può intervenire con legge e con l'esercizio di potestà regolamentare senza l'obbligo di coinvolgimento delle Regioni⁸²; *c)* inoltre, lo Stato può delegare l'esercizio della potestà regolamentare ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, ma tale possibilità finora è stata poco praticata; *d)* possono anche essere emanati atti di indirizzo e coordinamento ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 131 del 2003; *e)* infine, vi è la possibilità per il legislatore statale di intestare competenze di tipo amministrativo ad articolazioni ministeriali o ad autorità indipendenti senza la necessità di ricorrere al meccanismo della attrazione in via sussidiaria di funzioni amministrative che, nell'eventualità, pretenderebbe il ricorso all'intesa.

6. *Postilla*

Nel momento in cui si consegna il presente lavoro, le Camere sono impegnate nell'approvazione di una proposta di revisione costituzionale che interessa gli articoli 9 e 41⁸³.

All'articolo 9 viene aggiunto un comma, secondo il quale la Repubblica “tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni” e “la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

Invece, all'art. 41 il secondo comma, per effetto della riforma, annovererebbe tra i limiti alla iniziativa economica privata non potendosi svolgere in danno della “salute” e dell’“ambiente” (oltre che della sicurezza, della libertà e della dignità umana). Al terzo comma, poi, ai fini sociali si aggiungono quelli ambientali, in direzione dei quali la legge determina i programmi e i controlli nell'ambito dell'attività di indirizzo e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata.

Rinviando a un successivo scritto l'indagine su tali profili, può, però, fin da ora rilevarsi che la riforma ha una portata essenzialmente ricognitiva di principi largamente condivisi dal legislatore e dalla giurisprudenza. Anche l'ascensione della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi tra i

⁸¹ Sentenza n. 62 del 2005, con la quale per l'individuazione di un sito per lo smaltimento di rifiuti radioattivi è richiesta l'intesa in sede di Conferenza, mentre per la localizzazione e la realizzazione dell'impianto invece è preteso il coinvolgimento della Regione nella sede della conferenza di servizi.

⁸² Sentenza n. 225 del 2009.

⁸³ Si veda A.C. 3156.

principi fondamentali è più formale che sostanziale, in ragione delle linee giurisprudenziali sopra tratteggiate.

Pure il riferimento alla tutela della biodiversità, lemma del tutto inedito nel testo costituzionale, ha una forza innovativa depotenziata: a bene vedere, essa è assorbita nella tutela dell'ecosistema⁸⁴.

Probabilmente, l'unico elemento originale risiede nell'assegnare alla legge dello Stato la disciplina delle forme e dei modi per la tutela degli animali. Non è questa la sede per approfondire il pur interessante profilo, può qui limitarsi a stigmatizzare il disegno riformatore per la impropria collocazione – a tacere della formulazione – della disposizione, che, tra l'altro, in maniera poco avvertita, sembrerebbe estromettere da questo settore l'intervento del legislatore regionale.

⁸⁴ Può notarsi che, mentre all'art. 117, c. 2, lett s), si discorre di ecosistema, la parola è declinata al plurale nell'art. 9 che si vuole modificare.