



Anno XVII, giugno 2020

Dottrina

n. 6 - 2017

Francesco 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)

1) Premessa

La recente sentenza della Corte costituzionale 12 aprile 2017, n. 77, offre lo spunto per approfondire il tema della natura trasversale della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata alla potestà legislativa statale dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e dei poteri legislativi delle Regioni in materia ambientale.

La Corte è stata chiamata a pronunciarsi su il ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso l'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12, sostitutivo dell'art. 91, comma 1-*bis*, relativo all'«(A)deguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia».

La norma regionale affida alla Giunta, «(A)l fine di realizzare una gestione unitaria dei bacini idrografici», i compiti di a) provvedere al riordino del reticolo idrografico esistente sul territorio regionale anche sulla base delle risultanze della pianificazione di bacino e b) definire criteri ed indirizzi di gerarchizzazione del reticolo idrografico con c) la possibilità di individuare, sulla base di specifici criteri attuativi, corsi d'acqua o loro tratti che presentino almeno le seguenti caratteristiche: 1) sottendano bacini idrografici di modeste dimensioni, prevalentemente tombinati, e ricadano in contesti urbanistico-edilizi di tessuto urbano consolidato; 2) pur non potendosi classificare canali di drenaggio urbano, abbiano perso, a causa delle trasformazioni territoriali ed urbanistiche verificatesi nel tempo, le caratteristiche originali del corso d'acqua in modo irreversibile tanto da non rendere possibile il loro recupero in termini di spazi e capacità di deflusso. La norma precisa che la possibilità di

individuare corsi d'acqua con le caratteristiche suddette è finalizzata a provvedere contestualmente ad una gradazione e ad una diversificazione degli obblighi e degli adempimenti in materia di polizia idraulica e di gestione del demanio idrico, ferma restando la necessità di individuare, comunque, misure di tutela della pubblica e privata incolumità e di salvaguardia dei beni esposti.

La Presidenza del Consiglio solleva questione di costituzionalità per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione alle norme interposte previste dagli artt. 74, comma 2, lettere f) e g) e 75, comma 3, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ed al decreto del Ministro dell'ambiente 16 giugno 2008, n. 131 che, in attuazione dell'art. 75, comma 4, stesso decreto, ha fissato i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici (tipizzazione, individuazione, analisi delle pressioni).

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata, attribuendo alla Giunta regionale il potere di individuare, sulla base di criteri attuativi parzialmente indeterminati, e, comunque, non coordinati né coerenti rispetto a quelli specificati dalla normativa statale, una serie di corpi idrici, si porrebbe in contrasto con le disposizioni richiamate, violando conseguentemente l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La Regione si difende rilevando che la disposizione impugnata avrebbe l'obiettivo di consentire l'assoggettamento alla disciplina di polizia idraulica e di demanio idrico di corsi d'acqua di modeste dimensioni, prevalentemente tombinati e ricadenti in contesti di tessuto urbano consolidato, che, altrimenti, in considerazione delle loro caratteristiche, sfuggirebbero ad ogni regolamentazione. La disposizione impugnata sarebbe, quindi, ascrivibile alla materia «difesa del suolo» che, a parere della Regione, secondo quanto dispone il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, sarebbe di competenza regionale.

La Corte, pur ribadendo la propria costante giurisprudenza, che ascrive la difesa del suolo alla materia della tutela dell'ambiente, rigetta il ricorso non ravvisando un reale contrasto tra la normativa statale richiamata come interposta dalla Presidenza del Consiglio e la norma regionale impugnata, dovendosi intendere questa «in una prospettiva di integrazione e rafforzamento delle disciplina posta a tutela dell'ambiente».

A tale conclusione la Corte giunge richiamando la propria giurisprudenza, a partire dalla sentenza n. 407 del 2002, e ribadendo che «la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una «materia "trasversale"»» e che «(P)roprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che, in relazione a queste, allo Stato sarebbe riservato «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»».

2) La Giurisprudenza della Corte sulla natura "trasversale" della materia «tutela

dell'ambiente e dell'ecosistema».

La sentenza richiamata dalla Corte è la prima successiva all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Con tale riforma, portata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la parola ambiente entra nel testo costituzionale, al fine di connotare materie affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (la tutela: art. 117, comma 2, lett. s) e alla legislazione concorrente (la valorizzazione dei beni ambientali: art. 117, comma 3).

Prima di allora la Corte costituzionale – pur in assenza di espliciti riferimenti nel testo costituzionale all'ambiente - «ha gradualmente isolato la tutela degli interessi ambientali dagli altri interessi costituzionali rilevanti come la salute (art. 32 Cost.), il paesaggio (art. 9 Cost.), la proprietà e l'assetto del territorio (artt. 42, 44 Cost.) giungendo ad una visione unitaria dell'ambiente come oggetto autonomo di tutela da parte dell'ordinamento costituzionale»[1].

La tutela dell'ambiente, quindi, assurge a valore costituzionale, alla cui stregua è necessario orientare ogni manifestazione della legalità al pari degli altri valori costituzionali[2].

La dottrina parla di costituzionalizzazione «indiretta» dell'ambiente[3], avvenuta nella definizione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ma che ha comunque prodotto, attraverso soprattutto l'opera della Corte costituzionale, «l'effetto di rafforzare lo *status* costituzionale dell'ambiente»[4].

Invero, la sentenza n. 407 del 2002 della Corte, che apre il nuovo corso, si pone in stretta continuità con la giurisprudenza formatasi *ante* riforma[5]. Chiamata, infatti, a decidere di un ricorso della Presidenza del Consiglio contro norme della Regione Lombardia in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, la Consulta ha rigettato il ricorso, pur ritenendo la disciplina impugnata «riconducibile al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, relativo alla tutela dell'ambiente». Il presupposto da cui muove la decisione della Corte è che la «tutela dell'ambiente» non sia una materia in senso stretto o tecnico - dalla dottrina già definita «materia non materia»[6] -, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale circoscritta e delimitata, giacché, al contrario essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. Quindi, in linea con la giurisprudenza precedente alla riforma[7], la Corte configura l'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia «trasversale»[8], in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali[9], spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. In tale quadro, spetterebbe allo Stato fissare *standards* di tutela uniformi, validi in tutte le Regioni e non derogabili *in peius* da queste, senza però escludere la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio delle competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, o residuali di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, adottando una disciplina più rigorosa rispetto a quella statale, assicurando così un maggior grado di protezione per la popolazione ed il territorio interessati[10].

La dottrina, riprendendo una risalente espressione del Giannini[11], ha rilevato che «il riferimento alla “metafisica” dei valori rappresenta una mossa strategica che consente alla

Corte di relativizzare il ruolo svolto dall'alchimia delle materie quale criterio per l'allocatione delle funzioni legislative, permettendole di tener conto degli interessi sottostanti»[12]. La Consulta, con successiva pronuncia (Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536), precisa il proprio orientamento evidenziando che l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione «esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali»[13].

L'orientamento della Corte - ribadito in successive sentenze[14] - riprendeva la lettura che in un primo commento di dottrina si era data del nuovo assetto delineato dalla riforma del titolo V: questo si sarebbe risolto in una «semplice razionalizzazione dell'esistente»[15]. Secondo questa tesi la *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* non sarebbe una vera materia, con una sua unitaria identità oggettiva, quanto invece «una *clausola generale*, che potrà essere utilizzata, se e quando necessario, per assicurare allo stato funzioni e compiti riferibili a materie anche molto diverse tra loro, ma tutti destinati a garantire quel valore fondamentale, quell'«interesse unitario e insuscettibile di frazionamento» che la nostra giurisprudenza costituzionale ha già autonomamente ricavato, da molto tempo, dalla nostra costituzione vigente»[16].

Accanto a questa lettura, però, si afferma da subito in dottrina un'interpretazione più complessa ed organica del nuovo quadro costituzionale, che avrebbe preparato i successivi sviluppi della giurisprudenza. Secondo questa tesi la tutela dell'ambiente avrebbe una «vocazione bicefala»[17]: sia valore costituzionale e materia trasversale, in grado di legittimare qualsivoglia intervento dello Stato nella disciplina delle singole materie, pure affidate alla competenza regionale; sia anche, però, materia che abbia il proprio oggetto specifico e peculiare nella definizione in modo diretto ed immediato di determinati equilibri ecologici ed il proprio corpo normativo nella disciplina del controllo degli inquinamenti ambientali o della protezione e gestione razionale delle risorse naturali, così come nella disciplina di quegli istituti o strumenti tipicamente finalizzati alla tutela degli equilibri ecologici, quali la valutazione di impatto ambientale o il danno ambientale[18].

Quindi, la riforma del titolo V avrebbe implementato lo *status* costituzionale dell'ambiente, introducendo, accanto al valore costituzionale già enucleato dalla giurisprudenza della Consulta, una materia in senso tecnico, *la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, identificata da autorevole dottrina nella *tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera o degli ecosistemi considerati*[19].

L'eco di tale impostazione si rinviene - sia pure non esplicitato - in due sentenze di poco successive alla sentenza n. 407/2002, in materia di protezione ambientale e sanitaria rispetto a campi elettromagnetici (sentenze 7 ottobre 2003, n. 307 e 7 novembre 2003, n. 331[20]). Invero, la Corte ribadisce la propria convinzione che la tutela dell'ambiente non sia una materia in senso stretto, ma un compito dello Stato di portata trasversale che investe altre competenze anche regionali. Le due sentenze, però, enunciano il principio che laddove lo *standard* fissato da legge statale rappresenti il punto di equilibrio di interessi contrapposti, garantiti dalla costituzione, esso non è derogabile dalle Regioni neanche *in melius*[21]. Tale

principio si pone in discontinuità rispetto al criterio della «tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore», ripetutamente enunciato dalla Consulta[22] - ribadito dopo la riforma del titolo V con la sentenza n. 407/2002 e con altre pronunce successive[23]- e considerato in dottrina «uno dei cardini fondamentali - e, in fondo, quasi scontati - del sistema di governo dell'ambiente»[24].

Precipitato di tale nuovo indirizzo giurisprudenziale[25], rispetto alla qualificazione dell'interesse ambientale ed alla sua collocazione in una ideale gerarchia di valori, è che l'ambiente, pur definito «valore assoluto e primario»[26], è comunque interesse tutelato dalla Costituzione al pari di altri e soggetto al ragionevole bilanciamento con essi[27], eventualmente in conflitto[28].

Corollario ulteriore è che vi è almeno un nucleo materiale appartenente alla legislazione esclusiva dello Stato in materia dell'ambiente e dell'ecosistema, rappresentato dalla fissazione degli *standards* ambientali. Questi, infatti, per la natura conflittuale degli interessi ambientali, oppositivi rispetto a numerosi altri interessi[29], rappresentano sempre un punto di equilibrio, che non dovrebbe poter essere alterato dalle Regioni nell'esercizio delle loro competenze[30].

In una successiva importante pronuncia (sentenza 29 gennaio 2005, n. 62[31]) la Corte ribadisce che la dimensione nazionale e unitaria dell'interesse tutelato è criterio di allocazione della potestà legislativa al livello statale e, comunque, limite per le Regioni anche nell'esercizio di competenze proprie[32], in ragione dell'operare del principio di sussidiarietà anche in ambito legislativo, secondo quanto statuito dalla fondamentale sentenza 1 ottobre 2003, n. 303. Inoltre, la Consulta, pur ponendosi formalmente nel solco della propria giurisprudenza - citando come precedente anche la sentenza n. 407/2002 - se ne discosta sensibilmente nel voler rimarcare la spettanza alla legislazione esclusiva dello Stato della disciplina in materia di tutela ambientale[33] e nel circoscrivere fortemente lo spazio di possibile intervento nella materia stessa delle Regioni. Queste solo indirettamente possono perseguire anche finalità di tutela ambientale, esercitando proprie competenze esclusive (nelle Regioni a statuto speciale) concorrenti o residuali, senza però poter compromettere l'equilibrio tra interessi in conflitto fissato dal legislatore statale. Tant'è che solo «quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (cfr. sentenza n. 303 del 2003)»[34].

È evidente - come sembra abbia immediatamente colto attenta dottrina[35] - che non possa non parlarsi di un contenuto materiale oggettivo della tutela dell'ambiente quale complesso di norme direttamente funzionali ad assicurare una disciplina uniforme dell'interesse ambientale sull'intero territorio nazionale.

Tale impostazione sembra, sia pur incidentalmente, esplicitata da un'altra sentenza dello stesso anno (Corte cost. 16 giugno 2005, n. 232), in materia di tutela dei beni culturali, definita dalla Corte una «materia attività», che condivide con la tutela dell'ambiente alcune caratteristiche: «(E)ssa ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali».

L'orientamento così definito - identificazione della tutela ambientale quale materia trasversale, competenza esclusiva dello Stato nella determinazione di *standards* uniformi ed inderogabili - rimane costante sino al 2007.

3) Le sentenze «Maddalena» e la «materializzazione» dell'ambiente.

Tra il 2007 ed il 2010, una serie di sentenze redatte dal giudice costituzionale Paolo Maddalena^[36], innovano profondamente la giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. La *rottura* con il passato è stata provocata dalle sentenze 7 novembre 2007, n. 367, relativa al paesaggio^[37], e 14 novembre 2007, n. 378^[38], relativa all'ambiente. Questo, da «bene immateriale» e «valore costituzionale» diventa, nella nuova giurisprudenza «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» (Corte cost. n. 378/2007^[39]). Oggetto di tutela è la «biosfera», che viene presa in considerazione per le sue varie componenti e per le interazioni fra queste, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi. In altri termini, oggetto della tutela è - per la Corte - «l'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico e astratto».

Quindi, la materia «tutela dell'ambiente» ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (Corte cost. nn. 367 e 378 del 2007 cit; 14 gennaio 2009, n. 12), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (Corte cost. 14 aprile 2008, n. 104; 14 gennaio 2009, n. 10 e 26 gennaio 2009, n. 30).

Quanto al riparto di competenze, «(L)a 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. E non è da trascurare 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 entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto» (Corte cost. n. 378/2007). In particolare, quando ci si riferisce all'ambiente, «le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'"ecosistema". Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé» (Corte cost. 23 gennaio 2009, n. 12^[40]). Tuttavia, 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 giuridicamente tutelati. E' quanto accade, per esempio con i boschi e le foreste, che hanno come caratteristica propria «quella di esprimere una multifunzionalità ambientale^[41], oltre ad una funzione economico produttiva» (Corte cost. 14 aprile 2008, n. 105), o quanto accade, sempre a titolo di esempio, con le acque minerali e termali, che «per il profilo economico e produttivistico, sono di competenza regionale residuale, mentre per il profilo della tutela ambientale, essendo l'acqua potabile, ed in specie l'acqua minerale e termale, un bene sicuramente ambientale, sono di competenza statale» (Corte cost. 11 gennaio 2010, n. 1). Sullo stesso oggetto, quindi, possono coesistere interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente - la cui disciplina è affidata alla competenza esclusiva dello Stato - e quelli inerenti alla sua utilizzazione e fruizione, affidati alle competenze regionali. E' a questo proposito che la Corte continua a parlare dell'ambiente come «materia trasversale» (nella sentenza n. 378/2007 cit.), ma in un senso diverso dal passato: non «intreccio» ma «concorso» di diverse competenze (Corte cost. n. 105/2008 cit.), che rimangono distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (Corte cost. 25 febbraio 2009, n. 61 e 14 luglio 2009, n. 225). «Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la disciplina statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009; 15, 104, e 62 del 2008). 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» (Corte cost. 25 febbraio 2009, n. 61). Quindi, lo Stato non stabilisce "standard minimi di tutela" - come la Corte sino ad allora aveva affermato - ma «assicura una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente» (Corte cost. n. 61/2009), che opera come limite alla disciplina che le Regioni dettano nelle materie di loro competenza (Corte cost. 19 maggio 2008, n. 180; 15 dicembre 2008, n. 437; 18 maggio 2009, n. 164)^[42].

Come sottolinea lo stesso Maddalena, l'importanza chiarificatrice di questa giurisprudenza «sta nella decisa riaffermazione della netta separazione tra competenza esclusiva statale, che assicura una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente, e competenze delle Regioni, le quali possono stabilire anche livelli di tutela più elevati al fine di disciplinare nel modo migliore gli oggetti delle loro competenze»^[43], così incidendo in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente^[44].

Tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto (Corte cost. n. 225 del 2009 cit.). La sentenza da ultimo citata rappresenta la *summa*^[45] del nuovo orientamento giurisprudenziale e la prima di una serie di sentenze emesse su ricorsi di Regioni avverso il Codice dell'ambiente (D.Lgs. n. 152/2006)^[46], che consentono alla Corte - specularmente - di "codificare" i principi costituzionali sulla tutela dell'ambiente e

dell'ecosistema[47]. L'emergere di un'embrionale forma di codificazione qualche anno dopo l'introduzione in Costituzione della tutela dell'ambiente, insieme all'opera della Giurisprudenza - soprattutto - costituzionale e della dottrina, rappresentano i fattori dell'evoluzione del diritto dell'ambiente quale «nuovo ramo dell'ordinamento»[48]. Sono evidenti nelle sentenze citate le tracce della impostazione filosofico-giuridica del loro redattore. La concezione ecocentrica - contrapposta al tradizionale antropocentrismo - per la quale «ciò che ha valore è la “comunità biotica”, un concetto cioè che “allarga” i confini della comunità (umana), per includervi, suoli, acque, piante ed animali e, in una parola, la Terra»[49]. La definizione del bene ambiente quale «bene giuridico in senso lato», sulla base della nota classificazione del Pugliatti[50]. Il superamento della costruzione cui era pervenuta la giurisprudenza, collegando il primo comma dell'art. 32 Cost. con l'art. 2 Cost., del diritto all'ambiente come diritto della personalità alla fruizione dell'ambiente salubre e l'affermazione, invece, dello stesso come diritto fondamentale del singolo e della collettività alla fruizione ed alla conservazione dell'ambiente quale «bene comune»[51]: bene a consumo non rivale ma esauribile. L'ambiente è, quindi, bene materiale che, indipendentemente dall'appartenenza pubblica o privata delle sue componenti[52], fornisce alla comunità servizi essenziali ed esauribili, e la sua conservazione è diritto-dovere del singolo e della collettività[53].

4. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema «materia» in senso oggettivo e «valore trasversale».

Il nuovo corso giurisprudenziale ha sollecitato in dottrina apprezzamenti[54], ma anche rilievi problematici[55]. In particolare, oltre all'evidenziazione di qualche aporia[56], si è posta come questione rimasta aperta il come si configuri concretamente la “materia” denominata «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»: se la stessa si atteggi come «ambito di disciplina normativa oggettivamente circoscrivibile» oppure «come una di quelle “materie-funzione” che, ad avviso della stessa Corte, sono “contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica»[57]. È di quegli anni, infatti, la sentenza n. 62 del 10 marzo 2008[58], che - in contrasto con il nuovo indirizzo - riproponeva l'orientamento espresso con la sentenza n. 407 del 2002. Addirittura dello stesso giorno di una delle due pronunce (la n. 378/2007) che hanno avviato il nuovo corso è la sentenza n. 380 del 14 novembre 2007[59], che ribadiva che «dalla giurisprudenza di questa Corte, sia precedente che successiva alla nuova formulazione del titolo V della parte seconda della Costituzione, è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”». Ancora recentemente, e prima della sentenza in commento, la Corte ha ribadito che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una «materia “trasversale”»[60].

In linea con queste decisioni si pone parte della dottrina, che, nel ricondurre la tutela dell'ambiente tra le «materie trasversali», definisce le stesse come quelle in cui è preminente

il fattore finalistico e le cui fattispecie si determinano in relazione al raggiungimento di uno scopo[61]. Tali materie, «non connotandosi in relazione alla disciplina di uno specifico oggetto, non avrebbero un contenuto predeterminabile ed inciderebbero potenzialmente su qualsiasi ambito oggettivo, che possa considerarsi strumentale rispetto al raggiungimento dello scopo fissato dallo stesso legislatore[62]. Si tratterebbe di «materie non-materie», tali solo apparentemente, individuando non l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti[63]. Le competenze così costruite esibirebbero due caratteristiche peculiari: sarebbero *competenze senza oggetto*, chiamate a definire se stesse mediante il proprio esercizio, potendo legittimamente incidere su oggetti disparati[64]; le norme che le contemplano non prefigurerebbero rigidamente i termini del rapporto tra legislazione centrale e quella regionale, ma ne affiderebbero il governo alla prima[65], cui consentirebbero, tanto di fermarsi alla fissazione dei principi fondamentali, quanto di spingersi nel dettaglio, sottraendo al legislatore regionale oggetti assegnati alla sua competenza[66].

Relativamente a tale ultimo punto, alcuni commentatori ritengono che «il rapporto tra materie regionali e cura degli interessi trasversali, proprio perché orizzontale, è anche espressione di una relazione biunivoca, da leggersi in chiave di reciprocità»[67], affermando che, nella misura in cui le materie trasversali sono esercitate in vista del perseguimento di valori teologicamente indicati dalla Costituzione, possono verificarsi fattispecie in cui il livello territoriale ottimale per l'efficace cura degli interessi coinvolti è proprio quello regionale[68]. Gli stessi, però, danno conto della tendenza della Consulta[69], tesa a rafforzare, negli ambiti trasversali, le competenze dello Stato, facendo applicazione del «criterio della prevalenza»[70], il quale non opererebbe mai a favore delle Regioni, rappresentando la «riedizione post-riforma dell'interesse nazionale»[71].

Chi scrive, invece, condivide l'opinione autorevolmente espressa secondo cui la dimensione trasversale del «valore» della tutela dell'ambiente e la definizione stessa della materia in chiave teleologica non ne precludono il carattere di materia in senso oggettivo[72], così come efficacemente affermato dalla Giurisprudenza costituzionale degli anni 2007-2010[73]. Più precisamente, occorre tenere distinti la tutela dell'ambiente quale valore e fine di rilievo costituzionale, che impegna la Repubblica nel suo complesso[74], dalla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», assegnata alla competenza esclusiva del Legislatore statale dall'art. 117, comma 2, della Costituzione, oggettivamente definita soprattutto con il contributo della Corte costituzionale, la quale a tal fine ha fatto ampio ricorso al criterio storico-normativo[75].

È stato evidenziato in dottrina che, a partire dalla ricordata serie di decisioni del 2009 di rigetto di ricorsi avverso il codice dell'ambiente, quest'ultimo ha fornito il «parametro normativo interposto» di legittimità delle disposizioni regionali impugnate[76]. Più in generale si è autorevolmente sottolineato che «(l)in assenza di una legislazione nazionale espressamente dedicata all'attuazione della riforma, e nel permanere di tendenze politico-legislative di lunga durata, la Corte si è per lo più mossa senza contraddire queste ultime, intervenendo come spesso fa, a tagliare al margine le manifestazioni più incoerenti di

centralismo, spesso utilizzando come sfondo e quadro di riferimento, se non come veri e propri parametri di legittimità costituzionale, (come un tempo le norme del decreto n. 616 del 1977) le sistemazioni di competenza operate *prima* della riforma del 2001, nella fase finale del decentramento "a costituzione invariata" innescato dalla legge n. 59 del 1997, e così per esempio con il d.lgs. n. 112 del 1998»[77]. Tale ultimo provvedimento normativo, come già ricordato, dedica l'intero capo III alla «Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti», individuando gli ambiti materiali ed attribuendo le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo. Inoltre, il codice dell'ambiente disciplina ampi settori materiali rientranti nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e, se riserva anche alla legislazione regionale la disciplina di porzioni della materia[78], mantiene allo Stato la titolarità della stessa. Tanto che la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che, in materia di ambiente, le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente[79].

D'altronde, l'art. 116 Cost., indicando la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra le «materie» che possono essere attribuite a regioni diverse da quelle a statuto speciale, in attuazione di un – ancora non sperimentato – regionalismo differenziato, conferma, da un lato il carattere necessariamente «oggettivo» della materia (cos'altro può essere trasferito se non concrete e definite competenze?), dall'altro che nell'ambito della materia individuata dall'art. 117, comma 2, lett. s), competenze legislative regionali – che non abbiano la loro fonte diretta nella legislazione statale – possono venire in essere solo all'esito della particolare procedura disciplinata dall'art. 116[80].

5. Derogabilità degli standard ambientali fissati dal Legislatore statale.

Altra questione che, a giudizio della dottrina che ha commentato le sentenze redatte dal Giudice costituzionale Paolo Maddalena, richiedeva un definitivo chiarimento da parte della Corte concerne la possibilità o meno per le Regioni di "derogare" alla legislazione statale sulla tutela dell'ambiente[81].

In realtà, il principio enunciato dalla sentenza in commento, secondo cui alle Regioni è consentito, nei settori di loro competenza soltanto eventualmente incrementare i livelli di tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuate dalla norma dello Stato, è costantemente affermato dal Giudice delle leggi[82].

Senonché, il bene ambientale e l'interesse alla sua conservazione è normalmente in conflitto con altri interessi costituzionalmente garantiti (ad esempio, la libertà di iniziativa economica, la tutela della concorrenza, il diritto al lavoro). Anzi, anche interessi riconducibili tutti alla tutela dell'ambiente sono spesso tra di loro in dialettica e costituiscono oggetto quindi di bilanciamento (si pensi al conflitto tra l'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili e quello alla conservazione del paesaggio)[83]. Quindi, la norma statale segna normalmente il punto di equilibrio ed il bilanciamento tra i diversi interessi in conflitto, la cui ragionevolezza è rimessa al giudizio della Consulta. Questa ha chiarito, con la famosa sentenza sul caso ILVA (Corte Cost. 9 maggio 2013, n. 85), che «(T)utti i diritti fondamentali

tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra di loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diventerebbe "tiranno" nei confronti della altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». Pertanto - come la Corte ha recentemente ribadito - i valori costituzionali devono essere «ponderati nella misura strettamente necessaria ad evitare il completo sacrificio di uno di essi nell'ottica di un tendenziale principio di integrazione» (Corte Cost. 15 dicembre 2016, n. 267).

Se così è, i livelli di tutela fissati dalla legge statale dovrebbero essere sempre inderogabili - non solo *in pejus*, quanto anche *in melius* - avendo il legislatore operato il (si suppone, salvo diverso giudizio della Corte) ragionevole bilanciamento degli interessi in conflitto.

D'altronde, la stessa Costituzione, mentre ha riservato alla competenza esclusiva dello Stato la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili (art. 117, comma 2, lett. m), lasciando alle Regioni, la facoltà di assicurare livelli più elevati, ha assegnato l'intera materia della tutela dell'ambiente al legislatore statale, non la sola fissazione dei livelli minimi di tale tutela.

Ciò salvo che sia lo stesso legislatore statale a consentire alle Regioni di implementare i livelli di tutela dallo stesso fissati.

Quindi, per concludere sul tema di quali siano i titoli di intervento della potestà legislativa regionale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»: oltre ad una «competenza ambientale indiretta»^[84] ed ad una competenza delegata dal legislatore statale^[85], è da ritenersi non configurabile una «competenza "diretta" a carattere "residuale" rispetto alla definizione da parte dello Stato di *standard* uniformi di tutela dell'ambiente valevoli su tutto il territorio nazionale»^[86].

6) Considerazioni conclusive.

Tornando alla sentenza n. 77 del 2017, da cui si è preso spunto per le osservazioni sin qui svolte, emerge evidente il contrasto con la Giurisprudenza costituzionale che si è identificata con il nome del redattore delle relative sentenze (Maddalena) quanto ai tratti distintivi della natura trasversale della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Invero, sembra consolidarsi il ritorno all'orientamento immediatamente successivo alla riforma del Titolo V e - a questo punto, da ritenersi solo temporaneamente - radicalmente innovato dalle sentenze della Corte degli anni 2007-2010: la tutela dell'ambiente non potrebbe identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante - in questi termini - una «materia "trasversale"».

Inoltre, ad un primo esame, la sentenza in commento sembrerebbe contraddire un principio sinora costantemente affermato dal Giudice delle leggi: la possibilità per il legislatore regionale di perseguire finalità di tutela ambientale, esclusivamente però nell'esercizio delle

proprie competenze. Si è più sopra dato conto di come la Corte abbia di regola ritenuto possibile per la Regione innalzare i livelli di tutela ambientale fissati con leggi dello Stato – salvo che gli stessi rappresentassero il punto di mediazione ed equilibrio tra esigenze contrapposte – purché esercitando competenze proprie e non invadendo, quindi, gli ambiti di competenza materiale assegnati alla legislazione esclusiva dello Stato. Ciò ha portato ad escludere una competenza regionale “*diretta*” a carattere “*residuale*” rispetto alla definizione da parte dello Stato di *standard* uniformi di tutela dell’ambiente valevoli su tutto il territorio nazionale.

Invece, con la sentenza n. 77 del 2017, la Corte, dopo aver ribadito che la difesa del suolo rientra nella materia «tutela dell’ambiente», ha rigettato il ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri rilevando che «nessuna delle previsioni normative statali richiamate dalla ricorrente appare, effettivamente, contraddetta dalla disposizione impugnata, dovendosi intendere in una prospettiva di integrazione e rafforzamento della disciplina posta a tutela dell’ambiente».

Invero, la norma ligure censurata stabilisce che la Giunta regionale può individuare, sulla base di specifici criteri attuativi, corsi d’acqua o loro tratti, che presentino almeno le caratteristiche di sottendere bacini idrografici di modeste dimensioni, prevalentemente tombinati, ricadenti in contesti urbanistico-edilizi di tessuto urbano consolidato, e che, pur non potendosi classificare canali di drenaggio urbano, abbiano perso, a causa delle trasformazioni territoriali ed urbanistiche verificatesi nel tempo, le caratteristiche originali del corso d’acqua in modo irreversibile, tanto da non rendere possibile il loro recupero in termini di spazi e capacità di deflusso. A giudizio della Corte la norma impugnata reca una disciplina «compatibile con quella statale, in quanto volta ad individuare ed inserire nel reticolo idrografico regionale, nel rispetto della normativa posta a tutela dell’ambiente, corpi idrici che, altrimenti sfuggirebbero ad una opportuna classificazione, pur conservando il comportamento tipico dei corsi d’acqua», consentendo così l’applicazione anche ad essi delle normative di polizia idraulica.

Ebbene, stando alla chiara e netta distinzione operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 232 del 2009 tra difesa del suolo, riconducibile alla materia «tutela dell’ambiente», e disciplina della sua utilizzazione, rientrante nella materia concorrente «governo del territorio»^[87], non può esservi dubbio che – come, d’altronde, la stessa sentenza in commento afferma – la disposizione ligure impugnata rientri pienamente ed esclusivamente nella prima.

Pertanto sembrerebbe potersi concludere che, quanto meno con la sentenza n. 77 del 2017, la Corte – innovando il proprio consolidato insegnamento – abbia ritenuto esistente la potestà legislativa *diretta* e *residuale* delle Regioni in materia di tutela dell’ambiente, integrante *in melius* la legislazione statale, salvo che questa rappresenti il punto di equilibrio di interessi contrapposti.

Sennonché, pur nel silenzio sul punto della Corte, pare preferibile individuare il titolo di legittimazione della Regione nello stesso Codice dell’ambiente, che all’art. 3-*quinquies* statuisce che i principi in esso contenuti costituiscono le condizioni minime ed essenziali per

assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale, mentre le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali.

Avremmo quindi, in questo caso, l'esercizio di una competenza ambientale da parte della Regione *delegata* dallo stesso Legislatore statale.

[1] Così S. Grassi, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano 2012, 143-144.

[2] R. Chieppa, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, n. 11/2002, 1248.

[3] D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente* in P. Dell'Anno - E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Padova, 2012, 254 ss..

[4] Op. ult. cit., 255.

[5] M. Cecchetti, *Riforma del titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2002, e più recentemente Id, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, *Ibidem*, 8 aprile 2009, ha ricostruito il sistema costituzionale di governo dell'ambiente *ante* riforma del titolo V articolandolo su «tre grandi pilastri». Il primo consiste nel riconoscimento da parte della Corte costituzionale della potestà legislativa concorrente nella materia dell'ambiente; materia in senso atecnico, in quanto «valore costituzionale» e dunque interesse trasversale collegato funzionalmente ad altre materie previste dall'art. 117 Cost.. Il secondo pilastro è costituito dal riconoscimento della necessità che nell'azione di tutela dell'ambiente siano concretamente coinvolti tutti i livelli di governo pubblico in una logica di effettiva corresponsabilità e che tale concorso di competenze sia guidato dal principio di leale cooperazione. Il terzo pilastro, infine, è rappresentato dalla graduale affermazione di un sistema di riparto delle competenze ambientali tra le diverse autonomie territoriali orientato decisamente su logiche di tipo sussidiario, fondate cioè sul criterio della dimensione territoriale degli interessi e sulla individuazione del livello ottimale di allocazione delle diverse funzioni. Si fronteggerebbero nel governo dell'ambiente due diverse tipologie di esigenze che trovano la loro sintesi nei due principi che esprimono la logica della sussidiarietà cd. «verticale» nel campo della tutela dell'ambiente: il *principio di azione unitaria del livello territoriale superiore* e il *principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore*. Quest'ultimo, in particolare, ai fini di adattamento dell'azione di tutela ai diversi contesti territoriali, potrebbe introdurre misure di

protezione più intense e rigorose di quelle previste al livello superiore.

[6] A. D'Atena, *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2030. Si veda anche Id, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 21.

[7] La Corte cita le sentenze 18 novembre 2000, n. 507; 15 febbraio 2000, n. 54; 07 ottobre 1999, n. 382; 17 luglio 1998, n. 273.

[8] La Corte riprende un'espressione utilizzata in dottrina da G. Falcon, *Il nuovo titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5, e Id., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1252 ss.. e richiama come precedente la sentenza 26 giugno 2002, n. 282, ove si affermava – sia pure con un *obiter dictum* - che la materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti economici e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), non individua una «materia in senso stretto», ma piuttosto «una competenza del legislatore idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite, come contenuti essenziali di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle». La Corte individua, così, la categoria delle «materie trasversali» accanto a quelle in senso stretto o tecnico. Mentre queste ultime identificano uno specifico e determinato oggetto, consistente in un complesso di fattispecie, le materie trasversali possono incidere su diversi oggetti con l'obiettivo di raggiungere la finalità costituzionalmente fissata. Quindi, secondo un primo commento in dottrina delle due sentenze citate: «materie-oggetto» e «materie-scopo» (così F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «materie trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2002, 2951 ss.). Proprio commentando la sentenza n. 282 autorevole dottrina aveva osservato che la nozione di materia trasversale poteva attagliarsi anche ad altre delle formule impiegate dall'art. 117, comma 2, al fine di individuare gli ambiti della legislazione esclusiva statale: tra queste «la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente ...» (A. D'Atena, *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore cit.*, 2030). P. Cavaleri, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *rivistaaic.it*, usa invece l'espressione «competenze trasversali» per indicare le «competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie». Definisce la tutela dell'ambiente una competenza trasversale *ante litteram* F. Benelli, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, 93 ss.. Anche A. D'Atena ricorre al *criterio storico-normativo* ai fini della *qualificazione in chiave finalistica* della «voce» tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXIII, n. 1, marzo 2003, 20 ss., in particolare nota n. 25).

[9] In particolare, nella costruzione della Corte, rappresenterebbero competenze concorrenti

intrecciate con la tutela ambientale e tali da consentire alle Regioni l'esercizio in via riflessa o indiretta di competenze legislative in materia di ambiente: la tutela della salute, il governo del territorio, la tutela e la sicurezza del lavoro, la protezione civile.

[10] In proposito, la Corte richiama come precedente la sentenza 7 ottobre 1999, n. 382, in cui aveva respinto le censure di illegittimità costituzionale di una legge regionale del Veneto che fissava, in tema di elettrodotti, limiti assai più severi di quelli previsti dalla disciplina statale. Per una lettura critica sul punto della decisione citata si veda R. Chieppa, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale* cit., 1251-1253, il quale non condivide la mancata fissazione di un limite di compatibilità di una tutela più rigorosa fissata dal livello regionale. S. Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2003, 337 ss. individua il fondamento del potere delle regioni di prevedere una disciplina di maggiore protezione ambientale nella «concorrenza delle competenze proprie dello Stato e delle Regioni alla realizzazione del sistema dei diritti» costituzionali. Si veda, inoltre, M. Renna, *Il sistema degli «standard ambientali» tra fonti europee e competenze nazionali*, in B. Bozzo - M. Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2004, il quale parla, con riferimento alla sentenza citata, di «sorpresa e clamore». Per altri commenti alla sentenza citata si vedano; 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.; T. Marrocco, *Riforma del titolo V della costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2002, 937 ss.; 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 *Amministrazione in cammino*, 18 ottobre 2002.

[11] M.S. Giannini, *Nota a Corte costituzionale n. 7 del 1957*, in *Giur. Cost.*, 1957, 50. L'espressione è stata poi ripresa da L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 144, in quale osservava che «le varie metafisiche dei valori costituzionali consentono, infatti, argomentazioni e decisioni atte a condurre da qualsiasi parte, senza che la giurisprudenza costituzionale sia più controllabile nei suoi ragionamenti».

[12] 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*, n. 5/2005, 885.

[13] Corte cost. n. 536/2002 cit.. Con la sentenza citata la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge della Regione Sardegna, che, procrastinando la chiusura della stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, avrebbe inciso sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, derogando quindi *in peius* gli *standards* fissati dal Legislatore statale, pur operanti in una materia appartenente alla competenza residuale delle Regioni. La Consulta, nella sentenza in questione, rivendica la continuità con la propria giurisprudenza *ante* riforma: «(G)ìà prima della riforma del titolo V della parte seconda della

Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». D. Porena, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, 4 febbraio 2009, parla, con riferimento alla sentenza citata, di «capovolgimento di prospettiva» rispetto alla sentenza n. 407 del 2002, in quanto «Di colpo, dunque, la normativa in materia ambientale torna ad essere suscettibile di accentramento in capo allo Stato determinando l'assorbimento di quelle materie che, pur di competenza regionale, sono "attraversate" da interessi ambientali, L'interesse unitario alla tutela uniforme sull'intero territorio nazionale della flora e della fauna si mostra pertanto idoneo a "prosciugare" la competenza legislativa regionale in materia di caccia, determinandone, in conclusione, l'accentramento». Di «capovolgimento di indirizzo [...] solo apparente» parla, invece, M. De Giorgi, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di "tutela dell'ambiente"*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/4 del 2010, 407. Sul punto si vedano anche: S. Deliperi, *La corte costituzionale frena la "deregulation" in materia venatoria*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2003, 538 ss.; P. Brambilla, *L'evoluzione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di protezione della fauna e di attività venatoria: il valore ambiente contro la materia caccia*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2003, 543 ss.; S. Calzolaio, *L'ambiente e la riforma del titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti)*, in www.giurcost.org > decisioni > 11 giugno 2003; 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 *Forum di Quaderni costituzionali*, 2002.

[14] Cfr. oltre a Corte cost. nn. 307 e 331 del 2003, di cui si dirà *infra*: Corte cost. 23 marzo 2003, n. 59; 24 giugno 2003, n. 222; nn. 226 e 227 del 19 giugno 2003; 22 luglio 2004, n. 259; 18 marzo 2005, n. 108; 24 marzo 2005, n. 135; 8 giugno 2005, n. 232; 17 marzo 2006, n. 103; 5 maggio 2005, n. 182; 21 giugno 2006, n. 246 e 20 novembre 2006, n. 398.

[15] A. Ferrara, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del titolo V*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2001: «È portato all'interno del testo costituzionale - anche se con forme improprie, poco chiare e discutibili - ciò che rappresenta già la costituzione vivente del nostro ordinamento, nell'interpretazione evolutiva che ne hanno dato i soggetti istituzionali e, in particolare, la corte costituzionale». Lo stesso Giudice delle leggi, nella sentenza n. 407/2002, richiamando i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della costituzione, rilevava che «(l)n definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia

sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

[16] Op.ult.cit., L'autore definisce la tutela dell'ambiente una materia di scopo, mentre l'affidamento alla competenza esclusiva dello Stato costituirebbe «la "trasfigurazione" di una clausola generale, quella dell'*interesse nazionale*, che non si presta - per definizione - ad essere suddivisa». In termini analoghi F. Benelli, *L'Ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa* cit.: «È la valutazione del fine perseguito dall'intervento legislativo di volta in volta in esame a fornire lo strumento di valutazione della compatibilità della legge con il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Ogniquale volta lo scopo perseguito sia in via primaria la tutela dell'ambiente, la competenza non potrà che essere quella statale (piena); nei casi in cui gli interessi direttamente tutelati siano diversi [...] e solo indirettamente la legge regionale persegua anche finalità di tutela ambientale, la competenza sarà regionale. In entrambi i casi, cioè, l'intervento legislativo dovrà essere scrutinato secondo un giudizio di *prevalenza*. Non si tratterà, tuttavia, di una prevalenza per materia, ma di una prevalenza degli scopi perseguiti, in coerenza con la primazia della valutazione teleologica dell'intervento legislativo che sembra ispirare tutte le materie trasversali». Si veda anche M. Betzu, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto* cit., 891-892: «La lett. s) dell'art. 117 Cost., comma secondo, svolge così una funzione veramente "ordinatrice", attribuendo la competenza in concreto sulla base della capacità di ciascun ente di garantire l'ottimizzazione del soddisfacimento degli interessi perseguiti». Si veda anche F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica dell'ambiente: art. 2 Cost., e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Economia*, 2002, 240: «la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, più che una materia a sé, si profila a ben vedere come un "compito" o come una "funzione", in quanto trasversale alle varie materie».

[17] L'espressione è di G. Coco, *La legislazione in tema d'ambiente è a una svolta?*, in *Riv. Giur. Amb.* 2002, 419 ss.

[18] M. Cecchetti, *Riforma del titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"* cit.: «In sintesi, si può dunque affermare che la tutela dell'ambiente non può essere considerata "materia" in senso proprio solo perché *non è soltanto una materia*, in quanto l'attuazione di questo "valore costituzionale" deve necessariamente attraversare tutti i comportamenti umani e tutte le politiche pubbliche; ma ciò non può valere a negare che esista un profilo "materiale" (in senso stretto) che risulta, almeno in certa misura, ben determinabile e che costituisce da sempre il campo privilegiato delle politiche ambientali e degli interventi normativi a tutela dell'ambiente». Nello stesso senso G. Coco, *La legislazione in tema d'ambiente è a una svolta?* cit.. 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* cit.,

aderendo a questa tesi, individua un ulteriore argomento nell'art. 116, comma 3, Cost., che prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite alle regioni a statuto ordinario anche nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: «È chiaro che se la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (o anche soltanto alcuni specifici settori della tutela ambientale) passeranno, per qualche Regione, tra le materie di legislazione concorrente, se non addirittura di legislazione esclusiva regionale, sarà ancora più complicato non riconoscerne l'oggettiva "materialità"». Si veda anche C. Sartoretti, *La "materia" ambiente nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione: fra unità dell'ordinamento e separazione delle competenze*, in L. Mezzetti (a cura di), *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Napoli, 2004, 411 ss., secondo la quale la qualificazione della tutela ambientale quale valore costituzionale sarebbe anacronistica, dovendosi essa considerare quale vera e propria materia in senso tecnico.

[19] B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, 33-34. L'Autore ritiene che nella disciplina *diritto dell'ambiente* rientrino «tutte quelle discipline di settore in cui si persegue come finalità prevalente la tutela degli equilibri ecologici (e quindi: disciplina dell'aria, dell'acqua, del rumore, della difesa del suolo, dello smaltimento dei rifiuti, della protezione della natura, delle aree protette; nonché quegli strumenti tipicamente rivolti alla tutela degli equilibri ecologici: valutazione d'impatto ambientale e danno ambientale) rimangono al confine quelle discipline che, pur avendo come oggetto di tutela il territorio, assumono profili e obiettivi di tutela diversi da quello ecologico (ad esempio, la disciplina paesistica, il cui profilo prevalente è quello estetico-culturale); restano invece fuori quelle discipline (ad esempio relative all'agricoltura; alla sicurezza sul lavoro; ecc.) che, pur presentando connessioni e collegamenti con il diritto dell'ambiente, sono caratterizzate da oggetti diversi e dalla prevalenza di finalità diverse».

[20] Con le sentenze citate la Corte dichiarò incostituzionali alcune leggi regionali che fissavano limiti territoriali ulteriori rispetto a quelli derivanti dalla legislazione statale in materia di inquinamento elettromagnetico. Si vedano, quali commenti alle due sentenze: G. Tarantini, *La disciplina dell'elettromog tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it* n. 20/2004; G.M. Salerno, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, in *Ibidem*, n.14/2003; F. Orlini, *Tutela dell'ambiente e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2004, 406 ss.

[21] Cfr. Corte cost. n. 307/2003 cit.: «In sostanza, 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 di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energie e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi

dello Stato». D. Porena, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale cit.*, rileva che alla base della decisione della Consulta vi era, se pur non esplicitata, una preoccupazione: la necessità di garantire uniformi condizioni di concorrenza sull'intero territorio nazionale. «La preoccupazione legata all'eccessiva frammentazione delle discipline territoriali ed alle possibili conseguenze distorsive, non solo sul piano dello sviluppo economico, ma anche su quello della concorrenzialità dei mercati, ha sull'abbrivio della legislazione comunitaria, in certa misura ragionevolmente indotto lo stesso legislatore statale a preferire modelli di sviluppo uniformi sul piano della compatibilità ambientale». D'altronde, la legge delega n. 308 del 2003, poneva tra i principi direttivi in materia ambientale la «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tal modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese evitando fenomeni di distorsione della concorrenza».

[22] Si vedano le pronunce nn. 151/1986 e 379/1994 (in materia di paesaggio), 192/1987 e 744/1988 (in materia di gestione dei rifiuti), 1002/1988, 577/1990 e 578/1990 (sulla caccia), 366/1992 (in materia di aeree naturali protette).

[23] Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536; 24 giugno 2003, n. 222; 18 marzo 2005, n. 108; 31 maggio 2005, n. 214 e 20 aprile 2006 n. 182. M. De Giorgi, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di "tutela dell'ambiente"*, in *Istituzioni del federalismo*, cit, 409-410, rileva che «l'apparente contraddizione in cui sembra incorrere la Consulta è frutto dell'applicazione - nello scrutinio delle misure statali volte al bilanciamento di contrapposti interessi - del criterio di "ragionevolezza"».

[24] M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 285 ss.. Per la verità, già con la sentenza 6 febbraio 1991, n. 53, in materia di inquinamento atmosferico, la Corte aveva riconosciuto costituzionalmente legittima la normativa nazionale che riservava allo Stato la determinazione dei valori di emissione, sia minimi che massimo, consentendo alle Regioni di stabilire limiti più rigorosi solo per le «zone particolarmente inquinate» o per «specifiche esigenze di tutela ambientale», e ciò in quanto l'autorità centrale è in possesso di mezzi di conoscenza sanitaria superiori a quelli disponibili da parte delle Regioni e perché risulta necessario garantire uniformità di trattamento delle varie imprese operanti in concorrenza fra loro. La stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 331 del 2003 cit., osservò come dalla propria giurisprudenza precedente non potesse «trarsi in generale il principio della derogabilità *in melius* (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli *standard* posti dallo Stato».

[25] Successive pronunce applicheranno il concetto di *standard* di protezione uniformi su tutto il territorio nazionale, assolutamente inderogabile dalla legislazione regionale al termine massimo per la conclusione del procedimento autorizzatorio delle centrali elettriche a fonti

rinnovabili di energia (Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364); alla disciplina delle discariche in esercizio ed al relativo piano di adeguamento alla normativa sopravvenuta (Corte cost. 5 novembre 2007, n. 378); al procedimento ed ai valori-soglia per l'esecuzione delle bonifiche dei siti contaminati (18 giugno 2008, n. 214).

[26] Corte cost. n. 641/1987 cit.. La definizione dell'ambiente quale «valore primario e assoluto» si ritrova nella giurisprudenza della Corte costituzionale anche recente: cfr. sentenze 24 ottobre 2013, n. 246; 23 gennaio 2013, n. 9; 12 dicembre 2012, n. 278.

[27] Si veda in particolare, Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196: la «primarietà» riconosciuta agli interessi paesaggistico-ambientali «non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la “primarietà” degli interessi che assurgono alla qualifica di “valori costituzionali” non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative».

[28] La Corte sembra aderire ai rilievi di autorevole dottrina (R. Chieppa, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale* cit., 1251-1253), che, commentando la sentenza n. 407/2002, ne criticava proprio la mancata fissazione di un limite di compatibilità di una tutela più rigorosa fissata dal livello regionale. Secondo l'illustre Autore, infatti, «non è ragionevole ritenere che il potere di adottare misure più rigorose da parte delle regioni sia assoluto e insindacabile [...] è opportuno che siano fissati standards qualitativi uniformi sull'intero territorio nazionale, derogabili dalle singole regioni solo in presenza di specifiche situazioni per le quali le migliori acquisizioni scientifiche consiglino l'adozione di misure più restrittive rispetto a quelle statali». M. Ceruti, *La Corte Costituzionale detta il “decalogo” della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base dell'inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2004, 258 ss., ritiene invece che con la sentenze n. 307 e 331 del 2003 non si pervenga all'accantonamento del principio della tutela più rigorosa a livello territoriale inferiore, di cui anzi verrebbe formalmente ribadita la vigenza, ma piuttosto se ne escluda l'operatività nel settore dell'inquinamento elettromagnetico, in ragione della particolarità della relativa normativa (legge quadro n. 36/2001). F. Fonderico, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico*, Milano, 2002, 92, rileva che l'inderogabilità regionale degli standard statali di esposizione viene bilanciata nella legge 36/2001, sotto il profilo formale, dalla necessaria acquisizione, in ragione del principio collaborativo, dell'intesa in sede di Conferenza unificata (art. 4, comma 2). Mentre, sotto il profilo sostanziale, il principio precauzionale (art. 1, comma 1) impone la fissazione di limiti particolarmente restrittivi. Pertanto «una volta che [...] l'equilibrio tra i molteplici valori costituzionali sia stato fissato a livello nazionale, nell'ambito di una procedura concertata guidata da un rigoroso approccio precauzionale, non sembrano residuare spazi ulteriori di disciplina, se non quelli espressamente e tassativamente attribuiti

dalla medesima legislazione statale». Si veda anche, a commento delle sentenze citate, M.A. Mazzola, *Ambiente, salute, urbanistica e poi... l'elettrosmog: quale potestà legislativa tra Stato e Regioni dopo il nuovo titolo V della Costituzione?*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2004, 269 ss. e G.M. Salerno, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, in *Federalismi.it*, 4 dicembre 2003, il quale ne evidenzia la portata innovativa. P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 7/2009, 589, fonda l'inderogabilità assoluta - anche in *melius* - degli *standards* posti dal legislatore statale sulla «necessità che principi fondamentali e criteri uniformi non siano derogati delle Regioni, in violazione della disposizione contenuta nell'art. 117 Cost., comma 2, lett. m), che riserva alla potestà legislativa statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Non può essere revocato in dubbio che l'esercizio dell'impresa economica costituisca un diritto costituzionalmente protetto (art. 41, primo comma), anche per le finalità sociali ad esso sottese. La disciplina in modo difforme da regione a regione della tutela dell'ambiente, secondo criteri, modalità e procedimenti permissivi differenziati, costituisce una violazione del principio fondamentale scolpito nella richiamata disposizione costituzionale. Anche l'art. 120, comma 1, Cost., laddove vieta alle Regioni di "adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle [...] cose tra le Regioni", rappresenta un principio applicativo che assume diretta rilevanza nell'adozione e nell'attuazione delle politiche ambientali».

[29] Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente* cit. 20-21.

[30] Si veda, per considerazioni analoghe, G. Manfredi, *Standard ambientali di fonte statale e poteri regionali in tema di governo del territorio*, in *Urb. e app.*, n. 3/2004, 295 ss.; Id, *La Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome NIMBY*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2005, 543 ss.

[31] In quell'occasione la Consulta ha censurato leggi di alcune Regioni di dichiarazione del territorio regionale come territorio "denuclearizzato" e precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori. La sentenza è stata commentata, tra gli altri, da M. Betzu, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto* cit.; N. Maccabiani, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 febbraio 2005; G. Manfredi, *La Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome NIMBY* cit.; M. Sciarra, *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in *rivistaic.it*, 11.4.2005; I. Nicotra, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 febbraio 2005; G. D'Amico, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 31 marzo 2005.

[32] Cfr. la sentenza citata: «in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo

comma, lettera s, i poteri della Regione nel campo della tutela della salute non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale (cfr. sentenza n. 307 del 2003), il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà di provvedere correttamente allo smaltimento dei rifiuti radioattivi». D'altronde, «il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi - e quelli radioattivi lo sono - di origine industriale non può essere risolto sulla base di un criterio di "autosufficienza" delle singole Regioni (cfr. sentenze n. 281 del 2000, n. 335 del 2001, n. 505 del 2002), poiché occorre tener conto della eventuale irregolare distribuzione nel territorio delle attività che producono tali rifiuti, nonché, nel caso dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza dei rifiuti medesimi. La comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto "not in my backyard"), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale».

[33] Cfr. la sentenza citata: «(P)er quanto riguarda la disciplina ambientale, non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali, ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale».

[34] Corte Cost. n. 62/2005 cit.

[35] G. Manfredi, *La Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome NIMBY*, cit.

[36] Commentate dallo stesso redattore. Si veda P. Maddalena, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 1/2012, 5 ss.; Id, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.* 2011, 735 ss., rinvenibile anche in *Federalismi.it*; Id, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3/2010, 37 ss.

[37] Identificato nell'«ambiente nel suo aspetto visivo», non «il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico». La tutela del paesaggio è ricompresa, quindi, nella tutela dell'ambiente «gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello

Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni». La Corte ha quindi respinto le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni Toscana, Piemonte e Calabria, relativamente a numerose disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 157 del 2000, correttivo del Codice dei Beni culturali, «espressive di una tendenza, piuttosto marcata, all'accentramento di poteri e prerogative in capo ad organi statuali»; così D. Porena, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale* cit., 18. Per alcuni commenti alla sentenza citata si vedano: F. Di Dio, *Lo Stato protagonista nella tutela del paesaggio: la Consulta avvia l'ultima riforma del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2008, 389 ss.; D. Traina, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in *Giur. Cost.*, 2007, 4108 ss; E. Furno, *La Corte costituzionale «salva» la cogestione in materia paesaggistica, ma non scioglie il nodo dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2007, 4119 ss.

[38] Con la sentenza citata la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di norme della Provincia Autonoma di Trento in materia dei rifiuti e conservazione degli *habitat* naturali.

[39] In questo senso si era già pronunciata la Corte con l'ordinanza n. 144 del 2007, per distinguere il reato edilizio da quello ambientale.

[40] È questa una delle poche sentenze in materia ambientale del periodo non redatte da Maddalena (redattore Napolitano).

[41] La nozione di multifunzionalità delle foreste si trova anche in Commissione Europea, *Libro Verde - La protezione e l'informazione sulle foreste nell'UE: preparare le foreste ai cambiamenti climatici*, COM(2010)66 def.

[42] Il fine di questa «torsione interpretativa» è indicato da Bifulco nell'ovviare al «pericolo di una parcellizzazione territoriale della tutela» derivante dal riconoscimento compiuto dalla stessa Corte della legittimità degli interventi regionali (R. Bifulco, *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.S) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3)*, in R. Bifulco - A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015, 229).

[43] P. Maddalena, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente* cit.. Per l'Autore «non esistono "materie-valore", "materie-fine", "materie-trasversali", "materie non in senso stretto", o semplicemente "compiti". Né, tanto meno, esistono "intrecci inestricabili di competenze" o "incroci di materie" che giustificano il ricorso al cosiddetto "principio di prevalenza". Tutte le materie elencate dall'art. 117 della Costituzione hanno valore oggettivo, contengono cioè un oggetto di tutela, che può essere il più vario».

[44] Cfr. Corte cost. n. 225 del 2009 cit.: «se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente». Sembra però, proprio nello stesso periodo, operare in senso diverso il legislatore, che con D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, ha introdotto nel c.d. Testo Unico Ambientale i principi di sussidiarietà e leale collaborazione, in base ai quali (art. 3-*quinquies*) «i principi desumibili dalle norme del decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale», e «le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano 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». Ad avviso di F. Giampietro, *La nozione di ambiente nelle recenti decisioni della Corte Costituzionale e gli effetti sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 6/2009, 509, «(T)ale norma potrebbe contribuire a creare una maggiore uniformità interpretativa nel delicato equilibrio di competenze fra lo Stato e le Regioni, evitando inutili sovrapposizioni e scongiurando ennesimi conflitti di attribuzione verificatesi allorché queste ultime, in nome di una malintesa accezione del principio di sussidiarietà, hanno introdotto standard di tutela eccessivamente severi e non giustificati da esigenze oggettive e specifiche del proprio territorio regionale».

[45] Definita «una sentenza “quadro” o “cornice” che riassume, sistematizzandoli, gli approdi ermeneutici precedenti e, contestualmente, traccia le linee direttrici del futuro orientamento della Consulta in materia di ambiente». Così F. Fonderico, *La Corte costituzionale ed il codice dell'ambiente*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 4/2010, 370.

[46] Oltre alla sentenza n. 225, le sentenze nn. 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251 del 24 luglio 2009 e n. 254 del 30 luglio 2009. I primi commenti alle sentenze citate sono: F. Fonderico, *La Corte costituzionale ed il codice dell'ambiente*, cit.; C. Ventimiglia, *La “smaterializzazione” dell'ambiente: la “prevalenza” statale offusca la leale collaborazione*, in *Urb. e app.*, n. 1/2010; F. Di Dio, *Giustizia e concorrenza di competenze legislative in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”: dalla trasversalità alla “prevalenza” della competenza statale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 953 ss.; A. Cioffi, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte Cost. n. 225 del 2009*, *Ibidem*, 970 ss.; D. Porena, *L'ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale* cit.

[47] Così F. Fonderico, *La Corte costituzionale ed il codice dell'ambiente* cit., 370.

[48] Op.ult.cit., 369-370. Rileva S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, 2012, 200, con riferimento alle materie "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e "tutela della concorrenza" e, relativamente al D.lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente) ed al D.lgs. n. 162/2006 (codice degli appalti), che «(N)on si può non rilevare una interconnessione fra il venire in essere di corpi normativi statali di riassetto di competenze e funzioni, in sede di attuazione di direttive comunitarie, ed il mutamento interpretativo di queste materie ha, se riletto in questa chiave, sembra un vestito tagliato *ad hoc* per la legislazione statale "sopravvenuta"». L'Autore evidenzia inoltre che la giurisprudenza costituzionale successiva alle decisioni richiamate utilizza i codici in parola come «il parametro di lettura, nelle rispettive materie, della legittimità degli interventi normativi regionali».

[49] P. Maddalena, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, 523 ss.. «L'ambiente [...] è un fatto sconvolgente per il diritto: le nozioni di soggetto (l'uomo) e di oggetto (l'ambiente), ed il rapporto tra soggetto ed oggetto, andranno infatti visti nella cornice di una comunità più ampia che comprende l'uomo e la natura».

[50] S. Pugliatti, *Beni (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, 170 ss.: «la tutela giuridica [...] non dà luogo sempre e necessariamente a diritti soggettivi. [...] non si può parlare di diritti soggettivi: a) quando si ha il divieto di un atto, sanzionato con l'obbligo del risarcimento del danno; b) quando si hanno obblighi derivanti da norme giuridiche poste nell'interesse generale, anche se i vantaggi che ne conseguono si riflettono nella sfera giuridica di soggetti determinati». Insomma, «è la tutela diretta della cosa che determina la natura di bene giuridico in senso lato».

[51] L'Autore richiama la categoria del diritto romano delle *res communes omnium*. Su tale tema dello stesso redattore delle principali sentenze citate si vedano: P. Maddalena, *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, in *Federalismi.it* 11 luglio 2012; Id, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, ivi, 21 dicembre 2011. Sul tema specifico del consumo di suolo, dello stesso Autore si vedano: Id, *Il territorio come bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014; Id, *Il consumo di suolo e la mistificazione del ius aedificandi*, in G.F. Cartei - L. de Lucia, *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014. La letteratura giuridica sui beni comuni, per quanto recente, è già molto ampia. Per un'introduzione al tema si vedano: V. Cerulli irelli - L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in www.giustamm.it, 2013; A. Algostino, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2013; E. Boscolo, *Beni pubblici, beni privati, beni comuni*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2013, 349 ss.; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, III ed., Bologna, 2013; Id, *Il diritto ad avere diritti*, Bari, 2012; P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in www.giustamm.it, n. 5/2012.

[52] Rileva E. Boscolo, *Beni pubblici, beni privati, beni comuni*, cit., *passim*, che mentre per le acque l'ordinamento italiano ha operato una scelta di generalizzata pubblicizzazione, per il suolo non sia profilabile una tale soluzione, persistendo il dato irriducibile della proprietà privata delle singole particelle. Per l'aria, invece, vale lo schema del bene libero, pur sussistendo importanti apparati normativi relativi alle condotte inquinanti.

[53] Sulla doverosità della tutela ambientale, fondata sul principio di solidarietà, si veda F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 cost. e doveri di solidarietà ambientale* cit., 215 ss. e P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, cit.. Cfr. P. Maddalena, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica* cit.: «È quanto si ricava almeno da tre articoli della vigente Costituzione repubblicana: a) l'art. 2, secondo il quale sono garantiti i diritti inviolabili dell'uomo e sono importi "inderogabili doveri di solidarietà sociale"; b) l'art. 4, secondo il quale "ogni cittadino ha il dovere di svolgere [...] un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"; c) l'art. 118, ultimo comma, il quale, fondandosi sul concetto di sussidiarietà, che ha pervaso di sé l'ordinamento comunitario, sancisce che "Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

[54] P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione* cit.: «Dal nuovo assetto costituzionale deriva la conseguenza che è preclusa alle Regioni ogni iniziativa legislativa in tale settore che non sia espressamente delegata o attribuita dalla legge nazionale. Le regioni, pertanto, non solo non possono introdurre modifiche peggiorative della disciplina statale positiva, riducendo i livelli di tutela, ma non possono nemmeno introdurre criteri e procedimenti permissivi in astratto più protettivi». Si vedano anche M. Immordino, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, n. 1/2008, che elogia la conferma da parte della Corte della linea di tendenziale rafforzamento di attribuzioni in capo allo Stato nella tutela del paesaggio, operata dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 (correttivo del codice dei beni culturali ed ambientali); G. Cordini, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009, 611 ss., che evidenzia il superamento da parte della Corte del «fumoso concetto dell'immaterialità del bene ambiente per sottolineare il valore primario e assoluto che riveste la protezione ambientale e il coerente orientamento del legislatore costituzionale nel riservare allo Stato la tutela dei concreti e determinati beni che compongono l'ambiente».

[55] Parla di «interpretazione di un'attuale vocazione centrista dell'ambiente» e di esclusione di uno spazio per la leale collaborazione, C. Ventimiglia, *La "smaterializzazione" dell'ambiente:*

la "prevalenza" statale offusca la leale collaborazione, cit, passim.

[56] Cfr. M. Cecchetti, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, 8 aprile 2009. L'Autore rileva che, mentre diverse sentenze, coerentemente con la ricostruzione della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» come "materia" in senso proprio da cui i legislatori regionali sono da considerare esclusi, dispongono che la normativa statale posta nell'esercizio di tale competenza esclusiva si impone come limite assoluto, inderogabile dalle Regioni tanto in senso meno restrittivo quanto in senso più restrittivo, altre sentenze (la n. 387 del 2008 ad es.) affermano il diverso principio che le Regioni - senza bisogno di un'autorizzazione specifica da parte della legge statale - dispongono del potere di incrementare l'intensità della tutela ambientale predisposta dallo Stato, restando viceversa esclusa ogni attenuazione, comunque motivata. Ugualmente incerta è la qualificazione della tutela dell'ambiente come valore costituzionale oltre che *primario* anche «*assoluto*». Rileva l'Autore citato: «La Corte, in proposito, rispolvera un antico e isolato precedente (la assai criticata sentenza n. 641 del 1987), ma non riesce a chiarire in cosa dovrebbe consistere il regime giuridico di questo "valore assoluto"». Sul punto, però, con riferimento alla componente dell'ambiente che, nella prospettiva della Corte, è rappresentata dal «paesaggio», si veda anche M. Immordino, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007 cit.*, la quale rileva che «l'affermazione del carattere assoluto del valore paesaggistico, non corredata da alcuna illustrazione, sembra assumere soltanto il significato di un rafforzamento della primarietà come è stata tradizionalmente intesa nella giurisprudenza della Corte, e in questo senso ribadire e con più forza la superiorità del valore paesaggistico, che è espressione di interessi spirituali e culturali, su interessi, come quelli economici, che non rientrano nel catalogo dei valori costituzionali primari».

[57] M. Cecchetti, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, cit., 27-28.

[58] Considerata dallo stesso Maddalena «una decisione isolata». Cfr. P. Maddalena, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente cit.*, 9. Per un commento alla sentenza n. 62 del 2008 e più in generale e sul rapporto tra legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e competenze delle Regioni a statuto speciale si veda A. Borzì, *Qualche spunto su ambiente e autonomie speciali. Nota a prima lettura di Corte Cost., sent. n. 62 del 2008*, in *Federalismi.it* del 2 aprile 2008.

[59] Ovviamente non redatta da Maddalena.

[60] Si vedano le sentenze Corte Cost. 16 settembre 2016, n. 210 e 6 luglio 2012, n. 171.

[61] Così F.S. Marini, *La chiamata in sussidiarietà e le materie trasversali*, in G. Guzzetta – F.S. Marini – D. Morana, *Le materie di competenza regionale*, Napoli, 2016, XVIII ss.. Si vedano anche: C. Mainardis, *“Materie” trasversali statali e (in)competenza regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010; R. Bin, *La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell’interesse nazionale*, in *Istituzioni del federalismo* 2009; A. D’Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXIII, n. 1, marzo 2003, 15 ss. e, più recentemente, Id. *Diritto regionale*, cit. 161-165.

[62] F.S. Marini, *La chiamata in sussidiarietà e le materie trasversali*, cit., XVIII-XIX.

[63] Così A. D’Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., 21-23 e Id, *Diritto regionale*, cit. 161.

[64] Rileva D’Atena, *Diritto regionale*, cit. 161, che da tale caratteristica discende il corollario per cui tali materie, ancorché assegnate alla competenza esclusiva dello Stato, non escludono dal proprio ambito di incidenza i legislatori regionali.

[65] Op. ult. cit. 164-165.

[66] Così A. D’Atena, *Diritto regionale*, cit., 164-165. L’Autore evidenzia rilevanti punti di contatto tra le materie trasversali e la *konkurrierende Gesetzgebung* del federalismo mitteleuropeo: «la *competenza concorrente* (detta) *alla tedesca*. La quale pone il legislatore centrale in condizione di articolare variamente il proprio rapporto con i legislatori locali, permettendogli, non solo di indirizzarne, ma anche di espropriarne la competenza, occupando ambiti a questa altrimenti riservati».

[67] Così F. Benelli – R. Bin, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, a. XXXVII, n. 6/2009, 1185 ss.. Gli Autori rilevano che «attraverso le competenze trasversali si realizza un concorso di fonti non esplicitamente regimentato dalla Costituzione». Ne risulterebbe ripasmata la stessa ricostruzione della potestà legislativa esclusiva disciplinata dall’art. 117, comma 2, Cost., in quanto accanto a materie esclusive “classiche” – in cui ogni iniziativa legislativa regionale sembrerebbe radicalmente preclusa – si affiancherebbero settori – quelli appunto trasversali - «solo apparentemente esclusivi, in quanto la concorrenza sul medesimo campo materiale di fonti statali e regionali diviene, invece, l’elemento essenziale del *modus operandi* di tali porzioni dell’ordinamento».

[68] R. Bin, *La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell’interesse nazionale*, cit., rileva che «Ciò accade con particolare evidenza quando le materie esclusive richiamano “valori costituzionali» che non impegnano solo lo Stato, ma ogni componente della Repubblica, e quindi anche le Regioni. Se l’ambiente, la libertà del mercato

e della concorrenza, la tutela dei beni culturali, la ricerca scientifica sono “valori” costituzionali, essi si impongono e debbono essere perseguiti anche dalla legislazione regionale. Le “materie trasversali” portano lo Stato a “invadere” ambiti materiali regionali, ma consentono altresì alle Regioni, muovendo dalle attribuzioni loro riconosciute dalla Costituzione, di emanare leggi che oltrepassano la membrana che avvolge le competenze statali, anche se esse sono definite “esclusive” Il che vuol semplicemente dire che quelle competenze non sono più esclusive». S. Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit, 343-345, invece, commentando la sentenza n. 207 del 2002, trova sorprendente che la Corte ammetta, in una competenza *esclusiva* dello Stato (la determinazione degli *standards* di tutela dell'ambiente) la concorrenza della legge regionale, quando dovrebbe essere fuor di dubbio «che nel campo riservato allo Stato in nessun caso la legge regionale debba intervenire». L'Autore, quindi, rileva che il principio di complementarietà delle norme costituzionali sulla competenza e di quelle sui diritti può trovare applicazione nel nostro ordinamento attraverso l'accettazione «di una concorrenza delle competenze proprie dello Stato e delle Regioni alla realizzazione del sistema dei diritti stessi, per il quale non vale più la regola della prevalenza della legge statale sulla legge regionale, ma quella della maggiore garanzia e tutela dei diritti costituzionali».

[69] Sentenze 17 dicembre 2003, n. 370; 13 gennaio 2005, n. 50; 23 giugno 2010, n. 278.

[70] Quello della “prevalenza” è il criterio generale utilizzato dalla Corte per individuare la materia cui sussumere la norma sottoposta al suo giudizio, quando l'indagine sull'interesse tutelato dalla disposizione al vaglio di legittimità conduca a verificare la presenza di una pluralità di interessi alla radice dell'intervento normativo, tale da poterlo ascrivere ad una pluralità di materie legislative, in ipotesi afferenti a potestà legislative diverse. Usando le parole della Corte: «l'applicazione di questo strumento per comporre le interferenze tra competenze concorrenti implica, infatti, da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall'altro, che una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso della normativa sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale, ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità (sentenza n. 222 del 2006)» (Corte Cost. 21 giugno 2010, n. 226). Nel caso in cui l'intreccio fra interessi contemplati in un medesimo corpo normativo sia così intenso da risultare inestricabile, anche utilizzando il criterio della prevalenza (c.d. *concorrenza di competenze*), la Corte ricorre al criterio (residuale) della “leale collaborazione”: scioglie, cioè, in via procedurale il nodo della attribuzione, affermando che la disciplina statale deve garantire il coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio della competenza normativa. Si veda, sul punto, in dottrina: S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, 2012, in particolare 182-183 e 246 ss.. Si veda, però, anche per una lettura critica di tale impostazione, P. Maddalena, *Come si determina la materia di cui all'art. 117 Cost.*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2010, 3621 ss.. Secondo tale Autore, «la teoria della cosiddetta «prevalenza» (di solito usata a favore dello Stato) non ha

diritto di cittadinanza giuridica», in quanto «le competenze vivono e si applicano l'una indipendentemente dall'altra».

[71] F. Benelli – R. Bin, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, cit.. Rilevano gli Autori che «il criterio della prevalenza serve a coordinare le competenze esclusive dello Stato con quelle regionali: tutto dipende dalla possibilità di collocare in una determinata materia il “nucleo essenziale” della disciplina contesa. Esso va identificato sulla base della *ratio* della disciplina stessa, assunta unitariamente, badando al suo contenuto fondamentale, non anche ai suoi riflessi laterali. (...) Accertata la competenza legislativa “prevalente”, essa diviene “piena”, porta cioè con sé tutte le funzioni amministrative, senza necessità di subordinarne l'esercizio a procedure di leale collaborazione». Sul punto si veda anche F. Benelli, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 281, Evidenziano tale evoluzione centralistica della Giurisprudenza costituzionale, attraverso l'applicazione del criterio della prevalenza, anche F. Manganiello, *Perché la prevalenza è sempre la risposta? Nota a Corte cost. n. 88/2009*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 luglio 2009; E. Buoso, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1/2008, 61 ss.; F. Benelli, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 1/2008, 905 ss.. Parla di «apparente utilizzo del criterio di prevalenza» S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit. 196-198. Secondo l'Autore, laddove vi sia esercizio di potestà legislativa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (e, parimenti, nella materia «tutela della concorrenza»), ancorché vi sia invasione della competenza regionale, «la legislazione statale (in ultima analisi sul modello del vecchio interesse nazionale) assume la funzione di limite alla legislazione regionale. Cioè, lo spazio occupato dallo Stato in queste materie, anche se incide su competenze regionali, è automaticamente sottratto alle Regioni, le quali non possono reclamare un coinvolgimento in chiave di collaborazione rispetto all'esercizio della potestà legislativa statale e perdono anche la potestà regolamentare». L'Autore, però, ritiene in generale che «(L'applicazione del criterio della prevalenza può condurre a individuare come prevalenti competenze regionali, concorrenti o residuali. In questo caso, il legislatore statale può intervenire se – e dovremmo poter affermare: solo se – ricorrono i presupposti della chiamata in sussidiarietà e con le garanzie collaborative individuate» (247). Si veda anche, più in generale sui rapporti tra potestà legislativa statale e regionale: F. Modugno, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in F. Modugno – P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV, *Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione*, Napoli, 2008, 33: «la potestà legislativa statale e quella regionale corrono lungo una linea di competenze bensì differenziate, quanto alla *possibilità* e al *modo di esercizio*, ma modellata sulla (eventuale) *preferenza della legge statale*»; S. Parisi, *Potestà residuale e «neutralizzazione» della riforma del Titolo V*, *Scritti in onore di M. Scudiero*, Tomo III, Napoli, 2008, 1597 ss...

[72] Cfr. P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di*

solidarietà e di elevata protezione, cit., 585-586: «(l)l riconoscimento della tutela dell'ambiente come "valore costituzionale" non comporta affatto la conseguenza preclusiva che la medesima sia configurata come una "materia", in quanto i due concetti definiscono vicende giuridiche diverse. A quest'ultimo termine, infatti, va conferito il corretto significato di un dato oggettuale compiutamente definito, in relazione al quale opera un complesso organico di norme coordinate e indirizzate verso un fine unitario, cioè la cura di un determinato bene giuridico o – come nella fattispecie – di un insieme di beni e di interessi pubblici». Lo stesso Maddalena ha affermato che la tutela dell'ambiente ha una natura, non solo «oggettivistica», ma anche «finalistica», in quanto «la Costituzione, non solo impone una disciplina, ma impone che questa disciplina tenda anche ad un miglioramento del bene protetto» (P.Maddalena, *Come si determina la materia di cui all'art. 117 Cost.*, cit., 3621). L'Autore però ritiene che non sia possibile parlare di «materia trasversale», poiché «non è logicamente pensabile una materia che "attraversi" o "contenga" altre materie». *Ibidem*.

[73] La dottrina che ha commentato quella giurisprudenza ha evidenziato come la stessa «sembra - del tutto correttamente - rilevare come la qualifica di "valore costituzionale" non risulti affatto incompatibile con la configurabilità della "tutela dell'ambiente" anche in termini di "materia" rilevante ai fini del riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni» (M. Cecchetti, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, cit. 27). Si veda anche D. Porena, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale* cit. 26: «L'impressione che si trae dai *dicta* richiamati è che la Consulta abbia voluto in parte "rimediare" ai problemi di conflittualità istituzionale emersi a seguito delle strade inizialmente percorse, offrendo una "sistemazione" più convincente della prospettiva costituzionale dell'ambiente, nelle due diverse dimensioni sia di "valore" che di "materia"».

[74] Si veda V. Cerulli Irelli – C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Quaderni di Astrid, Bologna, 2004, 27-28, ove si evidenzia che le materie trasversali riflettono «esigenze unitarie riferibili alla Repubblica "costituita" ai sensi dell'art. 114, comma 1, anziché esigenze coessenziali allo Stato-soggetto».

[75] Considerato da autorevole dottrina il criterio più affidabile ai fini dell'interpretazione delle materie (A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2017, 156). A giudizio di tale Autore «È, infatti, ragionevole ritenere che, quando il legislatore costituzionale non sente il bisogno di offrire direttamente la definizione delle nozioni da esso impiegate, queste ultime siano attinte dalla normazione vigente all'epoca del suo intervento».

[76] S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., 272.

[77] V. Onida, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, 2011, 578.

[78] Ad esempio, art. 7, comma 4, d.lgs. 152/2006, a mente del quale «sono sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV al presente decreto».

[79] Corte cost. 11 dicembre 2013, n. 300; Corte cost. 22 maggio 2013, n. 93 con nota di S. Calzolaio, *La stretta «VIA» della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2013, 1625D ss; Corte cost. 22 luglio 2011, n. 227, con nota di L. Corti, *I limiti della normativa regionale in materia di procedimento per la valutazione di impatto ambientale: la Corte costituzionale ribadisce la prevalenza della legge statale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, n. 1/2012, 49B ss.; 28 maggio 2010, n. 186, con nota di T. Marrocco, *ibidem*, n. 6/2010, 978 ss.

[80] Cfr. in questi termini: P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, cit., 586.

[81] M. Cecchetti, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, cit., 28. Si chiede l'Autore «se sia o meno confermabile il punto di arrivo che era stato raggiunto prima della svolta del 2007 e che - si osservi - risultava pienamente conforme al modello comunitario di rapporti tra Comunità e Stati membri individuato nell'art. 178 del trattato CE (oggi riprodotto nell'art. 193 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea: divieto generale per le Regioni di "attenuare" i livelli di tutela ambientale stabiliti dallo Stato, salvo esplicita autorizzazione contenuta nella stessa legislazione statale; potestà generale delle Regioni - senza bisogno di una esplicita norma abilitatrice - di introdurre misure e livelli di tutela dell'ambiente più rigorosi e restrittivi rispetto agli *standard* fissati a livello statale; divieto di deroghe più rigorose nel caso in cui gli *standard* statali siano espressione di bilanciamenti tra interessi diversi, non soltanto ambientali, facenti comunque capo a materie nelle quali lo Stato possa vantare un titolo di intervento normativo; divieto di deroghe alla disciplina statale di allocazione di funzioni amministrative a determinati livelli di governo, salva esplicita abilitazione della legge regionale ad opera della stessa legislazione statale».

[82] Tra le tante: Corte Cost. 11 luglio 2014, n. 197; 2 dicembre 2013, n. 300; 24 ottobre 2013, n. 246.

[83] Si veda P. Carpentieri, *Paesaggio contro Ambiente*, in *Urbanistica e appalti*, n. 8/2005, 931 ss..

[84] «Le Regioni possono perseguire finalità di tutela dell'ambiente utilizzando le loro competenze legislative nelle materie *contigue o connesse*» (M. Cecchetti, *La materia «tutela*

dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti, cit., 29).

[85] «L'altro titolo di competenza normativa ambientale delle Regioni che la giurisprudenza costituzionale ha fino ad oggi sempre ammesso consiste nella esplicita abilitazione, da parte della legislazione statale, di un intervento della fonte regionale che, altrimenti, in assenza di tale previsione e in virtù del quadro costituzionale delle competenze, risulterebbe per definizione illegittimo» (M. Cecchetti, *op.ult.cit.*, 29).

[86] M. Cecchetti, *op. ult. cit.*, 30-31. L'Autore rileva che «(S)e si ritenga di poter riconoscere alle Regioni una competenza ambientale soltanto "indiretta", cioè fondata sull'integrazione della tutela dell'ambiente all'interno di discipline afferenti a materie diverse, la conseguenza obbligata dovrebbe essere, in linea di principio, l'assoluta inderogabilità delle discipline statali riconducibili alla competenza in materia di tutela dell'ambiente. Se, invece, si ritenga di poter riconoscere alle Regioni il potere di derogare in senso più restrittivo agli *standard* uniformi di tutela fissati dallo Stato per tutto il territorio nazionale, la conseguenza obbligata dovrebbe essere quella di ammettere che i legislatori regionali dispongano di una competenza ambientale *diretta e residuale* rispetto a quella spettante al legislatore statale, in base alla quale quest'ultimo può liberamente stabilire i livelli "minimi-essenziali" di tutela dell'ambiente senza poter escludere – salvi i limiti evidenziati nella sentenza n. 307 del 2003 – l'incremento di tali livelli ad opera delle Regioni».

[87] La Corte costituzionale, con la sentenza n. 232 del 23 luglio 2009, ha deciso ricorsi proposti da diverse regioni contro le norme del Codice dell'ambiente in materia di «difesa del suolo e lotta alla desertificazione» (Parte III, sezione I, d.lgs. n. 152 del 2006), ha chiarito che tali disposizioni sono riconducibili alla materia «tutela dell'ambiente», in quanto «miranti non già a disciplinare come e secondo quali regole l'uomo debba stabilire propri insediamenti (abitativi, industriali, eccetera) sul territorio, bensì a garantire un certo stato del suolo».