

IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE E DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE TRA STATO E REGIONI IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE.

Laura Sancilio *

Abstract [It]: il presente contributo ripercorre il processo che ha condotto la tutela dell'ambiente a divenire materia di competenza "contesa e condivisa" tra Stato e Regioni, ponendo in evidenza le più significative sentenze della Corte Costituzionale intervenute prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e che hanno concorso, l'una dopo l'altra, a tracciare gli attuali confini della competenza legislativa e della funzione amministrativa in materia ambientale, ponendo le basi per la modifica dell'art. 9 Cost. effettuata a cura della legge costituzionale n. 1/2022. Lo scopo del presente scritto è quello di indagare le potenziali ripercussioni della modifica dell'art. 9 Cost. sul riparto di competenze, sia sul piano interno che sul piano dei rapporti tra Italia e Unione europea, anche alla luce delle storiche sentenze della Corte costituzionale e della recente giurisprudenza costituzionale.

Abstract [En]: this study aims to analyse the process through which the environment protection became matter of shared (and disputed) legislative competence and administrative functions between State and Regions. In order to do so, the paper highlights the most relevant and historic rulings of the Constitutional Court, comparing the judgments prior to the reform of Title V with the subsequent ones, including the most recent case law which laid the foundation for the current legislative framework and for the amendment to Article 9 of the Italian Constitution, introduced by Constitutional Law No. 1/2022. In particular, the final objective of this research is to illustrate the impact of the amendment to Article 9 on the allocation of legislative powers - regarding the Environment protection's matter - between Regions and State but also between State and European Union.

SOMMARIO: 1. Introduzione. La materia della tutela ambientale nella Costituzione del 1948 e la sua graduale emersione dall'originario art. 9 Cost.. - 2. La riforma del Titolo V della Costituzione: l'ambiente entra tra le "parole" della Costituzione. - 3. Una parentesi amministrativa. - 4. Il nuovo assetto della competenza Stato-Regioni in materia di tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V: i problemi di coordinamento e le risposte della Corte costituzionale. - 5. Lo stato dell'arte: un «regime di competenza legislativa dinamico». L'esempio di due (solo in apparenza) contraddittorie sentenze della Corte costituzionale. - 6. Il novellato articolo 9 della Costituzione: i suoi diretti e indiretti riflessi sul riparto di competenza Stato-Regioni e sul rapporto tra Stato ed Unione europea. - 7. Alcune riflessioni conclusive: la Tutela ambientale da competenza contesa a condivisa.

1. Introduzione. La materia della tutela ambientale nella Costituzione del 1948 e la sua graduale emersione dall'originario art. 9 Cost..

Il diritto dell'ambiente è un diritto ad eziologia principalmente giurisprudenziale e, più nello specifico, è il frutto del lavoro lento della giurisprudenza costituzionale, che è intervenuta a modellarne i confini e il contenuto.¹

L'evoluzione della materia nel nostro ordinamento giuridico, come autorevole dottrina insegna,² essenzialmente può riassumersi in tre "momenti": a) dalla irrilevanza alla rilevanza giuridica dell'ambiente; b) dalla rilevanza giuridica all'affermazione dell'ambiente come interesse «assoluto»³ e «primario»⁴ (cristallizzato all'interno dell'art. 9 Cost.); c) da interesse primario ed assoluto a valore costituzionalmente rilevante da bilanciarsi, però, necessariamente con valori altrettanto rilevanti e protetti dall'ordinamento.⁵ Chiaramente, il processo di cambiamento che l'ambiente ha attraversato per approdare, finalmente, tra i primi articoli della Costituzione, ha riversato i suoi effetti anche sul riparto di competenze legislative e delle funzioni amministrative tra lo Stato e le Regioni. Ogni volta, infatti, che la sensibilità giuridica in relazione alla materia dell'ambiente cambia, deve anche valutarsi quale sia il livello di governo più adatto ad occuparsi della sua disciplina, in considerazione delle mutate esigenze connesse alla sua tutela. Questo tipo di valutazione è stata svolta, nel tempo, sia dal legislatore che dalla Corte costituzionale, chiamata, quest'ultima, a tracciare una linea interpretativa dell'art. 117 Cost. anche, alle volte, innovando rispetto a quanto esso esplicitamente prevedeva. L'attuale quadro della competenza legislativa in materia di ambiente è dunque ampio e complesso.

Il presente contributo ripercorre il processo che ha condotto l'ambiente ad essere elevato a valore costituzionale primario ed assoluto, passando per gli snodi storici fondamentali dal 1948 ad oggi ed analizzando, nello specifico: 1) il peso della materia della tutela ambientale nella Costituzione del 1948 e gli sviluppi giurisprudenziali che hanno posto le basi per la riscrittura, nel 2001, dell'art. 117 Cost.; 2) i conflitti sulla competenza sorti dopo la riforma del Titolo V e risolti in vario modo dalla Corte costituzionale; 3) il riflesso della graduale emersione della materia della tutela ambientale sul riparto di funzioni amministrative prima e dopo il 2001; 4) la riforma dell'art. 9 Cost. a cura della legge costituzionale n. 1/2022 e le sue implicazioni sul piano del riparto di competenze Stato-Regioni in materia.

Ci si sofferma, dunque, primariamente, sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni disegnato dai padri costituenti.

¹ * *Dottoranda di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Trieste e l'Università degli Studi di Udine.*

Per un esaustivo *excursus* per punti dell'evoluzione dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale si rimanda a 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*, in *federalismi.it*, 9/2010, p. 2; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000.

² G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2/2015, pp. 2 e 3.

³ Corte Cost., sent. n. 641 del 1987.

⁴ Corte Cost., sent. n. 151 del 1986.

⁵ Si precisa, comunque, che, almeno in relazione al paesaggio, la Corte costituzionale ha in passato chiarito che né la qualifica di primarietà né quella di assolutezza conferiscono al valore paesaggistico un potere maggiore della mera prevalenza su interessi che non hanno portata costituzionalmente rilevante. La primarietà e l'assolutezza del valore paesaggistico non pongono, dunque, il paesaggio in posizione sovraordinata rispetto ad altri interessi primari; tutt'al più può essere bilanciato con essi. Con sent. n. 196/2004, la Corte aveva infatti chiarito che la primarietà del valore paesaggistico «non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala di valori costituzionali». [cfr. 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*, 1/2008, p. 4.]

Con l'avvento della Costituzione si è infatti introdotto (all'interno dell'art. 117 Cost.) un vasto elenco di materie di competenza concorrente e non anche esclusiva delle Regioni ordinarie (al contrario delle Regioni speciali, che invece erano destinatarie anche di una potestà legislativa definita esclusiva)⁶ ed una parallela clausola di residualità che lasciava allo Stato la disciplina di tutte quelle altre che non fossero espressamente previste come di competenza regionale. L'originario intento dei padri costituenti di conferire, sì, alle Regioni un qualche potere legislativo, ma sempre esercitabile sotto l'attenta *direzione* del legislatore statale, si evinceva sia dal tipo di competenza attribuita alle Regioni (di tipo concorrente), sia dal tipico procedimento di formazione delle leggi regionali: prima della riforma del Titolo V la delibera legislativa regionale doveva passare al vaglio del Governo.⁷ Tali elementi danno prova del difficoltoso processo di affermazione di un vero e proprio decentramento politico.⁸

L'idea di fondo, secondo cui le Regioni non dovessero essere titolari di rilevanti poteri, almeno in campo legislativo, si intuisce anche dalla portata terminologica volutamente adottata dai padri costituenti nella descrizione della competenza regionale. Infatti l'originario art. 117 Cost. non conteneva al suo interno il riferimento ad una funzione legislativa vera e propria delle Regioni, ma stabiliva che esse potessero emanare «*norme legislative*»: secondo alcuni, tale scelta terminologica suggerirebbe l'intento dei padri costituenti di rimarcare anche lessicalmente che la "funzione legislativa" fosse una esclusiva prerogativa statale e che quella regionale non potesse che essere una eccezione alla regola.⁹

Con riferimento, nello specifico, invece, alla materia dell'ambiente, al tempo della stesura della Carta Costituzionale, non si era ancora formata una sensibilità tale da considerare l'ambiente una materia unitaria, da tutelare *in toto* e non solo nelle sue singole componenti; tanto è vero che il testo costituzionale non presentava al suo interno la parola "ambiente", ma solo quella di "paesaggio", di significato diverso¹⁰. Ciò rendeva dunque difficoltoso anche l'inquadramento della materia sotto il profilo del riparto della competenza tra Stato e Regioni, il quale rispecchiava appieno la sua frammentarietà. Del resto, l'ambiente ha iniziato a trovare posto all'interno delle Costituzioni dei vari Stati in tempi relativamente recenti, verosimilmente come riflesso della crescita delle politiche di contrasto allo spreco e del crescente rischio di depauperazione di risorse che non sono così inesauribili come si immaginava un tempo. La prima Costituzione ad introdurre l'ambiente tra i suoi diritti fondamentali è stata la Costituzione greca, del 1975. Questo dato è eloquente.

Dal momento, dunque, che la Costituzione italiana non riservava all'ambiente un autonomo spazio tra le materie elencate nell'art. 117 Cost., eventuali controversie sulla competenza si risolvevano attraverso la riconduzione della disciplina a materie note. Perciò,

6 R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 428; M. RUOTOLO, *Capitolo IX. Le autonomie territoriali*, in AA.VV., *Diritto pubblico*, F. Modugno (a cura di), seconda edizione, Giappichelli, Torino, 2015, p. 515.

7 BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 13 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 60 ss.

8 Per un approfondimento sul substrato politico e storico che ha accompagnato il dibattito in assemblea costituente sui poteri da conferire alle Regioni, si suggerisce la lettura di S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

9 M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, relazione al Convegno di Roma del 19 dicembre 2001 su *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie*, ora in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002, p. 2.

10 V. *infra*, § 7.

laddove la materia da disciplinare rientrasse in una delle materie quali «urbanistica;¹¹ [...] acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste», era pacifico che la competenza fosse concorrente.¹² Il problema si poneva, invece, con riguardo alle materie che non erano così circoscritte da rientrare tra quelle in elenco,¹³ ma che riguardavano principalmente la macro-materia della tutela ambientale, di cui, però, come detto, la Costituzione non faceva espressa menzione. In questi casi si tentava di verificare se la materia da disciplinare potesse farsi rientrare in qualche modo tra quelle di competenza statale (tutela del paesaggio o diritto alla salute, per esempio), con la conseguenza che la competenza legislativa su tale disciplina diveniva prerogativa esclusivamente statale. Vista la difficoltà nell'inquadrare la materia di volta in volta da disciplinare, si fecero sempre più forti le spinte per l'inserimento in Costituzione della materia della tutela ambientale come vera e propria materia autonoma.

Il riconoscimento della tutela dell'ambiente quale materia parte dal riconoscimento di un diritto alla sua tutela quale diritto della persona. Ciò è avvenuto attraverso l'interpretazione dell'art. 9 Cost., riferito al paesaggio inteso non solo come insieme di bellezze naturali ma anche come insieme di tutti gli elementi naturali che compongono l'*habitat* dell'uomo. Questa ultima interpretazione (che muove da una concezione cd. monista) si è venuta ad affermare nel tempo attraverso le pronunce di diversi organi giurisdizionali e si è anche spesso scontrata con linee interpretative giurisprudenziali opposte, che spingevano verso una concezione pluralista, tendente invece alla separazione dei concetti di paesaggio ed ambiente.¹⁴

Il primo importante passo verso il riconoscimento di un diritto alla tutela ambientale è stato compiuto per la prima volta dalla Corte di Cassazione con la sentenza delle Sezioni Unite n. 5172 del 6 ottobre 1979, con la quale - pur non ancorando il diritto ambientale all'art. 9 Cost. - la Corte ha individuato il diritto all'*ambiente salubre* come derivante dal diritto alla salute. Questa sussunzione trae fondamento dall'assunto per cui la salute dell'essere umano è direttamente collegata allo spazio di vita nel quale si realizzano le sue relazioni, nel quale egli si muove e nel quale egli deve poter dunque agire senza incorrere in pericoli per la sua incolumità.¹⁵ In altri termini, se non si garantisse un ambiente salubre, non potrebbe dirsi

11 La materia dell'urbanistica è stata il viatico attraverso il quale la protezione ambientale ha trovato riconoscimento normativo. Nello specifico, tale riconoscimento è avvenuto attraverso l'art. 80 D.P.R. 616/1977. [Cfr. A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 3/2021, p. 2.]

12 P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *federalismi.it*, 20/2020, p. 123.

13 Si precisa che la *ratio* sottesa al riparto di competenze allora concepito, stava nel conferire allo Stato il compito di disciplinare le materie che riguardavano per loro natura gli interessi generali di tutti i cittadini e di lasciare invece alle Regioni la disciplina di interessi prevalentemente locali, che risentivano necessariamente delle caratteristiche dei singoli territori. Anche per questo motivo, dunque, le materie di competenza regionale concorrente erano così specifiche e circoscritte.

14 Non ci si sofferma sull'evoluzione storica di queste due contrapposte visioni dell'art. 9 Cost., ma si consenta di rimandare, sul punto, a L. SALVEMINI, *I principi di diritto dell'ambiente*, Torino, 2019, p. 4 ss.

15 Nello specifico, la Corte imposta il suo ragionamento logico-giuridico come segue: «*Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende manifesto che la protezione non si limita all'incolumità dell'uomo, supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti e così fatto specifico bersaglio di azioni aggressive, ma è diretta ad assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità, senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla*

effettivamente e pienamente tutelato neanche il diritto alla salute che ad esso sottende. L'importanza che stava assumendo l'ambiente portò, peraltro, qualche anno dopo, ad istituire il Ministero dell'ambiente, con l. n. 349 dell'8 luglio 1986.¹⁶

La necessità di tutelare l'ambiente, che era emersa in maniera prorompente attraverso la sentenza n. 5172/1979 della Corte di Cassazione, è stata successivamente riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, nel 1987. Con la sentenza n. 167 del 15 maggio 1987, la Corte ha infatti chiarito che «*il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, secondo comma), imponendo alla Repubblica - a livello di tutti i soggetti che vi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali - di perseguirne il fine precipuo di tutela (sentenza n. 94 del 1985)*». Nello stesso anno, con la sentenza n. 210 del 28 maggio 1987, ha riconosciuto poi la tutela dell'ambiente come diritto costituzionalmente protetto e di competenza legislativa statale, in virtù della sua dimensione nazionale.¹⁷ Quest'ultima sentenza costituisce un vero e proprio punto fermo della materia,¹⁸ in quanto, in quella occasione, la Corte ha letto l'art. 9 Cost. alla luce del suo combinato disposto con l'art. 32 Cost. ed ha affermato che chiunque cagioni un danno ambientale lede un «*diritto della persona ed interesse dell'intera collettività*», che rappresenta uno dei valori «*che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (art. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione*». La Corte ha anche ricordato che «*la natura degli interessi da curare e salvaguardare, il loro livello, afferente all'ambito nazionale, le sostanziali finalità che sono quelle della protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.) [...] giustificano ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato che sono anche in funzione di indirizzo e coordinamento, come si rileva anche specificamente dalla previsione di intese tra lo Stato e i soggetti di autonomia, anche speciale, per l'intreccio degli interessi nazionali, regionali e provinciali*».

Una volta, dunque, riconosciuto l'ambiente come diritto costituzionalmente protetto e, nello specifico, incardinato nell'art. 9 Cost., la difficoltà che si è posta è stata quella di definire un chiaro assetto di competenze, idoneo a distinguere la competenza statale in materia di tutela ambientale generale da quella regionale frammentata che si riferiva a singoli settori della materia ambiente. In particolare, accadeva spesso che si verificassero conflitti tra Stato e Regioni sulla titolarità della funzione legislativa da esercitare in relazione ad una data materia che inerisse sia, in generale, all'ambiente che, in particolare, ad un suo specifico settore e ciò avveniva in quanto «*sullo stesso oggetto insistono interessi diversi*», come, ad esempio, «*quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni*»¹⁹. La conseguenza di ciò è stato un numero elevato di interventi interpretativi dell'art. 117 Cost. a cura della giurisprudenza costituzionale, che ha posto le basi per la sua riscrittura nel 2001 e per l'individuazione di un nuovo criterio di allocazione della competenza legislativa, non più inerente all'oggetto della materia ambientale da disciplinare, ma alla *finalità* che la disciplina legislativa intende realizzare: se di tutela dell'ambiente, allora sarà di competenza statale, se

vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre.».

16 Il termine "ambiente" era stato usato anche in precedenza per denominare l'allora nuovo "Ministero per i beni culturali e l'ambiente" (legge n. 5 del 29 gennaio 1975).

17 Tra i tanti commenti alla sentenza, si evidenzia la nota di A. CORPACI, *Osservazioni in tema di valutazione di impatto ambientale, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 210 del 1987*, in *Le Regioni*, 1987, p. 1621 ss.

18 P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1/2010, p. 685 ss; S. FLORIO, *Paesaggio, ambiente, panorama: tutela multilivello per uno statuto di diritto*, Aracne, 2020, p. 55.

19 Corte Cost. sent. n. 378/2007.

di valorizzazione di esso la competenza sarà regionale. Già, infatti, con la sentenza n. 239/1982, la Corte costituzionale aveva evidenziato come fosse lo *scopo* sotteso all'atto normativo a suggerire la materia interessata e, dunque, anche il soggetto competente a disciplinarla.²⁰ La Corte ha, con il tempo, chiarito che, essendo l'ambiente un bene immateriale unitario, la sua protezione trascende le diverse competenze di settore.²¹ Il *focus*, nel tempo, si è dunque spostato dall'*oggetto* della disciplina allo *scopo* della disciplina e tale mutamento di sensibilità è dovuto all'affermarsi di un vero e proprio diritto alla tutela dell'ambiente (ricondotto, come visto, all'art. 9 Cost. dalla Corte costituzionale), sebbene con il tempo, la Corte costituzionale si sarebbe poi sempre più discostata dal riconoscimento della tutela dell'ambiente quale "diritto" e sempre più indirizzata verso il riconoscimento, invece, della tutela ambientale come "valore" costituzionale. Tale mutamento di prospettiva è oggi reso evidente dall'attuale formulazione dell'art. 9 Cost. (modificato con legge costituzionale n. 1/2022), che non pone più dubbi circa la qualificazione giuridica della tutela dell'ambiente quale valore e non diritto.

Ad ogni modo, la giurisprudenza degli anni successivi al 1948 ha avuto inevitabili ricadute sul riparto di competenze Stato-Regioni²² e ha posto le basi per la riscrittura del Titolo V della Costituzione nel 2001. Ad oggi, si constatata dunque che il vecchio elenco di materie riferite all'ambiente e contenuto nell'art. 117 Cost. sia stato sostituito dalla previsione di due macro-materie, lasciate alla competenza rispettivamente statale esclusiva e regionale concorrente a seconda della finalità dell'intervento legislativo: la "*tutela dell'ambiente*" e la "*valorizzazione dei beni ambientali*"^{23,24}. Tuttavia, anche l'assetto di competenze finalmente disegnato dal novellato art. 117 Cost. portò con sé incertezze applicative, sebbene diverse dalle precedenti. Il problema fondamentale nel ripartire le funzioni legislative in questa materia sta nel fatto che l'ambiente, per sua natura, permea potenzialmente un vasto numero di altre materie sia di competenza regionale che statale, ciò implicando in ogni caso inevitabili sconfinamenti della competenza ambientale nelle altre e viceversa. Per tale motivo, la Corte costituzionale, dopo la riforma, ha affrontato il delicato problema della linea di demarcazione tra i diversi concetti di "valorizzazione" e "tutela" (sul punto, ad esempio, emblematica la sentenza del 28 marzo 2003, n. 94).

Il cambio di paradigma appena illustrato, peraltro, destò perplessità in buona parte della dottrina, preoccupata del destino delle disposizioni regionali adottate in materia ambientale fino a quel momento, in conformità con il precedente assetto di competenze stabilito dal 117 Cost.²⁵.

2. La riforma del Titolo V della Costituzione: l'ambiente entra tra le "parole" della Costituzione.

²⁰ Per approfondimenti si rimanda a S.MANGIAMELI, *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in S. Mangiameli (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*, Giuffrè, Milano 1998, p. 141.

²¹ Corte Cost., sent. n. 356/1994.

²² L. SALVEMINI, *La nozione giuridica di ambiente e i riflessi sulla sua tutela*, in A. PALOMBA, L. SALVEMINI, T. ZANETTI, *Arte e legalità. Per un'educazione civica al patrimonio culturale*, San Paolo Edizioni, 2018, p. 121 ss.

²³ Secondo il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, per "valorizzazione dei beni ambientali" si intende «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione».

²⁴ G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, cit., p. 3.

²⁵ Una lettura critica, da questo punto di vista, della riforma del Titolo V venne data da A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2001, pp. 2 ss.

La riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con l. cost. n. 3/2001, aveva il chiaro intento di permettere alle Regioni di rafforzare la loro autonomia; un tanto è rinvenibile già nella sola lettura del nuovo testo dell'art. 114 Cost., in base al quale la Repubblica è «costituita»²⁶ da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.²⁷ Nella nuova versione dell'articolo, quindi, si rende evidente che lo Stato, le Regioni e gli enti locali hanno una pari dignità costituzionale,²⁸ componendo, ognuno per la sua parte, la Repubblica.²⁹ Si precisa fin da subito che questa nuova formulazione dell'art. 114 Cost. sarà di fondamentale importanza nell'interpretazione dell'art. 9 Cost. per come modificato dalla legge cost. 1/2022. Di ciò si darà evidenza nel paragrafo dedicato alla recente modifica costituzionale.

Dalla configurazione della Repubblica nei termini sopra descritti sono discese infatti diverse conseguenze, tra cui la rivisitazione dell'assetto di competenze legislative stabilite dall'originario art. 117 Cost.³⁰ e l'inversione della clausola di residualità, ora operante in favore delle Regioni, le quali hanno competenza legislativa *esclusiva* (che la legislazione regionale residuale sia poi davvero piena ed esclusiva, questo è un assunto più teorico che pratico)³¹ su tutte le materie non specificamente individuate dall'art. 117 Cost. come di competenza regionale concorrente o statale esclusiva.³² Il potenziamento dell'autonomia regionale, nelle intenzioni dei redattori della riforma del 2001, ad ogni modo, è avvenuto su più fronti: tanto su quello legislativo³³ quanto su quelli amministrativo e finanziario.³⁴ Sebbene l'intervento di riforma non toccasse la prima parte della Costituzione (che, come noto, enunciano i principi fondamentali della Carta), esso ha segnato un punto importante nell'evoluzione del diritto ambientale, in quanto, per la prima volta, la parola "ambiente" ha fatto ingresso in Costituzione³⁵. Anzi, alcuni vedono proprio nell'introduzione del termine "ambiente" in Costituzione - seppur in riferimento al solo riparto di competenze tra Stato e Regioni - una sorta di *costituzionalizzazione indiretta* del diritto alla tutela dell'ambiente, che ha avuto l'effetto di rafforzare il suo *status* costituzionale, prima invece solo ricavabile

26 La precedente formulazione dell'articolo stabiliva, invece, che la Repubblica «*si riparte in Regioni, Province e Comuni*».

27 Ricordiamo che una parte della riforma del titolo V era stata già introdotta con l. cost. n. 1/1999, che aveva conferito piena autonomia statutaria alle Regioni in materia di forma di governo e consentito l'elezione diretta dei Presidenti regionali. [BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 20.]

28 R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6/2001, p. 1219.

29 Questo ebbe un riflesso anche, ad esempio, sul modo di considerare gli obblighi internazionali ed il rispetto dei trattati, che dopo la riforma del Titolo V diviene limite anche alla legislazione statale e non più solo a quella regionale.

30 AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Astrid, Roma, marzo 2002, p. 8.

31 Sul punto si rimanda a L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, pp. 343-363; nonché G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, pp. 1247-1271.

32 Sulla clausola di residualità si guardi a S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 341-378.

33 Per esempio le Regioni, dopo la riforma, possono stringere, nelle materie di loro competenza, «*accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*» (art. 117, comma 9, Cost.).

34 Come si approfondirà meglio nel prosieguo del contributo, la ripartizione delle funzioni amministrative, come noto, è stata improntata ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.), mentre la maggiore autonomia finanziaria delle Regioni è stata realizzata attraverso l'attribuzione ad esse del potere di stabilire e applicare tributi ed entrate propri (art. 119 Cost.).

35 A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, cit., p. 1.

implicitamente dall'interpretazione del termine "paesaggio" di cui all'articolo 9 Cost. in combinato disposto con l'art. 32 Cost.³⁶ L'ambiente come *parola* del nostro ordinamento, invece, aveva fatto ingresso nel "vocabolario giuridico" già in tempi remoti e, più precisamente, nel 1940, con la normativa di protezione delle bellezze naturali e del paesaggio introdotta con R.D. 1357/1940, art. 9, comma 2, n. 3 (*Regolamento sulla protezione delle bellezze naturali*)³⁷.

Ma venendo ora, nello specifico, alle novità introdotte dalla riforma relativamente al riparto di competenze legislative in materia ambientale, è indispensabile valutare se esse siano state significative o meno. Sul piano formale, certamente sì, la riforma ha implementato anzitutto in via generale l'apparato delle competenze regionali: ha introdotto una competenza residuale regionale ed ha effettuato un rovesciamento della clausola di residualità, come anzidetto.³⁸ Tuttavia, anche dopo la riforma del Titolo V, le Regioni hanno mantenuto una posizione sempre abbastanza marginale perché sono destinatarie, sì, della competenza concorrente in materia di "valorizzazione" dei beni ambientali, ma, al contempo, invece, la materia della "tutela" di un «*interesse unitario e insuscettibile di frazionamento*», quale è necessariamente l'ambiente, rimane un compito affidato allo Stato.³⁹

Come precedentemente accennato, tuttavia, l'art. 117 Cost., in apparenza sufficientemente definito e chiaro, in realtà delineava due tipi di competenze le cui sfumature conducevano ad una contaminazione reciproca dei poteri legislativi di Stato e Regioni.⁴⁰ Per tale motivo, la disposizione è stata gradatamente interpretata dalla Corte costituzionale, la quale ha fornito nel corso degli anni successivi alla riforma diverse riletture dell'art. 117 Cost.; a volte ritagliava ulteriori spazi di competenza per le Regioni ed altre riespandeva il potere di intervento statale, fino ad arrivare, ad oggi, ad un quadro complesso, ma stabile.

Si sottolinea sin d'ora che, ad oggi, la linea interpretativa che espande il potere di intervento legislativo statale a scapito di quello regionale sembra essere quella tendenzialmente prevalente e il motivo di ciò sta nell'evidente importanza di tutelare l'ambiente in maniera omogenea sul territorio nazionale; esigenza di cui era ben consapevole il legislatore durante la riscrittura dell'art. 117 Cost.. In generale, chiaramente, sono molti gli interessi sovraregionali che necessitano di disciplina unitaria ed è per questo che il legislatore

36 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.

37 Art. 9 R.D. 1357/1940: «*Nel pronunciarsi se uno degli oggetti contemplati dall'articolo 1 della legge meriti di essere protetto, la Commissione provinciale deve conciliare, per quanto è possibile, l'interesse pubblico con l'interesse privato. Deve poi tener presente, in modo particolare: [...]che a conferire non comune bellezza alle ville, ai giardini, ai parchi concorrono sia il carattere e l'importanza della flora sia l'ambiente, soprattutto se essi si trovino entro il perimetro di una città e vi costituiscano una attraente zona verde; [...]*».

38 La possibilità di espansione degli spazi di autonomia regionale è stata notevole se si pensa anche solamente che il nuovo art. 116 Cost. consente alle Regioni di essere destinatarie di «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*».

39 Questa era l'interpretazione che la dottrina subito successiva alla riforma del Titolo V dava alla materia della tutela dell'ambiente, vista, più che come materia, come 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*». [Così da A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2001, pp. 4 e 5; negli stessi termini anche F. BENELLI, *L'Ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 1/2004, pp. 176 ss.]

40 La possibilità di contaminazione tra le competenze statali e regionali come risultato della modifica dell'art. 117 Cost. era già stata segnalata in dottrina da P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 6/2001, p. 1224 ss.

del 2001, nell'intervenire sull'art. 117 Cost., ha trasformato la precedente clausola generale dell'interesse nazionale, ma non può affermarsi che l'abbia soppressa del tutto. Riservando infatti la tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva legislativa statale, si è conferito inevitabilmente a tale materia il potere di "attrarre verso l'alto" anche la disciplina di tutte quelle altre che toccano in qualche modo la materia della tutela dell'ambiente (d'altronde questo non è che il riflesso dell'operatività del principio di sussidiarietà anche in ambito legislativo, su cui torneremo più avanti)⁴¹. In altre parole, la dimensione unitaria dell'interesse ambientale tutelato diviene criterio di allocazione della potestà legislativa a livello statale e limite di esercizio di competenze proprie regionali⁴² e la decisione di lasciare la competenza legislativa ambientale a livello regionale (perché la specifica materia ricade nella competenza regionale, ma incidentalmente la sua disciplina persegue anche finalità ambientali) o di attrarla al livello superiore è dunque «*affidata ad una scelta di natura politica ma pur sempre ispirata a principi di adeguatezza e sussidiarietà*»⁴³. Ecco spiegato come il concetto di "interesse nazionale" non è tramontato del tutto con la riforma, ma è stato certo arginato, rimodellato e circoscritto, se vogliamo, alle sole materie che si è ritenuto idoneo disciplinare a livello nazionale per garantire *standard* di tutela omogenei su tutto il territorio della Repubblica.⁴⁴

La difficoltà nel ricondurre gli interventi regionali e statali nell'una o nell'altra materia (tutela ambientale o valorizzazione dei beni ambientali) è spiegata dal fatto che, come acutamente intuito da autorevole dottrina, la tutela dell'ambiente e la valorizzazione dei beni ambientali possono e devono intendersi, in realtà, come due facce di una stessa medaglia, con la conseguenza che un qualunque interprete dell'art. 117 Cost. si trova nella «*impossibilità di distinguere le due competenze, poiché da un lato non c'è tutela senza valorizzazione, dall'altro lato la valorizzazione è il miglior modo di attuare la tutela*».⁴⁵ Questa duplice natura dell'ambiente è

41 F. BENELLI, *L'Ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, cit., p. 184.; G. SCACCIA *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, 2/2004, p. 461 ss.

42 Questo concetto è espresso nella sentenza della Corte Cost. n. 62 del 29 gennaio 2005. F. SCALIA, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 3/2017, p. 12.

43 F. BENELLI, *L'Ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, cit., pp. 180 e 182.

44 Alcuni parlano di "trasfigurazione" di una clausola generale di interesse nazionale, altri sostengono, invece, che l'interesse nazionale sia semplicemente implicito nell'art. 5 Cost., perché espressione dell'unità stessa della Repubblica (si veda, ad esempio, il potere conferito al Governo dall'art. 120 Cost. di sostituirsi alle Regioni quando vi siano necessità di tutela dell'unità giuridica o economica). Favorevoli ad una tale lettura dell'art. 117 Cost. sono A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 aprile 2001; R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002; M. SCIARRA, *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in *rivistaic.it*, 11 aprile 2005; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario*, cit.; A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, cit., pp. 4 ss.. In generale, per una ricostruzione delle varie linee di pensiero esistite in dottrina sul punto, si rimanda a P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 6/2003, pp. 1007-1062.

45 G. M. FLICK, *L'archeologia "pubblica": ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della Costituzione*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2015, p. 8. Flick, nel medesimo articolo, distingue, attraverso una provocatoria metafora, le due posizioni rispettivamente dello Stato e delle Regioni: «*L'aver affidato la prima allo Stato e la seconda alle Regioni ha creato però una prateria senza confini precisi, dove imperversavano la "cavalleria" e gli "indiani"-rappresentati rispettivamente dall'uno e dalle altre - rivendicando ciascuno le proprie competenze e soprattutto la gestione delle risorse economiche per farvi fronte.*». Si sottolinea, comunque, che il difficile coordinamento tra competenze che viene a verificarsi di fatto quando entrano in gioco i concetti di tutela di un bene e di valorizzazione di esso, non è elemento che caratterizza solo la materia ambientale, chiaramente, ma tutte quelle

ben riassumibile nel concetto di “multifunzionalità ambientale”⁴⁶, usato nel 2008 dalla Corte Costituzionale per descrivere boschi e foreste, che costituiscono sia beni giuridici *ambientali* e, quindi, in quanto tali, bisognosi di tutela, che beni giuridici *patrimoniali* e, perciò, portatori in potenza di una funzione economico-produttiva impiegabile al meglio. L’esistenza di questa molteplice natura determina un “concorso” di competenze sul medesimo oggetto, l’ambiente.⁴⁷

Ma se su una medesima materia possono insistere più competenze, come visto, e se tale commistione crea eccessivi conflitti tra Stato e Regioni, è (sicuramente necessario, ma anche) sufficiente eliminare il problema a monte, attraverso un sistema istituzionale *a rete*,⁴⁸ collaborativo, in cui Stato e Regioni cooperino (idealmente) per delineare una disciplina completa e unitaria ma anche aperta alle peculiari esigenze dei vari nuclei periferici? Su questo argomento, la riforma del Titolo V della Costituzione è stata fondamentale, perché attraverso la formale rimozione della clausola dell’interesse nazionale, ha introdotto una nuova visione dei rapporti tra i vari livelli di governo, che «*obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale [...] più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi*».⁴⁹ Dunque, anche se una collaborazione legislativa tra Stato e Regioni non è contemplata nel nostro ordinamento,⁵⁰ essa è considerata da sempre un principio di carattere generale, che trova espressione nei numerosi strumenti di dialogo esistenti tra i vari livelli di governo.⁵¹

3. Una parentesi amministrativa.

materie “trasversali” presenti nell’art. 117 Cost. (come la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, la “tutela della concorrenza”, le “funzioni fondamentali degli enti locali”). Si riscontra, peraltro, un ricco contenzioso anche in tema di riparto di competenze Stato-Regioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali. Un’approfondita disamina del tema è stata effettuata da A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 9 luglio 2018.

46 Corte Cost. sent. n. 105 del 2008 (si veda il punto 4 del Considerato in diritto).

47 Il concetto di “concorso” di competenze è stato introdotto dalla Corte Costituzionale con sent. n. 225/2009. [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., p. 10.]

48 G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, p. 324.

49 Corte Cost., sent. n. 31/2006.

50 Il nostro ordinamento conosce due situazioni nelle quali è previsto il coinvolgimento delle Regioni nell’*iter* legislativo: l’ipotesi in cui una legge di delega imponga al Governo di adottare il decreto legislativo delegato d’intesa con le Regioni e l’ipotesi in cui il Parlamento voglia licenziare una legge statale che riguardi anche materie di competenza regionale, in tal caso sarà costretto a coinvolgere le Regioni per l’attuazione della legge. Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 298 e 299.

51 Dell’esistenza del principio di leale collaborazione, la Corte costituzionale aveva già dato atto prima del 2001 e, nello specifico, in tema di tutela del paesaggio, già con sent. n. 359 del 21 dicembre 1985, in cui si afferma che «*la primarietà del valore garantito dall’art. 9 cost. impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e le regioni, a concorrere alla sua tutela e promozione*»). Anche in dottrina il concetto di “leale collaborazione” è emerso in tempi antichi: si veda, ad esempio, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 141 ss.. Per un approfondimento sulla nascita e sull’evoluzione del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni si rimanda ad A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, 2464 ss.; nonché A. GATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2004, pp. 416-449.

Sicuramente la realizzazione della collaborazione diretta, poco fa auspicata, è più facile che avvenga in ambito amministrativo, che conosca validi strumenti di raccordo ed intesa tra lo Stato e le Regioni, in attuazione del noto principio di leale collaborazione^{52, 53}

Per poter indagare la competenza amministrativa in materia ambientale, è necessario ricostruire il quadro generale delle funzioni amministrative riservate alle Regioni secondo la Costituzione ed esaminare, anche per questo argomento, i cambiamenti intervenuti con la riforma del Titolo V del 2001.

L'originario art. 118, primo comma, Cost.⁵⁴ stabiliva il cd. *principio del parallelismo*, in forza del quale le Regioni avevano competenze amministrative in tutte quelle materie che ricadevano all'interno della loro competenza legislativa concorrente. Eventualmente, lo Stato, poi, poteva anche decidere di devolvere alle Regioni competenze amministrative su materie di competenza legislativa *statale*, ove ve ne fosse stata necessità. Tale possibilità, prevista dall'art. 118, secondo comma, Cost., era stata pensata, in assemblea costituente, per il caso in cui lo Stato avesse ritenuto «*opportuno servirsi della amministrazione regionale per perseguire quegli scopi che sarebbero [stati] in linea di principio riservati alla propria amministrazione diretta, centrale o locale*»⁵⁵.

Deve precisarsi, relativamente alla previsione di cui al primo comma, art. 118 Cost., che, mentre la competenza legislativa regionale era di tipo *concorrente*, quella amministrativa, invece, era di tipo *esclusivo*, o lo era almeno in linea teorica.⁵⁶ Invece, un meccanismo simile a quello che opera nell'art. 117 Cost. in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni, poteva rinvenirsi in ambito amministrativo nei rapporti intercorrenti tra Regioni ed enti locali; le prime potevano infatti delegare le loro funzioni amministrative agli enti locali.⁵⁷

La responsabilità dell'attività amministrativa relativa alle materie elencate nell'art. 117 Cost. era esclusivamente della Regione; dunque questa doveva poter esercitare - teoricamente - tutte le funzioni amministrative nelle materie di sua competenza legislativa senza il timore di una ingerenza statale, che invece si manifestava nell'esercizio della competenza legislativa regionale. Tuttavia, lo Stato poteva operare un controllo sull'esercizio della funzione amministrativa regionale attraverso gli strumenti previsti degli artt. 125, primo comma,⁵⁸ e 134 Cost.⁵⁹ (nonché dell'art. 39 l. 87/1953)^{60, 61}

52 Principio che si era, comunque, fatto strada in materia già precedentemente alla riforma del Titolo V. Si veda Corte Cost., sent. n. 341 del 1996 (in cui può leggersi la locuzione "leale cooperazione"). In generale, tale principio, anche espresso in altri termini, è stato valorizzato sempre dalla Corte costituzionale: si vedano le sentt. n. 337 del 1989, n. 366 del 1992, n. 302 del 1994, n. 157 del 1995, n. 282 del 2000.

53 F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, pp. 905 ss.

54 Art. 118 Cost.: «*Spettano alle Regioni funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o altri enti locali, o valendosi dei loro uffici*».

55 Queste le parole pronunciate dal relatore Gaspare Ambrosini il 27 luglio 1946 durante la discussione sulle autonomie locali avviata dalla seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. L'intera relazione è reperibile sul sito <https://www.nascitacostituzione.it>.

56 F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. Vol. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, 1971, p. 167.

57 Ciò ai sensi dell'art. 118, comma 3, Cost.

58 Art. 125: «*Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da legge della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale*».

Le Regioni, però, di fatto, non riuscivano ad esercitare la loro funzione amministrativa come il combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. aveva invece previsto, perché lo Stato, in realtà, gestiva molte delle funzioni amministrative a livello centrale ancora, con il risultato che le Regioni venivano relegate «*al ruolo di enti di amministrazione*»⁶². Ciò poteva avvenire in virtù del fatto che l'elenco di materie di competenza concorrente delle Regioni di cui all'art. 117 Cost. era limitato e molte materie, che non potevano inquadarsi in alcuna di quelle contenute nell'elenco, ricadevano tra le competenze legislative statali e, dunque, anche amministrative. Nello specifico, la materia ambientale, come analizzato, era una di quelle non contemplate espressamente nell'art. 117 Cost. e molte delle funzioni amministrative connesse a tale materia erano esercitate, dunque, dallo Stato.⁶³

Le Regioni dovettero attendere l'intervento statale a disciplina dei modi e delle forme di un *trasferimento di funzioni*, per vedere finalmente attuate le norme costituzionali. Questo avvenne attraverso le varie ondate di trasferimento di funzioni amministrative⁶⁴ operate in loro favore dal 1972 (questo fu il momento in cui le Regioni a statuto ordinario si videro riconoscere la competenza amministrativa in materia di agricoltura e foreste)^{65, 66}.

59 Art. 134 Cost.: «*La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione*».

60 Art. 39 l. 87/1953: «*Se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad altra Regione, lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari può produrre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato. Il termine per produrre ricorso è di sessanta giorni a decorrere dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato. Il ricorso è proposto per lo Stato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa. Il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate.*».

61 F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Nuova Italia, Firenze, 1970, p. 57.

62 S. MARCAZZAN, *La riforma del titolo V della costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo stato e con l'unione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 7 settembre 2004, p. 3

63 D. BAMDOLI, M. MICHELESSI, *Il processo di decentramento delle funzioni in materia delle funzioni in materia ambientale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2001, p. 945.

64 Il raccordo tra funzioni amministrative e legislative venne espresso attraverso l'art. 1, comma 3, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che spiegava: «*Nelle materie oggetto del conferimento, le Regioni e gli enti locali esercitano funzioni legislative o normative ai sensi e nei limiti stabiliti dall'articolo 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59*». L'art. 2, l. n. 59/1997 prevedeva quanto segue: «*La disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni ai sensi della presente legge spetta alle Regioni quando è riconducibile alle materie di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione*».

65 Con il successivo DPR 616 del 24 luglio 1977 vennero trasferite, poi, le funzioni relative a: coltivazione terra e zootecnia; strutture agricole; difesa e lotta fitosanitaria; bonifica e difesa del suolo; boschi e foreste; trasformazione e commercio prodotti agricoli, silvo-pastorali e zootecnici.

66 Il conferimento alle Regioni di maggiori funzioni è avvenuto attraverso le diverse forme del "trasferimento", della "delega" o dell' "attribuzione" ed è stato un processo iniziato negli anni '70 e terminato negli anni '90 del secolo scorso. La prima ondata di trasferimenti venne disposta con undici decreti legislativi del gennaio 1972, ma il trasferimento era parziale e scarso nel contenuto (la tecnica utilizzata è stata rinominata "tecnica del ritaglio di funzioni", perché le funzioni che erano già conferite alle Regioni dalla Costituzione sono state, di fatto, ristrette in favore di uno spazio di intervento statale a tutela dell'interesse nazionale). La seconda ondata di trasferimenti avvenne con D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con cui le Regioni vennero investite di poteri normativi ed autorizzatori in relazione alla tutela dell'ambiente da ogni forma di inquinamento (come accennato in precedenza, è per la prima volta, con questo D.P.R., che la protezione dell'ambiente ebbe riconoscimento normativo). La terza ondata è stata fatta ad opera dei diversi atti attuativi delle Leggi Bassanini (Bassanini-uno, I.

Dal 1972, le Regioni hanno sicuramente man mano guadagnato maggiore autonomia, sia in generale che nella materia che ci riguarda, fino all'approdo delle leggi costituzionali approvate tra il 1999 e il 2001⁶⁷, che sono solo il risultato, infatti, del graduale sviluppo del regionalismo italiano.

La riforma del Titolo V è stata anticipata dall'intervento della legge Bassanini (l. n. 59/1997),⁶⁸ il quale mirava ad attuare un modello di federalismo amministrativo,⁶⁹ che ruota attorno a tre principi: a) la sussidiarietà; b) la funzionalità (da cui discendono i principi di efficacia, economicità, adeguatezza e differenziazione); c) la responsabilità. L'art. 118 Cost. venne dunque riscritto con la riforma del 2001 e il principio di sussidiarietà si sostituì al principio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative. La sussidiarietà impone che «*le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario*», dunque essa agisce «*come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere*».⁷⁰

Il principio di sussidiarietà permea, in generale, le funzioni amministrative e il settore ambientale non fa eccezione. Tale principio è infatti ad oggi cristallizzato nell'art. 3-*quinquies*, comma 3, del Codice dell'ambiente, che recita: «*Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati*».⁷¹

Non sempre però il normale regime di affidamento della funzione ambientale amministrativa al livello di governo più vicino al cittadino funziona in maniera efficiente.⁷² Pensiamo ad esempio all'ipotesi in cui un determinato Comune, al fine di salvaguardare il più possibile i cittadini dall'inquinamento atmosferico,⁷³ impedisca la costruzione sul territorio comunale di impianti di smaltimento dei rifiuti. L'eccessiva tutela, in questo caso, confligge (perché chiaramente, così come in quello legislativo, anche l'ambito amministrativo vede confliggere potenzialmente interessi diversi) con il parallelo interesse del cittadino ad un servizio pubblico essenziale.

n. 59 del 15 marzo 1997; Bassanini-*bis*, l. n. 127 del 15 maggio 1997; Bassanini-*ter*, l. n. 191 del 16 giugno 1998; Bassanini-*quater*, l. n. 50 dell'8 marzo 1999), come i decreti legislativi delegati, le leggi regionali, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, i regolamenti governativi; uno dei più rilevanti tra tali atti è il D.lgs. 112/1998, il quale conferiva allo Stato le sole attribuzioni amministrative di rilevanza nazionale. Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 15 ss.; P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 6/2005, pp. 957 ss.; P. M. VIPIANA PERPETUA, *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2011, p. 399; G. SCIULLO, *Federalismo amministrativo*, in *www.federalismi.it*, 2 dicembre 2004, p. 5.

67 Il riferimento è alle leggi costituzionali n. 1 del 22 novembre 1999, n. 2 del 31 gennaio 2001, n. 3 del 18 ottobre 2001.

68 Il D.lgs. n. 112/1998 riservava allo Stato l'esercizio della funzione amministrativa nei seguenti settori: 1) territorio e urbanistica; 2) edilizia residenziale pubblica; 3) catasto; 4) difesa del suolo; 5) tutela dell'ambiente (e parchi); 6) inquinamento delle acque; 7) inquinamento dell'aria; 8) gestione dei rifiuti.

69 Con federalismo amministrativo, stando ad una definizione semplice ma efficace, si intende la valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali mediante l'estensione delle loro funzioni amministrative. Per una maggiormente approfondita definizione di "federalismo amministrativo" si rimanda a G. SCIULLO, *Federalismo amministrativo*, cit., pp. 1 e 2.

70 Punto 2.1 del Considerato in diritto, Sent. n. 303/2003.

71 L'art. 3-*quinquies* d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (comunemente noto come "Codice dell'ambiente") è stato introdotto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008.

72 Questo problema era già stato intuito da parte della dottrina. Cfr. D. BAMDOLI, M. MICHELESSI, *Il processo di decentramento delle funzioni in materia ambientale*, cit., p. 960.

73 L'eccessiva tutela ambientale svela la presenza della cd. "sindrome Nimby" (*Not in my backyard*).

Per tale motivo, in realtà, sono spesse volte proprio le Regioni - e in seconda battuta lo Stato - ad esercitare le funzioni amministrative in materia ambientale più delicate, se non altro perché l'esercizio di tali funzioni amministrative richiede nella stragrande maggioranza dei casi una preparazione tecnico-specialistica elevata che gli enti locali non hanno. Dunque in questi casi ad operare è il principio di adeguatezza, attraverso il quale avviene uno spostamento della competenza amministrativa verso il livello di governo che possiede gli strumenti adatti a rispondere all'esigenza di tutela ambientale richiesta dall'ordinamento.⁷⁴

Se da una parte può dirsi superato il principio del parallelismo di funzioni, non possiamo, dall'altra parte, pensare come totalmente slegate le due competenze legislativa e amministrativa e il motivo di ciò è stato ben spiegato dalla Corte costituzionale ormai da tempo. Con sentenza del 1° ottobre 2003, n. 303, la Corte ha infatti affermato che: «quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto.»⁷⁵ Ad esempio, l'attribuzione delle funzioni di controllo delle emissioni è di competenza esclusiva statale, rientrando tra le attività volte a tutelare l'ambiente.⁷⁶

In riferimento alla competenza amministrativa, poi, da ultimo, si evidenzia che, comunque, gli enti locali godono di importanti spazi di intervento (usualmente adottano atti amministrativi a contenuto generale).⁷⁷

4. Il nuovo assetto della competenza Stato-Regioni in materia di Tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V: i problemi di coordinamento e le risposte della Corte costituzionale.

Tornando al riparto di competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente e dopo aver delineato il quadro generale della materia *pre* e *post* riforma del Titolo V, si ritiene necessario approfondire il processo di sedimentazione giurisprudenziale che ha condotto alla configurazione dell'attuale assetto di competenze legislative. Tale processo è iniziato, sicuramente, già poco dopo la riforma e, nello specifico, nel 2002.

La Corte Costituzionale, con sent. n. 407/2002, ha richiamato la propria linea d'indirizzo precedente, chiarendo che «dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le

⁷⁴ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1-2/2012, p. 72; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 149.

⁷⁵ Sulla sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale si vedano, tra gli altri, i commenti di D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, nota a Corte Cost. n. 303/2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2782 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, p. 578 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia (nota a Corte cost. n. 303 del 2003), in www.forumcostituzionale.it, 29 ottobre 2003; G. SCACCIA *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, cit. p. 462 ss.

⁷⁶ A. CALOGERO, *Limiti reciproci tra tutela e valorizzazione dell'ambiente e ruolo degli Enti Locali nell'attuazione del decentramento amministrativo*, in *Innovazione e Diritto*, 2/2005.

⁷⁷ G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, V edizione, Giappichelli, Torino, 2021, p. 51.

determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»^{78,79} Anche le successive interpretazioni dell'art. 117 Cost. si conformarono, dunque, a questa impostazione.

Perché questo passaggio della sentenza è stato particolarmente importante? Perché il modo di intendere la materia dell'ambiente ha inevitabili ripercussioni sul piano del riparto di competenze. Infatti, se la tutela ambientale viene intesa come *materia-oggetto*,⁸⁰ i suoi confini sono ben delimitati e così come questi non possono espandersi, non possono neanche restringersi per consentire infiltrazioni da parte di altre materie; al contrario, invece, ove la tutela ambientale venga intesa come *materia trasversale*, essa contamina e subisce a sua volta contaminazioni e dunque anche alla Regione potrebbe essere riservato in astratto un potere di intervento in materia, purché sia diretto a perseguire la finalità di tutela ambientale, appunto.⁸¹ L'intreccio degli interessi «fa venir meno l'univocità della attribuzione di competenza, con la duplice conseguenza, sul piano legislativo, di aprire la concorrenza tra fonti statali e fonti regionali e, sul piano politico-amministrativo, di obbligare i diversi soggetti coinvolti a collaborare lealmente».⁸²

78 Corte Cost., Sent. n. 407 del 2002. Nella medesima sentenza si chiarisce come «l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2002, p. 2952 ss.

79 La materia "trasversale" della tutela dell'ambiente si intreccia con materie quali la protezione civile, la ricerca scientifica, il governo del territorio, l'agricoltura, il turismo e moltissime altre ancora. Per una disamina degli interventi della Corte in tema di contemperamento tra interessi collegati in varia misura all'ambiente si rimanda a BELLOCCI M., PASSAGLIA P., *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di "ambiente" e di "beni culturali"*, in www.cortecostituzionale.it, 2006, pp. 112 ss.

80 G.VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in federalismi.it, 19/2017, p. 7.

81 *Ivi*, p. 10.

82 R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, nota a Corte Cost. n. 401/2007, in *Le Regioni*, 2/2008, pp. 398-406.

Nel corso del tempo, l'orientamento della Corte costituzionale oscillava tra l'accoglimento della concezione oggettivistica⁸³ ed altre volte di quella finalistica⁸⁴ della tutela dell'ambiente.⁸⁵ Tale oscillazione, ad ogni modo, è arrivata a trovare la sua sintesi con la sentenza n. 225 del 22 luglio 2009, in cui, a ragione, la Corte evidenzia come in realtà la tutela dell'ambiente sia una materia con un contenuto *«allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009)»*.⁸⁶ Sicché in ogni sua sentenza, la Corte costituzionale predilige l'aspetto oggettivistico della materia piuttosto che quello finalistico, o viceversa, a seconda del caso concreto che si trova a dover risolvere.

La presenza nell'art. 117 Cost. della tutela ambientale intesa come materia cd. "trasversale" (ovverosia una materia che per via della sua conformazione e dell'interesse di tutela nazionale ad essa sotteso, tocca in vario modo altre materie) avrebbe, dunque, potuto provocare due effetti: 1) quello di consentire alle Regioni una qualche possibilità di intervento legislativo in materia di tutela ambientale come conseguenza della disciplina di materie attigue di loro competenza; 2) quello, al contempo, di porre un limite alla libera potestà legislativa concorrente delle Regioni a fronte della presenza di una competenza comunque di tipo statale esclusivo in materia di tutela ambientale (tali effetti si riversano tanto sulle Regioni a statuto ordinario quanto su quelle a statuto speciale)⁸⁷.

⁸³ Questa concezione oggettivistica si è affacciata nel nostro ordinamento con le sentt. nn. 367 e 378 del 2007. Nella sent. n. 378/2007, la Corte afferma che l'ambiente è prima di tutto un *«bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle sue singole componenti»* e che *«la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa allo Stato in via esclusiva, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi»* (stessa osservazione era stata fatta anche nella precedente sent. n. 144/2007), dunque l'ambiente viene qui ricondotto alla sua dimensione materiale e concreta e si impone come oggetto di tutela in quanto "sistema", *«considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico e astratto»*. Per molti questa sentenza è stata uno spartiacque tra il precedente modo di concepire l'ambiente in chiave finalistica e il successivo, che restituisce una dimensione "fisica" e concreta all'ambiente. [Per approfondimenti si rimanda a A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., p. 92 ss.; P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, p. 5197 ss.; P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia"*, sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, Parte II, p. 13 ss.; F. SCALIA, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *Rivista di Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 6/2017]

⁸⁴ La Corte Costituzionale, con sent. n. 77 del 12 aprile 2017, osserva nuovamente che *«la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto»*.

⁸⁵ A. MAESTRONI, *Il riparto di competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente nelle recenti sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 141.

⁸⁶ Punto 4 del Considerato in diritto, Corte Cost. sent. n. 225/2009.

⁸⁷ Non ci si sofferma in questa sede sulle Regioni a statuto speciale, ma si richiama, a titolo esemplificativo, la sent. n. 101/2010 con cui la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 5 del 23 febbraio 2007, come sostituito dall'art. 2, comma 13, l. 21 ottobre 2008 n. 12, perché peggiorativo degli *standard* di tutela ambientale imposti dallo Stato. Il fatto, dunque, che la regione FVG godesse di una potestà legislativa integrativo-attuativa in materia di tutela del paesaggio (di cui all'art. 6 dello Statuto speciale) non è valso ad escludere che operasse anche nei suoi confronti la generale regola dettata dalla Corte Costituzionale per la quale le Regioni possono derogare agli *standard* di tutela imposti dallo Stato solamente in *melius* e mai in *pejus*. In tale sentenza, infatti, la Corte chiarisce che

Di tali effetti la Corte costituzionale si occupò per la prima volta nel 2002, sebbene in due sentenze diverse, come di seguito si evidenzia.

Sul primo effetto – La prima sentenza nella quale è ravvisabile il cenno ad un qualche margine di intervento legislativo regionale in materia di tutela dell’ambiente è la sentenza n. 407/2002 (caratterizzata da una «fortissima dose di ambiguità»⁸⁸).⁸⁹ Tale possibilità di intervento si evince principalmente dal sottotesto della sentenza, ma trovò poi espresso riconoscimento nella giurisprudenza subito successiva.⁹⁰ Una apertura ancora più chiara ed esplicita in tal senso ebbe, infatti, con la sentenza n. 222/2003, nella quale la Corte costituzionale è arrivata ad affermare che «In tale ottica — anche a riconoscere che la legge regionale impugnata interferisca comunque nella materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema — deve escludersi che tale interferenza implichi un vulnus del parametro costituzionale evocato, trovando il suo titolo di legittimazione nelle competenze regionali in materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (riconducibili al paradigma della tutela della salute, ex art. 117, terzo comma, Cost.): e ciò tanto più ove si consideri che si tratta di intervento che non attenua, ma semmai rafforza [...] le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi.». Dalla storica sentenza n. 407/2002, questa divenne, dunque, la prima importante chiave di lettura dell’art. 117 Cost..⁹¹

l’espressione «lo Stato stabilisce standard minimi di tutela» significa che «lo Stato assicura una tutela adeguata e non riducibile dell’ambiente valevole anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome». In questa occasione la Corte richiamò anche due suoi precedenti: la sent. n. 378/2007 e la sent. n. 272/2009. Ad ogni modo, per approfondimenti sul tema della competenza in materia ambientale delle Regioni a statuto speciale si suggeriscono le letture di R. BIN, L. COEN, *L’impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi*, Padova, 2012, pp. 23 ss.; A. MAESTRONI, *Il riparto di competenze legislative in materia di tutela dell’ambiente nelle recenti sentenze della Corte costituzionale*, in Vera Parisio (a cura di), *La fruizione dell’acqua e del suolo e la protezione dell’ambiente tra diritto interno e principi sovranazionali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 148; G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 5/2004, pp. 1119 ss.; E. D’ORLANDO, L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 369 ss.

88 Così da P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, cit., p. 5191.

89 Nella sentenza n. 407 del 2002 si legge infatti che «I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d’altra parte, a considerare che l’intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato 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. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell’ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell’ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.»

90 Sentenze nn. 536 del 2002 e 307 del 2003.

91 Con sent. n. 108/2005, richiamata anche nella successiva sentenza n. 214/2005, la Corte costituzionale afferma in maniera ancora più pulita e precisa la sua linea di indirizzo: «risulta legittima l’adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale». Di seguito solo alcune delle sentenze successive al 2005 che, ricalcando l’indirizzo del 2002, ribadiscono la possibilità da parte delle Regioni di derogare *in melius* gli standard di tutela ambientale: sentt. n. 182 del 2006, n. 246 del 2006, n. 378 del 2007, n. 104 del 2008, n. 105 del 2008, n. 12 del 2009, n. 30 del 2009, n. 61 del 2009, n. 235 del 2009, n. 67 del 2010, n. 193 del 2010, n. 315 del 2010, n. 44 del 2011, n. 66 del 2012, n. 171 del 2012, n. 58 del 2013, n. 145 del 2013, n. 246 del 2013, n. 199 del 2014, n. 210 del 2016, nn. 75 e 77 del 2017, n. 66 del 2018, n. 150 del 2018, n. 198 del 2018, n. 215 del 2018, n. 7 del 2019, n. 129 del 2019, n. 142 del 2019, n. 289 del 2019, n. 147 del 2019, n. 88 del 2020, n. 214 del 2020, n. 227 del 2020, n. 86 del 2021 e n. 85 del 2022. Un elenco completo delle sentenze emanate tra il 2002 e il 2014 dalla Corte Costituzionale sulla questione è riportato invece in *La tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, Corte Costituzionale – Servizio Studi, (a cura di) R. Nevola, aprile 2015.

Sul secondo effetto - Dopo la sentenza n. 407/2002, fu subito evidente che non potesse riconoscersi alle Regioni una illimitata potestà di intervento legislativo in materia ambientale e divenne dunque necessario porvi un limite ben definito. Fu, ancora una volta, la Corte costituzionale, con successiva sent. n. 536/2002, ad individuare tale limite nel necessario rispetto da parte della Regione degli *standard minimi* di tutela stabiliti dallo Stato. Nel 2009 la Corte lo evidenzierà ancor più chiaramente: «*le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati. Con ciò, certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze*».⁹²

In sintesi, perciò, le Regioni, possono, sì, intervenire legislativamente per tutelare l'ambiente, ma solo quando l'intervento: *a)* sia «*un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza*»⁹³ (sia essa concorrente od esclusiva) e *b)* sia realizzato per innalzare e mai per diminuire gli *standard* di tutela ambientale.

Deve però constatarsi in questa manovra interpretativa un primo importante scostamento della Corte dalla lettera del nuovo art. 117, secondo comma, lettera *s)*, che aveva, invece, l'originario intento di rendere lo Stato il solo titolare di tale competenza.⁹⁴ Dall'altra parte, non può negarsi che vi fosse un tessuto ordinamentale già predisposto ad accogliere un ruolo attivo da parte della Regioni nella gestione della materia ambiente, come la stessa giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del 2001 dà prova.⁹⁵ Inoltre tale antica giurisprudenza costituzionale poggiava solide basi sul vecchio assetto di competenze pre-riforma, stabilito dall'originario art. 117 Cost, il quale prevedeva che le Regioni avessero competenza legislativa concorrente in determinati settori della macro-materia "ambiente", quali l'agricoltura e le foreste, l'urbanistica ed altre; di riflesso, la Corte costituzionale ammetteva che, ad esempio, alla funzione di governo del territorio, riconosciuta alle Regioni, «*si riallacciasse anche una competenza in materia di interessi ambientali, da reputare costituzionalmente garantita e funzionalmente collegata [...] alle altre spettanti alle Regioni*». Ciò dimostra che le Regioni erano titolate a legiferare, seppur limitatamente alla disciplina di dettaglio, su tutti gli aspetti caratterizzanti quel determinato settore e, perciò, anche l'aspetto della sua tutela. Ancora, a titolo di esempio, in alcune sentenze del 1990, la materia «*caccia*» (di competenza regionale), per la Corte, equivaleva a «*protezione della fauna*». Non solo, alcuni Statuti regionali contemplavano direttamente la tutela dell'ambiente, come ad esempio quello del Piemonte, che all'art. 5 affidava alla regione stessa l'adozione delle «*misure necessarie a conservare e difendere l'ambiente naturale*».

Ad ogni modo, le novità giurisprudenziali introdotte con le sopracitate sentenze del 2002 sono state poi recepite all'interno dell'art. 3-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. 152/2006 (ricordiamo che tale articolo è stato introdotto nel 2008), che stabilisce: «*Le regioni e le province*

⁹² Corte Cost., sent. n. 61/2009.

⁹³ Corte Cost., sent. n. 214 del 2008.

⁹⁴ Tuttavia, non può non segnalarsi che il già menzionato art. 116 Cost. consente in linea di principio che le Regioni accedano a forme maggiori di autonomia concernenti proprio alcune materie contenute nel secondo comma dell'art. 117 e, nello specifico, alle «*lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)*» e la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente è stabilita alla lettera *s)*.

⁹⁵R. BIFULCO, *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 *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001: analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 227.

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.»⁹⁶

Notiamo subito, dunque, gli effetti di riconoscere la materia della tutela ambientale come materia trasversale. Se è materia trasversale, può occuparsene anche la Regione, per i motivi già esposti. Ove si fosse intesa la materia ambientale come materia-oggetto, una tale interferenza non sarebbe potuta venire ad esistenza.

Potrebbe a questo punto sorgere il dubbio che la finalità di tutela ambientale possa essere perseguita dalla Regione anche in assenza totale di disciplina legislativa statale e che dunque la Regione possa sopperire ad eventuali lacune di tutela lasciate dal legislatore nazionale. Sul punto la Corte è sempre stata abbastanza chiara: un intervento legislativo totalmente suppletivo regionale in una materia di competenza esclusiva statale come la tutela dell'ambiente non può essere contemplato.⁹⁷

L'evoluzione della competenza in materia di ambiente è dunque arrivata ad un punto di approdo nel 2002? Ebbene, la linea di indirizzo esaminata fino ad ora, assunta dalla Corte costituzionale subito dopo la riforma del Titolo V, non è stata l'unica.

La Corte ha infatti affermato a partire dal 2003, ed in altre successive occasioni,⁹⁸ che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso (e quindi anche in ciascuna sua parte), diviene limite alla disciplina che le Regioni dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime «non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato». Apparentemente, dunque, le Regioni non possono intervenire in materia di tutela dell'ambiente neanche ponendo *standard* più elevati rispetto a quelli fissati dallo Stato. La Corte costituzionale sembrerebbe, ad un primo sguardo della sentenza, aver ritrattato quanto affermato nella sentenza n. 407 del 2002. Così, però, non è.

Come è stato evidenziato, infatti, se la tutela dell'ambiente è una materia trasversale, necessariamente sarà difficoltoso coordinare il potere di intervento dello Stato e delle Regioni su di essa. Bisogna primariamente domandarsi, dunque, se le due sole condizioni sopra descritte - e cioè la necessità che la Regione tuteli l'ambiente come effetto indiretto della disciplina di una materia di propria competenza e sempre che la tutela sia maggiore e mai minore - siano sufficienti a tracciare i giusti limiti all'intervento legislativo regionale.

⁹⁶ Non convince la tesi, sposata da P. Dell'Anno, secondo cui tale articolo avrebbe arbitrariamente introdotto una nuova potestà legislativa regionale e sia dunque «palesamente viziata da illegittimità costituzionale». Tale articolo non ha fatto altro che recepire quanto affermato dalla Corte costituzionale, che ha ricavato a sua volta in via interpretativa tale potestà, dunque se fosse così palesamente incostituzionale tale articolo, dovremmo dire anche che sono palesamente incostituzionali tutte le sentenze della Corte che consentono alle Regioni di disciplinare la materia della tutela dell'ambiente. La questione è più complessa di così ed è in continua evoluzione. Sicuramente si concorda, invece, sul fatto che il dettato costituzionale dell'art. 117 Cost. non preveda espressamente tale potestà. Il riferimento è a P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, CEDAM, Padova, 2014, p. 7.

⁹⁷ Ad esempio, con la sent. n. 373/2010 la Corte dichiara l'incostituzionalità di una legge regionale della Puglia (nello specifico, degli artt. 3, comma 1, lettera f, e 6, comma 4, della legge del 31 dicembre 2009, n. 36) laddove disponeva che la Regione disciplinasse «gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani». Nello specifico, la Corte rilevò che la competenza «in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia [...] pur in assenza della relativa disciplina statale».

⁹⁸ Corte Cost., sentt. nn. 367/2007 e 378/2007.

Il problema di consentire alla Regione uno spazio di intervento a tutela dell'ambiente purchè solo in *melius*, sta nel fatto che la Regione potrebbe innalzare gli *standard* di tutela in maniera potenzialmente illimitata, ciò comportando due effetti: il primo, diretto, sarebbe sicuramente quello di provocare una disomogeneità di *standard* di tutela a livello nazionale; il secondo sarebbe quello di rendere il diritto alla tutela ambientale un "diritto tiranno" su altri diritti ed interessi che l'ordinamento, però, reputa altrettanto importanti e che, quindi, spetterebbe allo Stato bilanciare, in quanto l'organo legislativo statale è l'unico rappresentativo della volontà dell'intera popolazione (che si manifesta, chiaramente, attraverso le scelte del Parlamento). Non si può pensare che un operatore economico, ad esempio, che lavora in una Regione particolarmente sensibile all'interesse ambientale, e che dunque investirà economicamente su macchinari ecosostenibili in risposta all'imposizione di *standard* di tutela ambientale più rigorosi da parte della Regione in questione, abbia le stesse *chances* di vendita dei suoi prodotti di un altro operatore economico che lavori in un'altra Regione con più bassi *standard* di tutela ambientale e che possa quindi permettersi di investire quello stesso denaro, piuttosto, nella forza lavoro o nell'acquisto di tecnologie più avanzate o, semplicemente, possa tenere i prezzi dei prodotti più bassi, incrementando il fatturato. Queste potenziali complicazioni non erano state prese in considerazione durante i primissimi anni di vita della riforma, ma, prima o dopo, la questione sarebbe dovuta sorgere ed, infatti, la Corte Costituzionale si vide costretta a porre un limite all'intervento legislativo in *melius* delle Regioni, affermando un parallelo orientamento rispetto agli altri illustrati fino a quel momento dalla Corte: quello del cd. "punto di equilibrio".⁹⁹

Nello specifico, la Corte, da un certo punto in poi, non si è limitata più ad attribuire alle Regioni un "nuovo e pieno" potere legislativo in materia ambientale, ma ha dovuto chiarire che, accanto alla tutela ambientale, si pongono altri interessi da bilanciare in maniera uniforme su tutto il territorio dello Stato, con la conseguenza che quando tali interessi emergono, la Regione non può far altro che lasciare spazio al legislatore nazionale, che porrà i necessari limiti all'uno e all'altro interesse per consentirne la pacifica convivenza nell'ordinamento. A ben vedere, la Corte costituzionale aveva già fatto cenno a tale questione nella sentenza n. 407/2002, sebbene in termini più generali ed astratti, nella parte in cui consentiva alla Regione un intervento legislativo in materia ambientale, sempre però «*spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*».

Tuttavia la Corte prende una posizione ancora più netta in tal senso con la sentenza n. 307 del 2003 (ripresa dalla successiva sent. n. 331/2003), riguardante l'inquinamento elettromagnetico, affermando che «*la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte 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'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*». ¹⁰⁰ Dunque la Regione può esercitare in linea di principio un qualche potere legislativo volto a tutelare maggiormente l'ambiente, ma, nel farlo, non può alterare l'equilibrio tra interessi di pari rilevanza ordinamentale che lo Stato ha già predeterminato in via legislativa sulla scorta di un loro necessario bilanciamento.¹⁰¹

⁹⁹ R. BIFULCO, *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.)*, cit., p. 231 ss.

¹⁰⁰ Per un approfondimento sulla vicenda giudiziaria che ha condotto alla sent. n. 307 del 2002 si rimanda al contributo di A. DI MARTINO, *L'inquinamento elettromagnetico: la competenza Stato-Regioni alla luce dei recenti interventi della Corte Costituzionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2003.

I tanti contenziosi sorti in relazione allo scontro tra i valori-soglia posti a tutela dell'ambiente dallo Stato e la produzione (in vario modo) di energia di competenza regionale concorrente hanno persino spinto il Consiglio dei Ministri ad approvare, il 9 ottobre 2012, un d.d.l. costituzionale – però mai andato in porto - che avrebbe dovuto operare uno spostamento di materie dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato e, nello specifico, una di queste materie (che sarebbe stata aggiunta alla lettera “s quater”), era proprio la “produzione, trasporto e distribuzione dell’energia, di interesse non esclusivamente regionale”.¹⁰² Tale materia è perciò infine rimasta in capo alle Regioni, seppur, come appena visto, la sua disciplina tocchi necessariamente anche la materia della tutela dell'ambiente.

5. Lo stato dell’arte: un «regime di competenza legislativa dinamico». L’esempio di due (solo in apparenza) contraddittorie sentenze della Corte costituzionale.

La divergenza tra le varie pronunce della Corte costituzionale ha indotto molti studiosi a dividere in categorie le varie linee interpretative da essa adottate, a seconda del criterio usato per dirimere le questioni inerenti al riparto di competenza sollevate davanti alla Corte: il criterio della *trasversalità*, il criterio della *prevalenza*¹⁰³ e il criterio del *punto di equilibrio*.¹⁰⁴ Taluno continua a sollevare dubbi in merito all’operato della Corte costituzionale, asserendo che questo tema non manchi ancora di contraddizioni. Per portare esempi più recenti di quelli visti finora, si mettono a confronto due sentenze, anche criticate in dottrina.

La prima è la sentenza n. 164 del 2021, emanata al termine di un giudizio inerente ad un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, relativamente ad un decreto¹⁰⁵ del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio (del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo), con il quale veniva dichiarata «di notevole interesse pubblico» un’area territoriale veneta per via delle sue caratteristiche, quali, tra le tante, la «bellezza panoramica». In virtù di questa dichiarazione, però, la Regione Veneto si vedeva lesa nell’esercizio della propria competenza in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, governo del territorio, turismo e agricoltura, non potendo intervenire in alcun modo sulle aree dichiarate di notevole interesse pubblico

101 Sentenze più recenti che hanno fatto riferimento al punto di equilibrio sono, ad esempio, le sentt. n. 156 del 2016, n. 267 del 2016, n. 177 del 2018, n. 246 del 2018, n. 106/2020.

102 M. CARRER, *Il legislatore competente: statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2012, nota di p. 115.

103 Il criterio della prevalenza è stato utilizzato dalla Corte costituzionale per coordinare le competenze esclusive dello Stato con quelle regionali. In tali casi, secondo questo criterio, dovrà individuarsi il “nucleo essenziale” della disciplina contesa, ricostruito sulla base della *ratio* della disciplina per riconoscere se la disciplina ricade prevalentemente nella materia di competenza statale o regionale. Tale criterio è stato adottato per la prima volta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e, nello specifico, nella sent. n. 370/2003. Con la sent. n. 50/2005, invece, il criterio è stato utilizzato per coordinare una competenza statale esclusiva dello Stato ed una competenza regionale residuale. Per approfondimenti si rimanda a R. BIN in “*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*” - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004. [R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5/2006, pp. 889-902; R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, nota a Corte Cost. n. 401/2007, cit.; R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, nota a Corte cost. 411/2008, in *Le Regioni*, 3-4/2009, pp. 615 – 621; M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di “tutela dell’ambiente”*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 3/2010, p. 414.]

104 Per una distinzione tra i tre criteri si rimanda a A. VUOLO, *L’ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., p. 8 ss.

105 Decreto recante “*Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell’area alpina compresa tra il Comelico e la Val d’Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore*”.

dal decreto del Ministero.¹⁰⁶ La Corte ha dichiarato infondato il ricorso, sulla scorta della considerazione che la tutela ambientale e paesaggistica, «rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni». Questa soluzione adottata dalla Corte non è una novità; è stato già largamente trattato il tema della dimensione unitaria dell'interesse ambientale tutelato, in virtù del quale la potestà legislativa viene allocata a livello statale e l'esercizio di competenze proprie regionali può incontrare limitazioni, come successo in questo caso.¹⁰⁷

La seconda, invece, è la sentenza n. 177 del 2021, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l' art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82¹⁰⁸ che aveva limitato la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra allo scopo di elevare la protezione ambientale. In questo caso, seppur sia vero che la Regione avrebbe introdotto una disciplina maggiormente cautelativa dell'ambiente, ciò sarebbe andato in contrasto con i principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia", che, pure, deve essere tutelata.

Confrontando le due sentenze, non sembra corretta la tesi di chi individua una contraddizione nella linea interpretativa assunta dalla Corte nella prima sentenza rispetto alla seconda:¹⁰⁹ le soluzioni date ai due casi concreti sono diverse in quanto sono diversi i presupposti su cui si basano. Da una parte è vero che in tema di tutela dell'ambiente vige la cd. "logica incrementale delle tutele", in base alla quale lo Stato può sempre intervenire per innalzare la tutela (come avvenuto nel caso della prima sentenza) e anche la Regione, perché essa «opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato»¹¹⁰. È, tuttavia, altresì vero che la tutela dell'ambiente può scontrarsi con altri interessi e, perciò, in questi casi è bene che la Regione non introduca norme derogatorie (seppur *in melius*) della disciplina di tutela ambientale tracciata dallo Stato, perché ciò comporterebbe uno scostamento dal "punto di equilibrio" individuato tra i due interessi tutelati dall'ordinamento e frutto del faticoso compromesso realizzato in Parlamento.

Ebbene, ad oggi, in relazione alla competenza legislativa, piuttosto che individuare tante linee di indirizzo quante sono quelle usate dalla Corte nei vari casi, forse, sarebbe meglio

106 Ulteriore elemento interessante sta nel fatto che la Regione lamentava anche la lesione del principio di leale collaborazione che avrebbe imposto, se non altro, di richiedere un parere (pur non vincolante) obbligatorio alla Regione. Sul punto, però, la Corte precisa che una tale lesione doveva essere fatta valere in precedenza, impugnando la legge nei termini previsti, così da assicurare il rispetto delle disposizioni costituzionali e dell'unità dell'ordinamento giuridico. In altri termini, quello che viene fatto passare come difetto di attribuzione, maschera in realtà un surrettizio difetto di legittimità costituzionale della legge per motivi diversi dalla violazione delle regole sul riparto di competenze.

107 V. *supra*, § 2.

108 Legge recante "Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011".

109 Il riferimento, nello specifico, è a R. BIN, *Ambiente sempre! Lo dice la Corte costituzionale (ma subito si smentisce)*, in *lacostituzione.info*, 2021; nonché A. FONZI, *L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale. Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 164 del 2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 1 dicembre 2021.

110 Estratto della prima sentenza analizzata, la n. 164 del 2021.

parlare dell'esistenza di un "regime di competenza legislativa dinamico"¹¹¹, che deriva dall'interazione tra due regole generali, le quali si lasciano reciproco spazio di azione in base alla circostanza del caso concreto: la prima è la regola della migliore forma di tutela dell'ambiente e la seconda è la regola del miglior bilanciamento tra interessi di pari rilievo¹¹².

In conclusione e per riassumere, la competenza legislativa regionale in materia di tutela dell'ambiente può essere esercitata, ad oggi, non a due (come inizialmente stabilito dalla Corte), ma a tre condizioni, ovverosia ove la tutela ambientale: a) sia «un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza»¹¹³ (sia essa concorrente od esclusiva); b) sia realizzata per innalzare e mai per diminuire gli standard di tutela ambientale e, da ultimo, c) non comprometta «un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato»¹¹⁴.

6. Il novellato articolo 9 della Costituzione: i suoi diretti e indiretti riflessi sul riparto di competenza Stato-Regioni e sul rapporto tra Stato ed Unione europea.

Tutto quanto finora esposto non sarebbe completo senza una riflessione sul potenziale impatto della modifica costituzionale dell'art. 9 Cost. a cura della legge costituzionale n. 1/2022 sul riparto di competenze in materia di tutela ambientale. Iniziando da ciò che il nuovo testo dell'articolo 9 Cost. espressamente sancisce, si analizza il terzo comma, dividendolo per convenienza in due parti.

Nella prima parte, tale comma prevede che la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.». La collocazione della tutela ambientale tra i valori primari dell'ordinamento,¹¹⁵ potrebbe indurre a pensare che porti con sé anche un automatico rafforzamento della competenza esclusiva in questa materia in capo allo Stato ma, a ben vedere, l'art. 9 Cost. pone in capo alla «Repubblica» il compito di attuare questa tutela e, come accennato in precedenza,¹¹⁶ è l'art. 114 Cost. (come modificato nel 2001) ad esplicitare il significato di questa parola: la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, ciò significando che la tutela dell'ambiente deve essere, comunque, obiettivo di ognuna delle articolazioni della Repubblica¹¹⁷. A tal proposito, la Corte Costituzionale, già in una datata sentenza, osservava come il «fine della tutela del paesaggio [...] sia imposto alla Repubblica, vale a dire allo stato-ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano».¹¹⁸ Perciò, almeno in relazione alla tutela dell'ambiente, si esclude che la riforma dell'art. 9 Cost. abbia radicato ancor più la competenza nelle mani dello Stato, posto che, comunque, c'è già una disposizione costituzionale che si occupa del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente. Anzi, è particolarmente apprezzabile la scelta di affidare alla Repubblica la responsabilità di tutelare l'ambiente, perché in tal modo l'intervento di riforma è coerente con il lavoro interpretativo effettuato dalla Corte con tanta fatica nel corso degli

111 F. BENELLI, *L'Ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, cit., p. 181.

112 Per riprendere la già citata sent. n. 378/2007, «la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni».

113 Corte Cost., sent. n. 214 del 2008.

114 Corte Cost., sent. n. 145 del 2013.

115 Molto dibattuta è stata la scelta di non attribuire all'ambiente la qualificazione giuridica di "diritto", ma quella, invece, di valore costituzionale. Per una ricostruzione del dibattito si rimanda a S. NERI, *L'ambiente in Costituzione: percorso e contenuti della riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2022, pp. 51-55.

116 V. *supra*, § 2.

117 L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in *Federalismi.it*, 19/2004, p. 36 ss.

118 Corte Cost., sent. n. 94/1985.

anni e consente quindi di salvaguardare lo spazio di intervento legislativo regionale, nei limiti già descritti.¹¹⁹ *A fortiori*, si evidenzia che la recente giurisprudenza costituzionale non sembra aver tradito la sua precedente linea di indirizzo,¹²⁰ nell'interpretare la nuova disposizione di cui all'art. 9 Cost..¹²¹ La Corte continua, ad esempio, ad affermare la possibilità per la Regione di legiferare sulla materia, pur chiaramente solo innalzando e mai diminuendo i livelli di tutela ambientale imposti dallo Stato: «*i livelli di tutela ambientale posti dal legislatore statale potrebbero essere ampliati e non derogati in senso peggiorativo dal legislatore regionale, secondo quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, sicché l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio violerebbe anche l'art. 9 Cost.*» (Corte Cost., sent. n. 90 del 09/05/2023).

Ci si sofferma ora, invece, sulla seconda parte del terzo comma del nuovo art. 9 Cost., che inserisce una regola di competenza (scelta alquanto atipica, dato che le regole sulla competenza sono cristallizzate nell'art. 117 Cost. e non tra i primissimi articoli della Carta costituzionale), in base alla quale «*La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*». Con questo inciso sembrerebbe nascere una “nuova” competenza, atta ad introdurre un principio animalista,¹²² che ora trova specifico riconoscimento tra i principi costituzionali.

L'innovazione apportata da questa seconda parte del terzo comma è decisamente dirompente, perché la tutela degli animali non viene più collegata ad altri interessi, come, ad esempio, la tutela fornita agli animali in occasione della disciplina delle materie della caccia o della pesca, di cui le Regioni si sono occupate in svariate occasioni.¹²³ La competenza generale in materia di tutela degli animali è, secondo la lettera dell'art. 9 Cost., prerogativa statale, almeno limitatamente alla disciplina dei *modi* e delle *forme*. Sul punto si evidenzia che, pur essendo questa una disposizione sulla competenza, il legislatore non ha fatto uso delle categorie tipiche della competenza esclusiva, concorrente, residuale e tale formulazione potrebbe lasciare aperta la strada anche a qualche forma di integrazione della disciplina da parte delle Regioni, sebbene indirettamente.¹²⁴ Su questo secondo punto si ritiene opportuno soffermarsi, in quanto molti ritengono che tale formulazione escluda di netto la competenza

119 Della medesima opinione anche S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, 13/2023, p. 39.

120 Si vedano, ad esempio, tra le sentenze dell'anno 2022, le sentt. nn. 11/2022, 69/2022, 85/2022, 115/2022, 24/2022, 106/2022, 126/2022, 144/2022, 187/2022, 229/2022, 248/2022.

121 Tanti sono i commenti alla giurisprudenza costituzionale recente, tra i quali, ad esempio: L. PRINCIPATO, *Il promiscuo godimento sul territorio regionale nella penombra della competenza legislativa statale*, nota a Corte Cost. n. 236 del 28 novembre 2022, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6/2022, p. 2668 ss.; G. IOANNIDES, *La competenza statale in materia ambientale come garanzia del riequilibrio socio-economico tra territori*, nota a Corte Cost. n. 191 del 25 luglio 2022, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 5/2022, p. 2380 ss.; D. M. TRAINA, *Il principio di non regressione non vale per la tutela del paesaggio. Anzi sì (almeno in parte)*, nota a Corte Cost. n. 135 del 3 giugno 2022, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 3/2022, p. 1460 ss.. Più in generale, per una disamina della recente giurisprudenza si rimanda a N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, 13/2023, p. 287 ss.; nonché a G. M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra stato e regioni*, in *Rivista A.I.C.*, 3/2023, p. 169 ss.

122 D. GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo Online*, Sp-2/2023, p. 857 ss.

123 Si rimanda a F. BRUNO, *Pesca e caccia: due materie in trasformazione*, in *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie.*, ISSIRFA “Massimo Severo Giannini” del CNR (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008, p. 81 ss.; P. BRAMBILLA, *L'evoluzione del riparto di competenze fra Stato e Regioni in materia di protezione della fauna e di attività venatoria: il valore ambiente contro la materia caccia*, nota a Corte Cost. n. 536 del 20 dicembre 2002, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4/2003, p. 525 ss.

regionale in materia di tutela degli animali.¹²⁵ Sicuramente la formulazione dell'articolo in questi termini non lascia ampio spazio di interpretazione estensiva in favore delle Regioni. O almeno, non si conferisce un qualche potere legislativo ad esse in via diretta, anche se con legge statale ben potrà essere stabilito in qualunque momento.

Tuttavia non si ritiene verosimile che la Corte costituzionale interpreti l'articolo come totalmente escludente una potestà legislativa regionale e ciò per due ragioni. Anzitutto anche l'art. 117 Cost. letteralmente stabilisce che la competenza in materia di tutela ambientale sia statale esclusiva, eppure il diritto vivente consente un intervento legislativo delle Regioni con i limiti già evidenziati. Dunque, se si interpretasse la parte dell'art. 9 Cost. dedicata alla tutela degli animali in maniera più restrittiva si creerebbe una discrepanza tra la tutela ambientale che il primo comma del novellato art. 9 Cost. affida all'intera Repubblica e la tutela degli animali che, altrimenti, sarebbe affidata esclusivamente allo Stato.¹²⁶ In secondo luogo, ove le future leggi statali poste a tutela degli animali non dovessero contemplare un qualche spazio di intervento legislativo regionale, si azzererebbe l'evoluzione interpretativa effettuata dalla Corte costituzionale fino ad ora proprio in materia di tutela degli animali, la quale linea contempla (come per la tutela dell'ambiente) un intervento legislativo regionale a tutela degli animali come riflesso della disciplina di materie di propria competenza¹²⁷ ed inoltre tutti gli effetti prodotti dalle leggi regionali sinora emanate - e fatte salve dalla Corte costituzionale perché rafforzative della tutela degli animali - dovrebbero subire una automatica caducazione. Un tale scenario è di difficile realizzazione. Piuttosto, è chiaro che le leggi regionali esistenti dovranno essere interpretate alla luce della fondamentale esigenza di tutela degli animali (non escludendo la possibilità in via generale per le Regioni di aumentarla) ed alla luce delle disposizioni statali che ne saranno poste a disciplina, coerentemente con la linea interpretativa sostenuta dalla Corte costituzionale negli anni passati.¹²⁸ È verosimile, dunque, che la Corte confermi la possibilità di esercizio da parte delle Regioni di una competenza legislativa in materia di tutela degli animali, purché soggetta ai limiti di bilanciamento individuati dallo Stato tra principi costituzionali contrapposti e egualmente rilevanti per l'ordinamento.

124 A segnalare questa possibilità anche S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, cit., p. 40.

125 Si segnala, infatti, che in dottrina vi è chi interpreta quest'ultimo comma in senso più restrittivo, sostenendo che attraverso la nuova formulazione, la Regioni perderebbero totalmente le loro prerogative legislative fino ad ora concesse loro dalla consolidata giurisprudenza costituzionale. Di tale avviso, ad esempio, G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos*, 2/2022, pp. 11 e 12, nonché C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2/2022, p. 119 ss.

126 Si veda la critica, a tal proposito, mossa da C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2/2022, p. 119 ss., nonché da R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, 13/2022, p. 207.

127 A titolo esemplificativo, si cita la sent. n. 7/2019, in cui la Corte costituzionale asserisce: «*si è, pertanto, consolidato il principio secondo cui anche la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione*». Per un approfondimento sul rapporto Stato-Regioni in materia di caccia si rimanda a G. VIVOLI, *L'autonomia legislativa regionale in materia di caccia nel rispetto degli standard statali di protezione della fauna*, in *AmbienteDiritto.it*, 4/2020.

128 *Ivi*, pp. 866 e 867; nonché G. M. PALMIERI, *La natura simbolica del titolo IX bis c.p. l'animale come termine di riferimento di legittime oggettività giuridiche: per una più efficace tutela improntata a sussidiarietà*, in *AmbienteDiritto.it*, 2/2023, p. 16.

È interessante notare poi che l'articolo, così come formulato, lascia intendere che la tutela non è necessariamente assoluta né generica, ma sarà lo Stato a doverne stabilire l'entità. Alcuni, a ragione, lamentano un uso scorretto dei termini "modi" e forme", i quali risultano essere molto simili tra loro, a differenza di altre locuzioni più accurate usate in altre disposizioni costituzionali, quali "casi e modi" (artt. 13 e 14 Cost.) o "casi e forme" (artt. 72, 100, 117 Cost.).¹²⁹

Da ultimo, potrebbe essere estremamente interessante valutare l'impatto dell'inserimento della tutela ambientale tra i primi dodici articoli della Costituzione sul rapporto tra diritto eurounitario ed ordinamento interno allo Stato italiano. È vero, infatti, che la tutela dell'ambiente costituisce un diritto fondamentale tanto per lo Stato italiano quanto per l'Unione europea, ma è anche vero che «*lo stesso nomen iuris di un diritto o di un principio fondamentale riconosciuto e garantito sia a livello sovranazionale, sia nell'ordinamento interno, non implica, di per sé, la stessa intensità di tutela*»¹³⁰, potendo ben accadere che il singolo Stato membro decida di tutelare in misura maggiore o minore l'ambiente rispetto allo *standard* di tutela stabilito invece sul piano eurounitario.

Fissando l'Unione gli *standard* cui gli Stati devono attenersi, eventuali deroghe *in melius* o *in pejus* possono attualmente essere realizzate, ma rispettando le condizioni previste dagli artt. 114 e 193 TFUE. È pacifico che le condizioni siano più stringenti nel caso in cui le modifiche agli *standard* operino *in pejus*. L'abbassamento della tutela può avvenire solo ove sia temporaneo e eccezionale. Ma che limiti ci sono, se ci sono, per le modifiche *in melius*?

L'art. 114, ai paragrafi 4 e 5, regola l'ipotesi in cui le disposizioni maggiormente protettive dell'ambiente siano di ostacolo al funzionamento del mercato interno o del mercato dell'Unione. Al paragrafo 4, l'articolo stabilisce che queste possano essere *mantenute* da uno Stato membro, a fronte dell'adozione da parte dell'Unione di misure armonizzatrici, solo se «*giustificate da esigenze importanti*». Al paragrafo 5, poi, l'articolo prevede che le misure maggiormente protettive possano essere introdotte *ex novo* dallo Stato solo se «*fondate su nuove prove scientifiche*» e «*giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione*».

L'art. 193 TFUE, invece, regola le ipotesi in cui la misura maggiormente cautelativa dell'ambiente introdotta dallo Stato membro non vada ad incidere sul mercato interno o dell'Unione ma semplicemente innalzi lo *standard* di tutela posto dalla normativa eurounitaria. L'articolo stabilisce che queste misure di tutela maggiore possono essere adottate fintantoché risultino compatibili con il TUE e TFUE (inoltre è necessario che gli Stati notificino le suddette misure alla Commissione).

È chiaro, dunque, che, fin quando ci sarà tendenziale coincidenza tra obiettivi unionali e statali, il problema di un loro necessario coordinamento non si porrà, e possiamo, verosimilmente, immaginare che ci sarà sempre (posto che il processo di integrazione europea continui in questa direzione) un parallelismo tra intenti ed obiettivi dell'Unione e quelli dei suoi Stati membri. Come ha evidenziato la Corte costituzionale, relativamente al rapporto tra i diritti sanciti dalla nostra Costituzione ed i principi e diritti enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, questi ultimi «*intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri)*. Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le

¹²⁹ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, p. 12 ss.

¹³⁰ Si prendono a prestito le parole calzanti di Salomoni, tratto dal suo contributo F. SALOMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentratore della Consulta. L'integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla "conformità" alla Costituzione e la mera "compatibilità" con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in *federalismi.it*, 8/2019, p.3.

garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione».¹³¹

Come si colloca la riforma dell'art. 9 Cost. all'interno del quadro dei rapporti tra Unione europea e ordinamento interno, dunque?

Ora che l'ambiente è espressamente individuato quale principio fondamentale tutelato nella Costituzione, non può escludersi che, in futuro, le statuizioni di tale principio divenga un potenziale controlimite¹³² rispetto ai possibili contrasti tra diritto interno e diritto dell'Unione, che pone in un ben preciso equilibrio le logiche di tutela del mercato interno con quelle di tutela dell'ambiente. Non è detto, infatti, che tale equilibrio sarà sempre condiviso dai suoi Stati membri.¹³³ Taluno ha ipotizzato che, più in generale, la protezione di un principio fondamentale o di un diritto costituzionalmente garantito possa configurare un controlimite rispetto all'ingresso di determinate norme eurounitarie nel nostro ordinamento, a patto che queste ultime abbiano come effetto quello di tutelare in maniera meno stringente quel determinato diritto rispetto alla tutela offerta invece dall'ordinamento interno.¹³⁴

7. Alcune riflessioni conclusive: la Tutela ambientale da competenza contesa a condivisa.

Tutto quanto sin qui analizzato consente di osservare che, in generale, il riparto di competenza in materia di tutela ambientale è sorretto da equilibri che in questo preciso momento storico hanno raggiunto una, almeno momentanea, stabilità, in parte supportata dall'intervento di riforma costituzionale dell'art. 9 Cost. a cura della l. cost. n. 1/2022.

L'elemento che forse maggiormente caratterizza questa materia rispetto ad altre è l'essenziale apporto dato dalla giurisprudenza costituzionale nel costruire una competenza sempre meno contesa e sempre più condivisa, affermatasi caso per caso, ciò confermando la appropriatezza in questo campo del brocardo latino "*ex facto oritur jus*".

La riforma dell'art. 9 Cost. ha consentito alla tutela dell'ambiente di approdare, alla fine di un processo di sensibilizzazione giuridica e sociale iniziato negli anni '70, al riconoscimento di essa, sia formale che sostanziale, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale, che costituiscono «*l'identità costituzionale dello Stato*».¹³⁵

Ciò non è di poco rilievo. Anzitutto, per completare il quadro delineato nel paragrafo precedente, sul piano dei rapporti tra Unione europea e ordinamento interno l'espresso principio della tutela ambientale ben potrebbe divenire parametro per valutare se l'equilibrio che l'Unione individua tra tutela dell'ambiente e tutela del mercato sia condiviso anche dall'ordinamento italiano e se sia sufficientemente rispettoso del diritto costituzionale alla tutela dell'ambiente, anche alla luce della parallela introduzione del principio di tutela ambientale nell'«*interesse delle future generazioni*»¹³⁶. Potrebbe certo contestarsi che la tutela dell'ambiente si ricavava già dall'interpretazione estensiva dell'art. 9 Cost. e che quindi

¹³¹ Corte Cost., sent. n. 269 del 2017.

¹³² Il termine "controlimite" nasce in dottrina, la Corte costituzionale suole piuttosto parlare di "principi supremi dell'ordinamento costituzionale". [A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo con le Corti nel contesto europeo*, in *Federalismi.it*, 13 gennaio 2021, si guardi la nota a p. 86.]

¹³³ Per una ricognizione della giurisprudenza italiana sui controlimiti e un approfondimento delle differenze tra controlimiti e principi supremi dell'ordinamento costituzionale si rimanda rispettivamente a G.P. DOLSO, *I controlimiti "comunitari" tra passato e presente*, in *Nomos*, n. 2/2017, pp. 2-27, nonché a C. PINELLI, *Controlimiti e principi supremi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1/2019, pp. 491 ss.

¹³⁴ F. SALOMONI, *op. cit.*, p. 5.

¹³⁵ Si cita quanto affermato dall'Avvocatura generale dello Stato nell'ordinanza di rinvio alla Corte di Giustizia e poi in occasione della discussione del caso "Taricco-bis". Per un resoconto dell'udienza di discussione del caso, si rimanda a M. ARANCI, *Cronaca da Lussemburgo: l'udienza di discussione nella causa c.d. Taricco-bis*, in *Eurojus.it*, 6 giugno 2017, p. 6.

l'espressa menzione del diritto costituzionale alla tutela dell'ambiente non apporti, in realtà, grandi novità.¹³⁷ A tale obiezione si risponde, però, che l'interpretazione estensiva dell'art. 9 Cost. non è mai rimasta indenne da critiche in dottrina,¹³⁸ perché non tiene in giusto conto le strutturali differenze tra i due concetti di «paesaggio»,¹³⁹ riguardante il valore estetico-culturale di porzioni del territorio, ed «ambiente». Inoltre, si sottolinea che il diritto costituzionale alla tutela dell'ambiente è emerso attraverso il combinato disposto dell'art. 9 Cost. (che tutela il paesaggio) e degli altri articoli (principalmente l'art. 32 Cost., che tutela il diritto alla salute, ma anche gli artt. 41 e 42 Cost. in conseguenza dei limiti dell'utilità, funzione sociale e della sicurezza da questi ultimi due posti al libero esercizio dell'attività economica privata). Invece la riforma costituzionale introduce il diritto alla tutela dell'ambiente come diritto costituzionale da tutelare in sé e per sé, indipendentemente dalla sua eventuale connessione con altri diritti fondamentali.

In secondo luogo, l'espressa introduzione della tutela del diritto ambientale in Costituzione ha un peso specifico anche nella regolazione futura dei rapporti tra Stato e Regioni: il nuovo terzo comma chiarisce perfettamente che la tutela ambientale è compito affidato alla Repubblica. Attraverso questa esplicitazione, finalmente, la Corte costituzionale potrà dunque interpretare l'art. 117 Cost. a favore di interventi legislativi regionali proprio sulla scorta della presenza della disposizione di cui al terzo comma dell'art. 9 Cost., che non solo riconosce esplicitamente il valore della tutela ambientale, ma lo individua come obiettivo che la Repubblica - e non solo lo Stato - deve perseguire. Infatti, la collocazione della tutela ambientale tra i primi dodici articoli della Carta costituzionale non può che fungere da parametro interpretativo di tutte le altre disposizioni costituzionali (comprese quelle del Titolo V), le quali dovranno, dunque, leggersi alla luce del novellato art. 9 della Costituzione.¹⁴⁰

136 L'interesse delle future generazioni in materia ambientale è stato recepito dalla giurisprudenza costituzionale dopo la sua introduzione nell'art. 9 Cost.. Più precisamente, con sent. n. 11/2023, è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale relativa ad una legge regionale dell'Emilia-Romagna, che era stata invece adottata, secondo la Corte, propriamente, con la «consapevolezza della complessità della tutela dell'ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione, "anche nell'interesse delle future generazioni", nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.».

137 Questa posizione è stata osteggiata, a ragione, da R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 2.

138 Di tale avviso, ad esempio, B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 60; S. MANGIAMELI, *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, cit., pp. 163 e 164.

139 Cfr. A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981.

140 F. RESCIGNO, *Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica?*, in *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, p. 24.