

Tre modelli di riparto delle competenze in tema di ambiente

di Giuseppe Manfredi

Sommario

1. *La formazione dei paradigmi interpretativi del nuovo testo della Costituzione.* – **2.** *Il primo modello, della separatezza tra le competenze ambientali statali e le competenze regionali nelle materie contigue.* – **3.** *Il secondo modello, dell'integrazione tra competenze statali e competenze regionali tramite standard derogabili.* – **4.** *Il terzo modello, dell'integrazione tra competenze statali e competenze regionali tramite standard inderogabili.* – **5.** *Le possibili conseguenze dell'applicazione del secondo e del terzo modello.*

1. La formazione dei paradigmi interpretativi del nuovo testo della Costituzione

Da un punto di vista istituzionale stiamo sicuramente vivendo tempi di estremo interesse (anche se va detto che occasionalmente si può avere l'impressione che ciò avvenga sotto l'influsso del noto, e infausto augurio cinese "*che tu possa vivere in tempi interessanti!*"), e non solo perché (peraltro, appena dopo la conclusione di un decennio fitto di riforme amministrative, alcune delle quali di sicuro rilievo costituzionale anche se realizzate sul piano della legislazione ordinaria ⁽¹⁾) il primo decennio del 2000 si è aperto con la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione: ma anche perché proprio in questi anni, se non in questi mesi, stiamo assistendo a un processo che molti dei giuristi odierni non hanno mai avuto occasione di osservare e di esaminare, per così dire, dal vivo, mentre si sta svolgendo, ovverosia la formazione e l'affermazione dei para-

(1) Cfr. in proposito, per tutti, G. PASTORI, M. RENNA, *La riforma della p.a. "a Costituzione invariata": la l. n. 59 del 1997*, in *Studium Juris*, 1998, p. 459 ss.

digmi interpretativi di una riforma costituzionale di apprezzabile rilievo, quale appunto quella del 2001.

Ovviamente non è questa la sede per esaminare tutte le implicazioni concettuali di questo fenomeno ⁽²⁾, per tacere d'altro perché una qualsiasi riflessione pur minimamente approfondita in proposito non potrebbe prescindere da considerazioni metodologiche che rischierebbero di condurci sin troppo lontano ⁽³⁾.

Nondimeno, l'argomento di cui ci occupiamo in questa sede, il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente dopo la riforma del Titolo V, può essere un buon punto di vista per osservare come si svolge tale fenomeno, e per cogliere qualche spunto utile per future riflessioni – oppure, più modestamente, potrebbe avere una certa utilità tra qualche anno, quando i paradigmi interpretativi delle nuove disposizioni costituzionali si saranno consolidati (sempre che, ovviamente, queste disposizioni non vengano a loro volta riformate entro breve termine), e, probabilmente, per effetto di uno di quei processi di rilettura del passato che sono ben noti agli storici e, in genere, agli studiosi di scienze sociali ⁽⁴⁾, a fronte di una qual-

(2) Che si sarebbe tentati di definire epocale, se non fosse che, com'è ampiamente noto, anche durante la presente legislatura si discutono nuovi progetti di riforma costituzionale, anche più ambiziosi di quello del 2001: talché questa definizione rischierebbe di sembrare senz'altro inadeguata tra soli pochi anni, quando magari ci saremo abituati alla prassi, o, magari, al malvezzo della “revisione costituzionale secondo il Governo in carica” – espressione con cui si è ovviamente ripreso il titolo dell'editoriale di G. AZZARITI, *L'ultima idea: la revisione della Costituzione secondo il Governo in carica. Un approccio critico*, nel sito *Costituzionalismo.it*.

(3) Non pare casuale che a fronte delle riforme normative e dei rivolgimenti giurisprudenziali degli scorsi anni la dottrina pubblicistica dimostri un rinnovato interesse per le questioni metodologiche – interesse che, per quanto riguarda in particolare la dottrina amministrativistica, è attestato ad esempio dal Convegno di Siena dell'ottobre scorso sui *Problemi attuali del metodo nel diritto pubblico*, parte dei cui atti può consultarsi nel sito *grupposanmartino.it*: l'interesse per tali questioni (che normalmente vengono date per scontate, e che anzi, come ricorda S. Cassese nell'intervento al Convegno di cui s'è appena detto, che può leggersi anch'esso nel sito *grupposanmartino.it*, erano state oggetto di interesse quasi solo da parte di Orlando, quando il diritto amministrativo era ancora “una scienza giovinetta”) può con ogni probabilità considerarsi una reazione a fronte di mutamenti che stridono con sistematiche consolidate, siccome inteso alla ricerca del modo e degli strumenti per poter affrontare tali mutamenti.

(4) Basti solo ricordare i processi di cristallizzazione e istituzionalizzazione delle abitudini che vengono descritti da B. BERGER, T. LUCKMANN, in *La realtà come costru-*

siasi interpretazione di tali disposizioni che si discosti da tali paradigmi sembrerà strano che la Costituzione possa venire interpretata *in modo diverso da come è sempre stata interpretata*: e si potrà così restare consapevoli del fatto che, in realtà, la sensazione di straniamento sarà dovuta principalmente al fatto che uno dei diversi paradigmi astrattamente possibili sarà prevalso in modo talmente netto da emarginare, eppoi da offuscare tutte le possibili alternative ⁽⁵⁾.

Infatti, nel giro dei due anni o poco più che sono trascorsi dall'emanazione della legge di riforma del Titolo V, la clausola di cui alla lett. s) del comma 2 del nuovo testo dell'art.117 della Costituzione, che devolve alla competenza legislativa esclusiva statale la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", e le altre clausole del Titolo V che comunque si occupano dell'ambiente, o delle materie ad esso contigue, hanno condotto alla prospettazione di almeno tre principali modelli di riparto di competenze: il primo, da parte degli autori che si erano cimentati con l'interpretazione di tali disposizioni nell'immediatezza dell'entrata in vigore della riforma, gli altri due, in rapida successione, da parte della Corte costituzionale.

Peraltro, questi tre modelli sono ben diversi tra loro: il primo potrebbe considerarsi ispirato a una visione separatista delle competenze legislative statali e di quelle regionali, in buona sostanza assimilabile ai criteri di riparto del *dualist*, o, se si preferisce, del *competitive federalism*.

Gli altri due, invece, postulano entrambi una integrazione delle competenze dei due livelli di governo, secondo schemi in

zione sociale, Bologna, 2003, spec. p. 88 ss.

(5) Una tale consapevolezza potrebbe servire ad attenuare la sorpresa di fronte a *revirement* giurisprudenziali che si discostano dai paradigmi esegetici comunemente condivisi: come è accaduto anche per la rilettura dell'art. 2043 cod. civ. nel senso dell'affermazione della risarcibilità degli interessi legittimi, operata nella sentenza n. 500 del 1999 delle Sezioni Unite della Cassazione anche in base alla considerazione che in tale disposizione in realtà non si rinviene nessun dato testuale che circoscriva l'applicabilità del rimedio risarcitorio ai soli diritti soggettivi, e che (per usare ancora una volta il lessico delle scienze sociali, e, in particolare, quello usato da un autore ben noto ai giuristi, ovvero sia il T. KUHN de *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 1999) per certi versi è stata vissuta da parte della scienza giuridica come un vero e proprio fenomeno *gestaltico*, di riorientamento della percezione.

definitiva analoghi a quelli del *cooperative federalism* ⁽⁶⁾: anche se il terzo e ultimo modello (quello che, almeno allo stato, pare destinato a prevalere nella giurisprudenza della Corte costituzionale) sembra connotato da un'assoluta preminenza dei poteri statali.

Talché, se risultasse confermata la prevalenza di quest'ultimo modello, si potrebbe dire che, nel settore che qui interessa, in un lasso di tempo brevissimo si è riprodotto un processo che in genere (sia nel nostro, sia in altri ordinamenti) si è svolto nel corso di più decenni: ovverosia la rilettura di previsioni costituzionali che, in origine, ben potevano essere interpretate nel senso della separatezza delle competenze di due diversi livelli di governo, secondo un significato completamente diverso, di reciproca integrazione delle une con le altre; eppoi una ulteriore evoluzione del modello di riparto che ne era venuto in senso fortemente centripeto.

Per intenderci, è quello che è accaduto negli Stati Uniti quando la Corte Suprema ha interpretato evolutivamente le norme costituzionali sulle competenze dello Stato centrale e dei singoli Stati membri della Federazione, al fine di rendere possibile l'attuazione delle politiche del *New deal* ⁽⁷⁾.

E quanto è avvenuto anche nel nostro ordinamento, a partire dagli anni settanta, quando il vecchio testo del Titolo V (che con ogni probabilità era ispirato a una concezione separatista, anche perché la cultura giuridica italiana del periodo non aveva piena consapevolezza delle – allora – recenti evoluzioni degli ordinamenti federali in senso cooperativo ⁽⁸⁾) è stato interpretato dal legislatore statale e dalla Consulta secondo le logiche del regionalismo collaborativo ⁽⁹⁾.

(6) Cfr., in proposito, G. BOGNETTI, *Federalismo*, voce in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991, VI, p. 277 ss.; R. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, p. 155 ss.

(7) Cfr. R. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. e loc. cit.*

(8) Cfr., per tutti, A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali tra Stato e Regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984, p. 667 ss.

(9) Cfr., tra gli altri, A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regione (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 2011 ss.; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni inter-*

E può anche azzardarsi una qualche spiegazione per l'inedita rapidità con cui nel caso di specie si è svolto tale processo.

Le esigenze che avevano determinato l'affermazione di interpretazioni evolutive del vecchio testo del Titolo V nel senso della integrazione delle competenze (primariamente, l'impossibilità di distinguere nettamente tra i vari campi dell'intervento dei pubblici poteri in società complesse quali quelle odierne⁽¹⁰⁾) attualmente sono ben più impellenti di quanto non fossero in passato – e la cultura giuridica odierna ne è ben consapevole, come testimoniano le perplessità che erano state espresse da buona parte della dottrina nell'immediatezza dell'entrata in vigore della riforma per l'eccessiva rigidità nei rapporti tra i diversi livelli di governo che era, o che sembrava prefigurata dalle nuove norme⁽¹¹⁾.

Ed era prevedibile anche che l'ordinamento settoriale che qui interessa fosse particolarmente sensibile alle esigenze di integrazione, dato che, come ognuno sa, l'ambiente è un settore da sempre strettamente connesso e intrecciato con i numerosi altri che, per così dire, gli sono contigui, e da cui è addirittura difficile distinguerlo nettamente (per citare solo i principali, quelli

pretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni, ivi, 1990, p. 2464 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 473 ss.

(10) Cfr., per tutti, M. SCUDIERO, *Il concorso delle competenze tra enti pubblici nelle materie regionali ed il buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, 1991, p. 644 ss.

(11) Com'è noto, il dibattito in proposito è stato estremamente ampio. Cfr., comunque, per tutti, A. D'ATENA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 4, che parla in proposito di "infatuazione per il modello del cd. federalismo competitivo. Ed è poi quasi inutile ricordare anche il dibattito sulla persistenza o meno dei poteri correlati all'"interesse nazionale" dopo la riforma (in relazione a cui cfr., comunque, per tutti, A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 345 ss., e R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 ss.), che pare ormai definito in esito alla sent. 303/2003 (su cui si rinvia alla dottrina citata nella nt. 45), che, com'è ormai ampiamente noto, ha escluso la sopravvivenza dell'istituto nel nuovo ordinamento costituzionale, ma al contempo ha elaborato un nuovo elemento di dinamismo nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni mercé una (originalissima) applicazione estensiva del principio di sussidiarietà, di per sé dettato per le funzioni amministrative, anche ai poteri legislativi.

della tutela della salute e dell'urbanistica ⁽¹²⁾ – o meglio, se si preferisce impiegare la formula usata dal legislatore della l. cost. 3/2001, del governo del territorio ⁽¹³⁾).

V'è da dire però che (per solito) la fretta non pare avere giovato alla qualità dell'elaborazione in materia: come si vedrà sinteticamente in appresso, alcune delle argomentazioni impiegate dalla Corte per giustificare il secondo, e, soprattutto, il terzo dei modelli di riparto in esame, appaiono per molti versi discutibili.

Nelle prossime pagine vedremo dunque di esaminare questi tre modelli, e di esaminare quali sarebbero (o quali sarebbero state) le principali implicazioni e conseguenze di ciascuno di essi – e soprattutto quelle degli ultimi due, dato che, allo stato, il primo non pare avere considerevoli *chance* di concreta attuazione ⁽¹⁴⁾.

(12) Anche perché, come ognuno sa, l'ordinamento settoriale dell'ambiente è di formazione relativamente recente, come testimonia anche la mai sopita *querelle* sulla nozione giuridica di ambiente – in relazione a cui l'ultimo contributo di rilievo è sicuramente quello di F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. economia*, 2002, p. 240 ss. Le connessioni e le interferenze tra il settore dell'ambiente e uno dei settori contigui, *id est* quello della tutela della salute, vengono puntualmente evidenziate nel lavoro di M. COSULICH, G. GRASSO, *Profili comuni (e intersezioni) tra tutela dell'ambiente e tutela della salute: una nuova ipotesi di legislazione concorrente?*, in *Quad. reg.*, 2003, p. 501 ss., che, pur essendo incentrato sull'assetto di competenze derivante dalla riforma costituzionale del 2001, contiene precisi riferimenti anche alla situazione precedente.

(13) La sostanziale equivalenza concettuale tra urbanistica e governo del territorio nel nuovo testo del Titolo V della Costituzione (o, alternativamente, la ricomprensione dell'urbanistica nel governo del territorio) viene affermata, o, addirittura, data per scontata dalla più parte degli autori che si sono occupati dell'argomento: cfr., per tutti, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, p. 3 ss.; P. URBANI, *Il governo del territorio nel titolo V Cost.*, nel sito *pausania.it*. In senso opposto si segnala però la posizione espressa da P. PORTALURI in *Nomina et rosae: i livelli essenziali nel governo del territorio*, che può leggersi nel sito *federalismi.it*: in base a un'attenta analisi dei lavori preparatori della legge di riforma, l'A. perviene alla conclusione dell'alterità delle due nozioni, e della riconducibilità dell'urbanistica al novero della potestà regionale residuale.

(14) Parte delle considerazioni che seguono costituisce uno sviluppo di quelle che chi scrive ha avuto modo di esporre in due recenti note a sentenza: *Sul riparto delle competenze in tema di ambiente, e sulla nozione di ambiente, dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, p. 1003 e ss., e *Standard ambientali di fonte statale e poteri regionali in tema di governo del territo-*

2. *Il primo modello, della separatezza tra le competenze ambientali statali e le competenze regionali nelle materie contigue*

S'è anticipato che il primo dei tre modelli di riparto è stato prospettato dalla dottrina all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, quando s'era segnalato che l'interpretazione letterale della clausola di cui alla lettera *s*) del secondo comma dell'art.117, che definisce di competenza legislativa statale esclusiva la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", portava alle seguenti conclusioni: "a) l'impossibilità delle Regioni ordinarie di adottare norme di legislazione sostanziale nella materia ambientale (dovrebbe restare salva, in ipotesi, la disciplina dell'organizzazione e dei procedimenti per l'esercizio dei compiti amministrativi regionali); b) la riserva allo Stato anche della potestà regolamentare spettante, invece, alle Regioni nelle materie ripartite e residuali (art.117, comma 6, Cost.) salva la delega alle Regioni (ma non è chiaro se la delega concerne la potestà legislativa attuativa o quella regolamentare); c) l'impossibilità per le Regioni ordinarie di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e alla loro attuazione (art.117, comma 10, Cost.)" (15).

Com'era intuibile, questo assetto veniva criticato, e talvolta anche aspramente, dato che pareva segnare un accentramento delle funzioni ambientali in capo allo Stato vistosamente contraddittorio con la tendenza normativa (e, prima ancora, giurisprudenziale, mercé i numerosi e ben noti interventi della Corte costituzionale degli ultimi due decenni) che aveva condotto a configurare l'ambiente non come vera e propria materia, ma, piuttosto, come valore costituzionale, che si colloca trasversal-

rio, nota a Corte cost., nn. 303, 307, 331/2003, in corso di pubblicazione sul n. 3/2004 di *Urb. App.*

(15) F. FONDERICO, *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente*, in *Ambiente*, 2002, p. 340. Nello stesso senso cfr. anche G. COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, p. 419 ss., e B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, p. 74 ss.

mente rispetto alle materie di competenza statale e regionale, e al cui perseguimento i diversi attori istituzionali del nostro ordinamento devono dunque concorrere secondo i canoni consueti della leale collaborazione⁽¹⁶⁾.

E da più parti si rilevava anche che siffatto accentramento pareva andare in senso opposto rispetto alla *ratio* medesima della riforma, che, notoriamente, intendeva esaltare anziché conculcare il complessivo ruolo regionale⁽¹⁷⁾ – non va però sottaciuto che del possibile arretramento della sfera di competenza delle Regioni prende atto anche la l. 131/2003, ove nel comma 2 dell'art. 1 prevede che “Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale”⁽¹⁸⁾.

Ma non solo: destava preoccupazione anche il problema del coordinamento tra la nuova materia ambientale e quelle conti-

(16) Così ad es. G. COCCO, *La legislazione*, cit., *passim*, e B. CARAVITA, *La Costituzione*, cit., *loc. cit.*, secondo cui “la collocazione di questa materia fra quelle esclusive statali appare espressione della vittoria dell'anima centralistica in seno ai Verdi italiani”. Sul riparto di competenze in tema di ambiente prima della riforma del 2001, cfr., *ex multis*: P. D'AMELIO, *Ambiente (tutela del)*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988; S. MANGIAMELI, *L'“ambiente” nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in ID. (a cura di), *Giornate teramane per l'ambiente*, Milano, 1998, p. 139 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV. *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, p. 1122 ss.; V. ONIDA, *Considerazioni conclusive*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, 1999, p. 299 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 6 ss.

(17) Cfr., per tutti, A. FERRARA, in *La materia ambiente nel testo di riforma del Titolo V*, pubblicato per la prima volta nel sito *Federalismi.it*. Non è mancato però chi, pur ammettendo che la riforma Bassanini costituisce il principale antecedente della riforma costituzionale, ricorda che in generale il secondo testo non può considerarsi “la meccanica costituzionalizzazione del primo”, dato che, anzi, tra i due sono ravvisabili “non trascurabili elementi di tensione”: A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 21.

(18) Come veniva segnalato da M. COSULICH, G. GRASSO, *Profili comuni*, cit., p. 511, in relazione alla corrispondente previsione del d.d.l. n. 1545, cd. La Loggia. Sulla l. n. 131/2003 cfr. G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2004.

gue che nel nuovo testo dell'art.117 vengono invece affidate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni (quali la tutela della salute e il governo del territorio), o che (presumibilmente) rientrano in quella residuale, quali agricoltura, cave e miniere, etc. ⁽¹⁹⁾.

Talché, se mai questo modello venisse concretamente attuato, alle Regioni sarebbe affatto precluso ogni intervento in materia di ambiente (fatte salve ovviamente le attribuzioni a titolo di "ulteriori forme e condizioni speciali di autonomia", ex art. 116, comma 3, Cost., in cui si fa espresso riferimento alla materia di cui alla lett. s) del comma 2 dell'art.117), e interi filoni di legislazione regionale (basti pensare alla normativa in tema di valutazione di impatto ambientale, o a quella in tema di inquinamento acustico) sarebbero destinati a inaridirsi.

E date le segnalate interferenze tra il settore che qui interessa e quelli contigui (con tutte le difficoltà di tracciare precise linee di confine tra l'uno e gli altri che ne derivano), con ogni probabilità si aprirebbe un contenzioso Stato/Regioni potenzialmente infinito: basti solo pensare al problema della ridefinizione della nozione di urbanistica – per tacer d'altro perché, si sa, è ormai da tempo pacificamente ammesso che la pianificazione urbanistica persegua anche finalità eminentemente ambientali.

3. *Il secondo modello, dell'integrazione tra competenze statali e competenze regionali tramite standard derogabili*

Non è dunque casuale che alcuni dei primi commentatori della clausola in discorso proponessero interpretazioni che si

(19) Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione*, cit., loc. cit.; V. MOLASCHI, *L'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 727; S. MANGIAMELI, *Corte costituzionale e Titolo V: l'impatto della riforma*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 457 ss. Anche se non è ancora del tutto chiara l'individuazione delle materie devolute alla potestà legislativa residuale delle Regioni (cfr. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 353 ss.), va segnalato che la recente sentenza della Corte costituzionale 12/2004 ha espressamente riconosciuto che in tale novero rientra l'agricoltura, dichiarando di conservare l'illegittimità di norme statali che incidono in tale ambito.

discostavano, e sensibilmente, da quella letterale di cui s'è appena detto: in particolare, chi si ispirava alla classica ricostruzione della nozione di ambiente di Giannini ⁽²⁰⁾ per negare che la formula di cui alla lett. s) dell'articolo in questione individui una vera e propria materia, sostenendo piuttosto che essa è destinata a costituire "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", qual'è appunto considerato l'ambiente da parte della giurisprudenza costituzionale ⁽²¹⁾; e chi di tale clausola suggeriva una duplice lettura, per cui l'ambiente sarebbe un valore trasversale a una pluralità di materie e, al contempo, una materia vera e propria, circoscritta alle sole discipline di settore "il cui oggetto risulti quello di definire e garantire, in modo diretto e immediato, determinati equilibri ecologici" ⁽²²⁾.

E si sa che non appena la Corte costituzionale si è trovata ad occuparsi del riparto delle competenze in tema di ambiente nel nuovo del Titolo V lo ha fatto seguendo percorsi argomentativi che in definitiva non sono del tutto dissimili da quello suggerito dalla prima di tali dottrine.

Nell'ormai ben nota sent. 407/2002 ⁽²³⁾ la Consulta ha im-

(20) È quasi inutile ricordare che M.S. GIANNINI, in *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss., negava la possibilità di una ricostruzione unitaria della nozione, e proponeva piuttosto la notoria tripartizione ambiente-territorio, ambiente-paesaggio, ambiente-salute.

(21) A. FERRARA, in *La materia ambiente*, cit.

(22) Così M. CECCHETTI, in *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, pubblicato per la prima volta nel sito *federalisimi.it*.

(23) Che può leggersi in *Le Regioni*, 2003, p. 312 ss., e su cui cfr., tra gli altri: M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 318 ss.; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, ivi, p. 337 ss.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una "storia infinita"*, in *Foro it.*, 2003, I, p. 692 ss.; N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso*, ivi, p. 696 ss.; M. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, p. 936 ss.; R.

piegato la nozione di materia trasversale, elaborata nella sent. 282/2002, in cui s'era affermato che la lett. *m*) del comma 2 del nuovo testo dell'art. 117, che ha ad oggetto la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti economici e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", non individua "una materia in senso stretto", bensì piuttosto "una competenza del legislatore idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite, come contenuti essenziali di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle" (24).

Secondo i giudici delle leggi, il legislatore della l. cost. 3/2001, quando nel comma 2 dell'art. 117 individua le "materie" affidate alla competenza normativa statale esclusiva, intende fare riferimento a due diverse nozioni di "materia".

La prima è quella consueta (dato che corrisponde alle materie che erano attribuite alla competenza legislativa concorrente delle Regioni nel vecchio testo dell'articolo dell'art. 117), e sta ad indicare le materie "in senso stretto", che consistono in uno specifico e determinato oggetto, ovverosia in un complesso di

CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in questa *Rivista*, 2002, p. 1245 ss.; G. GRASSO, *La tutela dell'ambiente si "smaterializza" e le Regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407*, nel sito *amministrazioneincammino.it*; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2951 ss.; S. CALZOLAIO, *L'ambiente e la riforma del Titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti)*, nel *forum on line di Quad. cost.*

(24) La sent. n. 282/2002 può leggersi in *Giur. cost.*, 2002, p. 2022 ss., ed è commentata, tra gli altri, da: A. D'ATENA, *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2027 ss.; D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 2034 ss.; R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1445 ss.; L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, *ivi*, p. 1450 ss.; V. MOLASCHI, "Livelli essenziali di prestazioni" e Corte costituzionale: prime osservazioni, in *Foro it.*, 2003, I, p. 398 ss.; B. CARAVITA, *Prime precisazioni della Corte costituzionale sulla potestà legislativa regionale nel nuovo art.117*, nel sito *federalismi.it*.

fattispecie⁽²⁵⁾.

La seconda, invece, è quella a cui fa riferimento la sent. n. 282, e corrisponde alle materie trasversali, ovverosia quelle che “possono incidere su diversi oggetti con l’obiettivo di raggiungere la finalità costituzionalmente fissata”⁽²⁶⁾, e che non riguardano un oggetto, bensì, piuttosto, “un *tipo di competenza*, distinto dai due espressamente accolti (e *battezzati*) dalla novella costituzionale: la competenza detta “esclusiva”, e la competenza detta “concorrente””⁽²⁷⁾.

La sent. n. 407 sviluppa dunque questa concettualità per affermare che pure la clausola della lett. *s*) individua una materia trasversale⁽²⁸⁾, o, secondo le parole della Corte, un ““valore” costituzionalmente protetto”, che non elide i poteri regionali nei settori contigui a quello ambientale.

La Corte rileva anzi che, al fine di soddisfare “ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”, “la Regione [...] può ragionevolmente adottare, nell’ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa [...] rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzia per la popolazione ed il territorio interessati”, dato 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 *standard* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interes-

(25) Cfr. A. D’ATENA, *La Consulta parla*, cit., p. 2030 ss. Cfr. anche F.S. MARINI, *La Corte costituzionale*, cit., p. 2952.

(26) F.S. MARINI, *La Corte costituzionale*, op. e loc. cit.

(27) A. D’ATENA, *La Consulta parla*, cit., p. 2030, che non a caso in proposito parla di “materie-non materie”.

(28) Il che peraltro era stato previsto da A. D’ATENA, in *La Consulta parla*, cit., p. 2031, ove, commentando la sent. n. 282, osservava che questa seconda nozione di materia poteva attagliarsi anche ad altre delle formule impiegate nel comma 2 dell’art. 117 al fine di individuare gli ambiti della legislazione esclusiva statale: “la tutela della concorrenza, la tutela dell’ambiente, quella della salute e, forse, (stando ad una possibile lettura) l’ambito denominato: funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane...”.

si funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”.

Talché perviene a rigettare le censure di costituzionalità mosse alla l.r. Lombardia n. 19 del 2001, in tema di attività a rischio di incidenti rilevanti ⁽²⁹⁾, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (che riteneva questo testo normativo invasivo delle nuove competenze esclusive statali) considerando l'intervento regionale pienamente giustificato dai poteri concorrenti in tema di tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, tutela e sicurezza del lavoro.

I principi affermati in questa sentenza sono poi stati ripresi, e ulteriormente precisati in diverse altre pronunzie: le nn. 536 del 2002 ⁽³⁰⁾, 222 ⁽³¹⁾, 226 e 227 ⁽³²⁾ del 2003.

(29) I contenuti della l.r. n. 19 vengono puntualmente esposti da M. MAROCCO, in *Riforma del Titolo V*, cit., che si cura anche di ricostruire la disciplina vigente in tema di attività a rischio di incidente rilevante.

(30) Che può leggersi in *Riv. giur. ambiente*, 2003, p. 525 ss., con note di S. DELIPE-RI, *La Corte costituzionale frena la "deregulation" in materia venatoria*, e di 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*, cui si rinvia anche per puntuali richiami alla precedente giurisprudenza in materia venatoria. Su questa pronunzia cfr. anche i rilievi di N. OLIVETTI RASON, *op. loc. cit.*, di A. BURATTI, *La tutela dell'ambiente come "valore costituzionalmente protetto" in due recenti sentenze della Corte costituzionale*, nel sito *associazionedei-costituzionalisti.it.*, e di M. GORLANI, *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost.: ritorna l'interesse nazionale e il "primato" della legislazione statale di principio?*, nel *forum on line* di *Quad. cost.* Considerazioni sul nuovo assetto costituzionale della materia della caccia si rinven-gono anche in S. GRASSI, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di specie protette: il nuovo assetto costituzionale modifica qualcosa?*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2002, p. 14 ss.

(31) Su cui cfr. F. BENELLI, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, che può leggersi nel *forum on line* di *Quad. cost.*, e che è in corso di pubblicazione su *Le Regioni*.

(32) Cfr., in proposito, A. BURATTI, *La tutela*, cit. Da segnalare che in queste sentenze la Corte non ha preso espressamente posizione sulla collocazione della materia venatoria nel nuovo assetto di competenze Stato/Regioni, nonostante che articolate argomentazioni a favore della riconduzione della caccia alla competenza residuale fossero state dedotte dalla difesa regionale nel giudizio conclusosi con la sent. n. 226: nondimeno, il fatto che la Corte abbia fatto ricorso alla trasversalità della materia ambientale per pervenire alla declaratoria di incostituzionalità delle leggi regionali sottoposte al suo giudizio sta implicitamente a indicare che è stata ravvisata l'esistenza di una materia che viene intersecata dagli standard venatori di fonte statale. Pare dunque logico concludere che essa materia è appunto quella della caccia, af-

Oltre all'assunto di quella che potremmo definire l'indifferenza semantica dell'espressione "materia" (che, lo si è visto, secondo i giudici costituzionali essa viene utilizzata dal legislatore della riforma del 2001 come una sorta di *vox media*), due sono gli argomenti impiegati dalla Corte a sostegno di questa sistemazione.

Il primo, che viene sviluppato nella sent. n. 407, consiste nell'applicazione del criterio storico, ove si sostiene che dai lavori preparatori della l. cost. 3/2001 si evincerebbe l'intenzione di riservare al legislatore nazionale la fissazione dei soli *standard* ambientali, e non quella di conculcare il ruolo assunto dalle Regioni in materia.

Quasi inutile rilevare che trattasi di un argomento poco soddisfacente, sia perché, com'è noto, secondo un generalissimo principio esegetico il criterio storico può trovare applicazione solo in via sussidiaria, quando l'interpretazione letterale non conduce a risultati univoci⁽³³⁾ (e, per vero, la clausola di cui alla lett. *s*) almeno di primo acchito pare tutt'altro che equivoca), sia perché nel caso di specie i lavori preparatori sono tutt'altro che illuminanti⁽³⁴⁾.

Il secondo argomento viene invece precisato soprattutto in due delle sentenze successive, le nn. 536 e 222 (quasi *re melius perpensa*, come se nel frattempo si fosse avvertita l'insufficienza, o l'inadeguatezza del criterio storico), ove si rileva che sin da prima della riforma costituzionale "la natura di valore trasversale (dell'ambiente), idoneo a incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma di *standard* minimi di tutela (era) già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione..."⁽³⁵⁾.

fidata alla competenza legislativa residuale – anche se, ovviamente, nell'ottica del Giudice costituzionale gli standard statali in materia lasciano uno spazio tutto sommato limitato al legislatore regionale.

(33) Cfr., per tutti, R. GUASTINI, *Redazione e interpretazione degli atti normativi*, in S. BARTOLE (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, 1988, p. 93.

(34) Come rileva M. CECCHETTI, in *Legislazione statale*, cit., p. 322, nt. 7.

(35) D'altro canto, nell'immediatezza della pubblicazione della sentenza n. 407, autorevole dottrina aveva ricordato che la complessiva sistemazione della materia in definitiva dipende da "un'antica e mai sopita *querelle*: ma davvero il costituente, prima

Nell'interpretare la clausola di cui alla lett. *s*) del comma 2 dell'art. 117 la Corte prende quindi a riferimento la nozione di ambiente che, secondo un indirizzo della giurisprudenza costituzionale che si era consolidato prima della riforma del Titolo V, si ricava dalla prima parte della Costituzione – rimasta ovviamente inalterata anche dopo la l. cost. 3/2001: *id est* la nozione di ambiente come valore costituzionale, di “contenuto *integrale*”⁽³⁶⁾, che non si esaurisce nelle singole discipline di settore con prevalente finalità ecologica, ma, piuttosto, “si profila... come un “compito” o come una “funzione”, in quanto tale trasversale rispetto alle varie materie”⁽³⁷⁾.

In sostanza la Corte, delle diverse nozioni di ambiente che si possono ricavare dall'ordinamento, ha privilegiato quella sancita dalla Costituzione stessa: in modo in definitiva coerente con il principio della gerarchia delle fonti⁽³⁸⁾.

4. *Il terzo modello, dell'integrazione tra competenze statali e competenze regionali tramite standard inderogabili*

Il terzo e ultimo modello viene poi elaborato dalla Consulta in una serie di sentenze della seconda metà del 2003, e, in parti-

della recente novella costituzionale, aveva del tutto omesso di considerare l'ambiente fra i “valori” della Costituzione, oppure era comunque facile ricavarne menzione e considerazione da altre norme costituzionali, ad esempio dall'art. 9 o dallo stesso art. 32?”: R. FERRARA, *La tutela*, cit., p. 694.

(36) Secondo la definizione di B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 35, e, ancor prima, di B. CARAVITA, A. MORRONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia ambientale nel 1994*, in *Riv. giur. ambiente*, 1996, p. 356. In argomento cfr. anche, per tutti, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali*, cit. *passim*, e S. MANGIAMELI, *L'“ambiente”*, cit., *passim*.

(37) F. FRACCHIA, *Sulla configurazione*, cit., p. 240, seppure in relazione alla clausola della lett. *s*) dell'art. 117.

(38) Che talvolta induce a diffidare dell'impiego delle disposizioni di fonte primaria nell'interpretazione della Costituzione: cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, p. 258, richiamando le tesi di M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, p. 75 ss. Critica invece la tendenza della giurisprudenza costituzionale a rifarsi a indirizzi maturati prima della recente riforma costituzionale A. RUGGERI, *Le Costituzioni passano, ma la giurisprudenza... resta*, che può leggersi nel sito *federalismi.it*.

colare, nelle nn. 307⁽³⁹⁾ e 331⁽⁴⁰⁾.

In queste sentenze la Corte perviene a dichiarare l'illegittimità di una serie di leggi regionali che, in tema di emissioni elettromagnetiche, avevano dettato proprio le previsioni del tipo che, secondo i principi affermati nella giurisprudenza dell'anno e dei mesi precedenti, si sarebbe dovuto considerare senz'altro ammissibile, ovverosia derogatorie *in melius* degli *standard* statali in materia.

Ovviamente, per giungere a ciò i giudici costituzionali non smentiscono espressamente i propri (recentissimi) precedenti, ma, piuttosto, nella sent. n. 307 rilevano che agli *standard* in tema di elettromagnetismo (a quanto pare, a differenza di quelli in tema di attività a rischio di incidenti rilevanti, e di quelli in tema di caccia⁽⁴¹⁾) sarebbe sottesa "una *ratio* più complessa e articolata. Da un lato, infatti, si tratta effettivamente di proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche (e da questo punto di vista la determinazione delle soglie deve risultare fondata sulle conoscenze

(39) Su cui può leggersi il puntuale commento di Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, nel *forum on line* di *Quad. cost.*, e che è in corso di pubblicazione sul n. 1/2004 di *Le Regioni*. Cfr., in proposito, anche E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze nn. 303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale*, nel sito *astrid-online.it*, e (seppur a commento della sent. 324/2003) T. GIUPPONI, *Potestà regolamentare, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: repetita...consolidant*, nel *forum on line* di *Quad. cost.*, e che è in corso di pubblicazione sul n. 1/2004 di *Le Regioni*, nonché, con particolare riferimento agli assetti di competenze in tema di emissioni elettromagnetiche, anche R. CHIEPPA, *Inquinamento elettromagnetico ed installazione di infrastrutture per comunicazioni: è finita l'incertezza dopo le sentenze della Corte costituzionale?*, nel sito *giustizia-amministrativa.it*, e in corso di pubblicazione in *Dir. formazione*, e M. A. MAZZOLA, *Ambiente, salute, urbanistica e poi l'elettrosmog: quale potestà legislativa tra Stato e Regioni dopo il Titolo V della Costituzione?*, in corso di pubblicazione in *Riv. giur. ambiente*.

(40) Su cui cfr. M. SALERNO, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, nel sito *federalismi.it*, e R. CHIEPPA, *Inquinamento*, cit.

(41) Le sentenze dedicate alla caccia non avevano infatti smentito la derogabilità in melius degli *standard* statali in materia venatoria, essendosi piuttosto limitate a dichiarare incostituzionali leggi regionali che avevano derogato *in peius* (per le finalità di tutela ambientale) essi *standard*.

scientifiche ed essere tale da non pregiudicare il valore protetto); dall'altro, si tratta di consentire, anche attraverso la fissazione di soglie diverse in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale, e la graduazione nel tempo degli obiettivi di qualità espressi come valori di campo, la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a vari interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di comunicazione".

Degno di nota è poi il dato letterale su cui si vuol basare tale conclusione: "tali interessi, ancorché non resi espliciti nel dettato della legge-quadro in esame, sono indubbiamente sottesi alla considerazione del "preminente interesse nazionale alla definizione dei criteri unitari e di normative omogenee", che, secondo l'art. 4, comma 1, lettera a) della legge quadro, fonda l'attribuzione allo Stato della funzione di determinare detti valori-soglia".

Dalla declaratoria di incostituzionalità si salvano poi le sole norme che prevedono criteri localizzativi e *standard* urbanistici, purché "non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento" degli impianti che sono fonte di emissioni elettromagnetiche.

Nella sent. n. 331 a questo argomento si aggiunge poi anche quello che viene utilizzato per superare un puntuale rilievo mosso dalla difesa della Regione resistente nel giudizio di legittimità in via principale promosso dal Governo, che aveva ricordato che norme regionali che derogano *in melius* gli *standard* statali in tema di elettromagnetismo erano state ritenute senz'altro legittime dalla Corte nella sentenza n. 382 del 1999⁽⁴²⁾: la Consulta replica a tale rilievo sostenendo che essi *standard* attualmente sono sanciti in una "organica disciplina statale di principio", che invece faceva difetto all'epoca della precedente pronunzia⁽⁴³⁾.

(42) In *Le Regioni*, 2000, p. 163 ss., con nota di S. MANGIAMELI, *Materia ambientale e competenze regionali, con la salvaguardia dei poteri di intervento statale*.

(43) Si sa che prima della legge-quadro 36/2001a livello statale le emissioni elettro-

V'è da dire però che gli argomenti impiegati dalla Corte per giustificare per gli *standard* in questione un trattamento diverso rispetto a quello che era stato riservato ai limiti presi in considerazione nella giurisprudenza precedente sono particolarmente infelici.

L'assunto della Corte, che la *ratio* "complessa e articolata" degli *standard* in tema di emissioni elettromagnetiche possa evincersi dal "preminente interesse nazionale alla definizione dei criteri unitari e di normative omogenee" (che, secondo l'art. 4, comma 1, lettera *a*) della legge-quadro n. 36 del 2001, fonda l'attribuzione allo Stato della funzione di determinare detti valori-soglia)", è infatti palesemente incoerente con un preciso dato normativo: nella lettera *a*) del comma 1 si afferma sì tale "preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e omogenei", ma, si badi bene, solo ed esclusivamente "*in relazione alle finalità di cui all'art. 1*".

E nell'art. 1 le finalità della legge-quadro vengono indicate nelle seguenti esigenze: "*a*) assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi e nel rispetto dell'art. 32 della Costituzione; *b*) promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174, paragrafo 2, del trattato istitutivo dell'Unione europea; *c*) assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici secondo le migliori tecnologie disponibili".

Talché in questa disposizione, dell'esigenza compositiva affermata dal giudice delle leggi per giustificare la discontinuità rispetto al precedente indirizzo, in realtà non si trova alcuna traccia – un discorso diverso si sarebbe forse potuto fare per il

magnetiche erano oggetto di una disciplina quanto mai frammentata.

d.lgs. 198/2002 ⁽⁴⁴⁾, che, com'è noto, per gli impianti di telecomunicazione dettava una disciplina di maggior favore rispetto a quella della legge-quadro: ma le due sentenze richiamate sono intervenute quando il decreto era già stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sent. 303/2003 ⁽⁴⁵⁾.

(44) Cfr., in proposito, F. DE LEONARDIS, *Il diritto alla comunicazione nel bilanciamento di interessi in materia di emissioni elettromagnetiche*, in *Foro amm.-CDS*, spec. p. 818, nt. 63: che però, pur affermando l'esigenza di assicurare in *subiecta materia* un'adeguata considerazione anche il diritto alla comunicazione, perviene a una conclusione (in *op. cit.*, p. 821) decisamente meno radicale di quella cui giunge la Consulta nelle ultime pronunzie, ove rileva che quella dell'elettromagnetismo "non è una materia in cui [...] è assolutamente precluso l'intervento regionale, ma è un ambito in cui ogni eventuale legge regionale non può in alcun modo comprimere o limitare ingiustificatamente e arbitrariamente il diritto alla comunicazione".

(45) Per quanto qui interessa, con questa sentenza il d.lgs. n. 198 è stato dichiarato incostituzionale per eccesso di delega, dato che la Consulta ha ritenuto che detto vizio fosse lesivo per le competenze regionali interessate – così implicitamente confermando la concettualità che era stata sviluppata nelle pronunzie precedenti, dato che ha ammesso che in tema di emissioni elettromagnetiche, accanto agli standard ambientali di fonte statale (di cui pure la sentenza non si occupa specificamente), sono ancora senz'altro configurabili competenze regionali, in particolare in tema di governo del territorio. Com'era prevedibile, tra i contenuti di questa pronunzia la dottrina ha però appuntato la propria attenzione soprattutto sul peculiare impiego del principio di sussidiarietà che vi si rinviene: come s'è anticipato nella nt. 10, in essa pronunzia questo principio, che secondo l'art. 118 riguarda le sole funzioni amministrative, viene impiegato per giustificare un accentramento di funzioni legislative in capo allo Stato. Cfr., in proposito, i contributi di: A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 3003 del 2003)*, A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003)*, A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, che possono leggersi tutti nel *forum on line* di *Quad. cost.* (gli scritti di S. BARTOLE e L. VIOLINI sono poi in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, mentre quelli di A. D'ATENA e A. ANZON sono in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*), L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, nel sito *pausania.it*, A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, nel sito *federalismi.it*.

Certo, con ciò non si vuol dire che gli standard in tema di elettromagnetismo non abbiano anche una funzione compositoria dei diversi interessi coinvolti in materia.

Ma (almeno nel sistema disegnato dalla l. n. 36) tale finalità non è certo l'obiettivo principale dei limiti di emissione, che sono piuttosto indirizzati eminentemente alle finalità sanitarie e ambientali enunciate nell'art. 1.

Il richiamo alle "migliori tecnologie disponibili", che figura nella lett. c) di tale articolo, potrebbe anzi fare propendere per una nettissima prevalenza del diritto alla salute su tutti gli altri interessi in gioco, alla luce dei principi che erano stati affermati in proposito nella non remota sentenza della Corte n. 127 del 1990⁽⁴⁶⁾.

Talché viene meno l'elemento di differenziazione della disciplina delle emissioni elettromagnetiche rispetto alle altre discipline di settore ambientali enunciato nella sentenza.

È, infatti, innegabile che anche alla disciplina delle altre attività potenzialmente inquinanti è sempre sottesa un'esigenza compositoria tra interessi diversi, e di segno opposto: ad esempio, tra quello del diritto alla salute, e alla salubrità ambientale, da un lato, e, dall'altro lato, quello dell'iniziativa economica privata (o, magari, delle esigenze di svolgimento di pubblico servizio) che si esplica per il tramite delle attività in parola, e che verrebbe senz'altro compromesso ove ne venisse impedito lo svolgimento, o qualora esso fosse sottoposto a vincoli eccessivamente gravosi.

A questa stregua tutti indistintamente gli *standard* ambientali (non esclusi quelli in tema di caccia e di attività a rischio di incidenti rilevanti) perseguono dunque nel medesimo modo un'esigenza compositoria tra diversi interessi.

E, quindi, sempre a questa stregua, tutti gli *standard* dovrebbero essere inderogabili (o derogabili) nel medesimo modo, senza che possa tracciarsi una qualche netta linea di confine tra gli *standard* e quelli che potremmo scherzosamente definire i

(46) Cfr., in proposito, P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, 2000, p. 197; L. VIOLINI, *Protezione della salute e dell'ambiente "a ogni costo"*, in *Giur. cost.*, 1990, p. 727 ss.

superstandard.

E anche il rilievo, che si rinviene nella sent. n. 331, secondo cui l'assoluta inderogabilità degli *standard* in tema di emissioni elettromagnetiche si fonderebbe anche sulla presenza di una "legge organica" in materia è decisamente poco convincente, sia perché nel nostro ordinamento costituzionale la nozione di "legge organica" non ha nessuna autonoma rilevanza, sia perché, comunque, non avrebbe senso riservare un trattamento differenziato agli *standard* sanciti *uno actu*, rispetto a quelli che vengono posti in più testi normativi ⁽⁴⁷⁾.

5. *Le possibili conseguenze dell'applicazione del secondo e del terzo modello*

Le conseguenze dell'applicazione degli ultimi due modelli di riparto di competenze nell'ordinamento ambientale meritano di essere esaminate congiuntamente, dato che il terzo modello non pare destinato a soppiantare integralmente il secondo.

Come s'è visto, anche nelle pronunzie dell'ottobre del 2003 non s'è infatti negato che vi sono tuttora settori dell'ordinamento ambientale in cui gli *standard* ambientali sono derogabili *in melius* da parte delle Regioni – in base a quanto affermato nella giurisprudenza precedente, lo si è detto, restano tali gli *standard* in tema di attività a rischio di incidenti rilevanti e in tema di caccia.

Quindi, come si vede, nell'ottica della Corte allo stato nel nostro ordinamento si registra senz'altro una compresenza di *standard* derogabili e di *standard* inderogabili.

Al di fuori dei casi presi specificamente in considerazione dalla giurisprudenza della Consulta, non è però dato comprendere quando gli *standard* statali rientrino nell'una o nell'altra

(47) Così M. SALERNO, *Derogabilità*, cit. V'è da dire però che, in base all'*iter* argomentativo della sentenza n. 331 (per vero, tutt'altro che perspicuo), non può escludersi che il carattere di "legge organica" che viene attribuito alla l.n. 36/2001 in definitiva si ricolleghi al solo carattere compositivo ravvisatovi dalla Consulta, piuttosto che a un dato meramente formale.

categoria, e, quindi, quando essi possano essere considerati derogabili o meno.

S'è infatti appena detto che il principale criterio discrezionale che è stato elaborato a tal fine dai giudici costituzionali, ovverosia il carattere compositivo o meno tra diversi interessi costituzionalmente rilevanti della disciplina statale, (almeno allo stato odierno dell'elaborazione giurisprudenziale) pare in realtà del tutto inadeguato allo scopo, dato che, in definitiva *tutti indistintamente* gli *standard* hanno una funzione compositiva.

E, in assenza di espresse e precise indicazioni legislative (che però in genere non si rinvencono nella legislazione vigente: come, lo abbiamo visto, non si rinvencono neppure nella l. 36/2001), affermare che siffatta natura compositiva è più marcata negli uni o negli altri *standard* pare francamente azzardato.

Certo, non può escludersi che la Corte ritorni in argomento in qualche prossima sentenza, per chiarire e precisare il proprio pensiero, oppure per supportarlo mediante nuove, e (sperabilmente) più convincenti argomentazioni – come in sostanza ha già fatto in relazione alle conclusioni cui era giunta nella sent. n. 407: ma allo stato, lo si ribadisce, non è possibile formulare nessuna previsione dotata di una qualche attendibilità per le singole discipline ambientali che i giudici costituzionali non hanno ancora avuto occasione di prendere in esame.

Anche perché, per vero, allo stato non è dato neppure comprendere se il *revirement* (per solito, non apertamente dichiarato) della Corte che si è verificato durante lo scorso mese di ottobre sia stato determinato dall'intento di discostarsi definitivamente dall'indirizzo precedente⁽⁴⁸⁾.

In questa prima ipotesi l'inderogabilità degli *standard* diventerebbe, infatti, la regola, mentre i limiti derogabili resterebbero un'eccezione.

Oppure se esso sia stato piuttosto ispirato dalle peculiari esigenze sottese alla disciplina della tutela dei campi elettromagnetici – si sa che sia la legge-quadro n. 36 del 2001, sia lo

(48) Si sa che anche la derogabilità degli *standard* ambientali aveva ispirato vive perplessità in diversi autori, tra cui, ad esempio, R. CHIEPPA, *L'ambiente*, cit., *passim*.

stesso d.lgs. n. 198 del 2002 alla fin fine erano (seppure in modi ben diversi) intesi entrambi a frenare il dilagare della sindrome *nimby* che tra la fine degli anni novanta e l'inizio di questo decennio aveva contagiato diverse amministrazioni regionali, e, ancor prima, numerosissime amministrazioni locali ⁽⁴⁹⁾: talché la declaratoria di illegittimità del decreto del 2002 operata dalla sentenza n. 303 del 2003 avrebbe senz'altro potuto rinfocolare il contagio.

E in questa seconda ipotesi ovviamente si invertirebbe il rapporto regola/eccezione.

Come che sia, lo si è detto all'inizio del presente lavoro, entrambi i modelli sono espressivi di una logica di integrazione, piuttosto che di separazione tra competenze statali e regionali, talché essi hanno implicazioni e conseguenze per lo più del tutto analoghe: anche perché, a ben vedere, il terzo modello costituisce un'evoluzione, o una correzione (positiva o negativa che sia) del secondo.

In entrambi i modelli, infatti, “alle Regioni spettano ancora competenze legislative, sul “valore” ambiente, soltanto dove dette competenze siano di volta in volta riconducibili a materie, seppure intersecate dalla competenza esclusiva statale, chiaramente attribuite alla competenza legislativa regionale dal nuovo art.117 [...]. Le competenze legislative regionali, aventi “valenza” ambientale, “intercettano” in verticale quelle statali orizzontali, senza confondersi con esse in un vero rapporto di concorrenza” ⁽⁵⁰⁾.

(49) Cfr., per tutti, S. CASSESE, *La nuova disciplina sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 330 ss., e F. MERUSI, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, p. 221 ss., che riferisce anche del singolare episodio che aveva visto protagonista il Comune di Parma, che aveva chiesto all'a.g.o. un provvedimento *ex art. 700 c.p.c.* avverso le emissioni elettromagnetiche di un impianto autorizzato dagli stessi uffici comunali. Altri esempi di iniziative ispirate da veri e propri eccessi cautelativi nei confronti delle conseguenze del cd. elettrosmog vengono riportati da M. CONSITO, in *Il potere regolamentare comunale in materia di inquinamento elettromagnetico*, in *Foro amm-CDS*, 2003, p. 680 ss., spec. p. 684, nt. 19, ove si riferisce di regolamenti comunali che avevano vietato l'installazione di impianti di telefonia cellulare addirittura nei pressi dei corsi d'acqua o delle colture agricole intensive.

(50) M. RENNA, *Il sistema degli standard ambientali tra fonti europee e competenze*

Il secondo modello però non elide totalmente le competenze regionali “intercettate” dagli *standard* statali: nell’esercizio di dette competenze, le Regioni possono derogare le norme statali dettando *standard* diversi, anche se possono discostarsi da dette norme andando in un’unica direzione, ovvero sia ponendo limiti più restrittivi – è stato però condivisibilmente segnalato che pure in tale contesto gli *standard* regionali ingiustificatamente restrittivi potrebbero essere sindacati dalla Corte, pur se solo sotto il profilo della ragionevolezza⁽⁵¹⁾.

Nel terzo, invece, il sopravvenire di *standard* statali paralizza indefinitamente i poteri regionali “intercettati”: per vero, la Regione non è del tutto priva di poteri in tema di ambiente (come invece sarebbe in un sistema improntato alla separatezza), ma ne resta titolare solo ed esclusivamente in via residuale, in ordine a quei profili della disciplina ambientale che non sono interessati dagli *standard* statali.

Ciò posto, una qualsivoglia ipotesi sul concreto funzionamento di entrambi questi modelli di riparto non può prescindere dalla soluzione di un ulteriore interrogativo, su quello che potremmo chiamare lo *spessore*, o l’*estensione* della disciplina degli *standard* ambientali.

Il problema si è posto in termini analoghi dopo la sentenza n. 282 del 2002, in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, quando attenta dottrina si è chiesta “fino a dove può e deve spingersi la determinazione dei “livelli essenziali” delle prestazioni? Il legislatore statale, cioè, può anche prefissare *in toto* gli aspetti organizzativi e funzionali...?”⁽⁵²⁾.

nazionali, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L’ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in corso di stampa. Cfr., in proposito, anche R. CHIEPPA, *L’ambiente*, cit., e, con riferimenti al diritto comunitario, P. DELL’ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2002, p. 1431 ss.

(51) Così F. BENELLI, *L’ambiente*, cit.

(52) A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1167. Il problema viene affrontato, e risolto in senso positivo già da alcuni autori, tra cui E. BALBONI, *Il concetto dei “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in questa *Rivista*, 2001, p. 1103, e M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito*

Per quanto riguarda il settore che qui interessa, v'è dunque da chiedersi se il legislatore statale debba limitarsi a sancire limiti di emissione (come nel caso delle emissioni elettromagnetiche) *et similia* (ad esempio, nel caso della caccia, il calendario venatorio), oppure se possa occuparsi anche degli aspetti organizzativi e procedurali – il pensiero corre immediatamente alle procedure ambientali, e, in particolare, a quella della valutazione di impatto ambientale, che, seppure entro i limiti tracciati dalla legislazione statale, durante gli scorsi anni ha costituito un terreno estremamente fertile per i poteri legislativi regionali.

E in proposito pare da condividersi quella autorevole dottrina che, sulla scorta delle esperienze federaliste mitteleuropee, ha rilevato che le competenze trasversali, pur “individuate in termini finalistici”, avrebbero come caratteristica la “duttilità”, per cui “le norme che le contemplano non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra la legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima. Cui consentono tanto di fermarsi alla fissazione dei principi fondamentali, quanto di spingersi nel dettaglio (e, in questo secondo caso, di sottrarre al legislatore locale oggetti assegnati alla sua competenza”⁽⁵³⁾).

Talché pare estremamente probabile che la competenza statale sia destinata ad avere un'estensione variabile, e che essa possa pertanto occuparsi anche dei profili organizzativi e procedurali della gestione dell'ambiente: ma, si badi bene, solo ed esclusivamente ove essi profili siano correlati, e strettamente, al raggiungimento degli *standard* che si intendono perseguire⁽⁵⁴⁾.

Una conferma viene dalla recentissima sentenza n. 14 del

dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, in *Pol. dir.*, 2002, p. 353. In argomento cfr. anche, tra gli altri: G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. P.A.*, 2002, p. 22 ss.; M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in questa *Rivista*, 2003, p. 613 ss.

(53) A. D'ATENA, *Materie legislative*, cit., p. 22 ss.

(54) In questo senso pare essere anche il pensiero di A. ANZON, in *Il difficile avvio*, cit., *loc. cit.*, in ordine ai livelli essenziali di cui s'è detto.

2004 ⁽⁵⁵⁾, in cui la Corte ha identificato come trasversale un'altra delle materie di cui al comma 2 dell'art.117, ovverosia la tutela della concorrenza.

Sulla base di tale qualificazione, la Corte ha affermato che detta materia “non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti”; e, dopo aver – condivisibilmente – rilevato che un assetto siffatto “rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost., che vede attribuite alle potestà legislative residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo”, ha proposto come rimedio uno scrutinio stretto di ragionevolezza sulla congruità delle scelte del legislatore statale rispetto agli obiettivi di volta in volta perseguiti ⁽⁵⁶⁾: “non rientra nelle competenze di questa Corte la valutazione della correttezza economica delle scelte del legislatore, stabilire cioè se un intervento abbia effetti così rilevanti sull'economia da trascendere l'ambito regionale. Tali scelte, tuttavia, non possono sottrarsi ad un controllo di costituzionalità diretto a verificare che i loro presupposti non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi”.

Sempre per tornare all'esempio delle procedure di valutazione di impatto ambientale, pare dunque improbabile che anche in futuro emergano ragioni tali da giustificare una qualche riappropriazione del settore da parte del legislatore statale, che durante gli scorsi anni aveva riconosciuto espressamente un preciso ruolo ai poteri normativi delle Regioni.

(55) Su cui cfr. il commento di F. SACCO, *Competenze statali trasversali e potestà legislative regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della “tutela della concorrenza”) della Corte costituzionale*, nel sito *associazionedeicostituzionalismi.it*, che ricostruisce in modo estremamente lineare l'iter argomentativo di questa pronunzia. Sulle odierne problematiche inerenti la tutela della concorrenza cfr., per tutti, G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 981 ss.

(56) Così F. SACCO, *Competenze statali*, cit., che di questa pronunzia sottolinea la preoccupazione della Corte di ricercare una forma di tutela delle competenze regionali “intersecate” da questa ennesima materia trasversale.

Da segnalare infine anche che in entrambi i modelli avrebbe uno svolgimento analogo pure la possibilità di implementare le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” in campo ambientale previste dal comma 3 dell’art. 116⁽⁵⁷⁾.

Nel secondo modello, infatti, essa consisterebbe nell’attribuzione alle Regioni del compito di fissare direttamente *standard* di tutela per finalità esclusivamente ambientali, e non nell’esercizio delle potestà intersecate dalla materia ambiente, oppure del potere di derogare *in peius* detti *standard* – il che potrebbe ad esempio avvenire in materia venatoria, che, in ipotesi, ben potrebbero darsi peculiari situazioni locali in cui l’eccessiva proliferazione di una determinata specie animale consiglia una durata della stagione venatoria più lunga di quella stabilita dalla legge statale.

Nel terzo, essa potrebbe invece consistere nel riconoscimento del potere di derogare sia *in peius*, sia *in melius* gli *standard* di fonte statale.

(57) In argomento cfr., per tutti, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, p. 487 ss., cui adde M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, e S. AGOSTA, *L’infanzia “difficile” (e un’incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, entrambi in *federalismi.it*, anche per ampi e puntuali riferimenti bibliografici.