

L'AMBIENTE TRA FONTI STATALI E FONTI REGIONALI ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL TITOLO V

di *Marcello Cecchetti*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il rapporto tra fonti statali e fonti regionali per la tutela dell'ambiente nel sistema precedente alla riforma costituzionale. – 3. Il modello prefigurato dalla l. cost. n. 3/2001. – 4. Verso un sistema più efficiente? – 5. La ragionevolezza dei nuovi criteri di riparto: l'ambiente come «materia» e come «valore». – 6. La possibile continuità «sostanziale» rispetto al modello precedente. – 7. I «nodi» della disciplina applicabile nella prima fase di transizione.

1. *Premessa*

La recente entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, che ha riformato il Titolo V della Parte II Cost. nell'ottica di un complessivo riassetto dei rapporti tra lo Stato centrale e il sistema delle autonomie regionali e locali, ha determinato l'ingresso nel testo costituzionale del riferimento esplicito alla *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* come «materia» riservata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2°, lett. s).

La prima impressione è che si tratti di una innovazione in grado di assumere una notevole portata, non solo e non tanto perché l'ambiente trova finalmente riconoscimento in una norma positiva di livello costituzionale, quanto per il fatto che la sua qualificazione in termini di «materia» affidata alla potestà legislativa esclusiva statale sembra prefigurare una radicale reimpostazione dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali in questo settore e forse, più in generale, una netta inversione di tendenza rispetto al modello di governo dell'ambiente che si era faticosamente affermato in precedenza grazie alle ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale e agli interventi legislativi culminati con la riforma amministrativa avviata con la l. n. 59/1997.

Le più immediate reazioni che la riforma ha suscitato nella dottrina spe-

cialistica e che si avvertono anche negli ambienti regionali offrono una valutazione decisamente negativa del nuovo assetto costituzionale del riparto di competenze per la tutela dell'ambiente. In particolare, la preoccupazione di evitare il ridimensionamento del ruolo delle Regioni in campo ambientale sta portando, in generale, ad auspicare, quasi come soluzione unica ed obbligata, la reintroduzione di una potestà legislativa concorrente¹, o in via interpretativa o attraverso lo strumento del c.d. «regionalismo differenziato» previsto dall'art. 116, c. 3°, Cost., il quale – in questa logica – tenderebbe sempre più ad essere configurato come una sorta di «ancora di salvezza» cui le Regioni sarebbero costrette ad aggrapparsi in tempi molto rapidi, se volessero mantenere almeno inalterata la loro potenziale capacità di incidenza nel governo dell'ambiente.

Di qui l'opportunità di una riflessione volta a fornire una lettura complessiva delle novità contenute nella riforma, in un'ottica sistemica che non sia portata a dare un peso eccessivo alle concrete vicende politiche che ne hanno caratterizzato la genesi normativa e che, senza dubbio, potrebbero giustificare la tentazione di svalutarne *in limine* il significato².

In questa direzione, sembra possibile prospettare astrattamente almeno un triplice ordine di ipotesi:

¹ Decisamente in questo senso, cfr. B. CARAVITA, *Il Titolo V della Costituzione tra riforma e referendum*, in *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 19 e 22, ma sembra propendere per una simile soluzione anche A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, *ivi*, 185 ss.

² L'analisi dei lavori preparatori mostra l'avvenuto passaggio della *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato già nel testo elaborato in sede di comitato ristretto nel corso del primo esame dei progetti di riforma da parte della Commissione Affari Costituzionali del Senato (mentre, tanto nel progetto elaborato dalla Commissione Bicamerale del 1997 – A.C. n. 3931-A –, quanto nel disegno di legge presentato dal Governo D'Alema – A.C. n. 5830 –, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema figurava nell'elenco delle materie di legislazione concorrente). Tuttavia, il dibattito registrato nei resoconti parlamentari (tenendo conto anche della discussione che si ebbe alla Camera nei primi mesi del 1998 sull'art. 58 del testo proposto dalla Bicamerale) non rivela elementi particolarmente significativi, se non l'accentuata «paura» di differenziazione in campo ambientale da parte della componente parlamentare dei Verdi, alla quale si contrappongono le perplessità dei gruppi delle opposizioni, della Commissione per le questioni regionali e della Conferenza dei presidenti delle Regioni, in ordine alla sottrazione alle autonomie regionali di una competenza legislativa ambientale fino ad oggi ampiamente esercitata. Ciò che colpisce, però, nel pur scarso dibattito parlamentare sul tema, è la generale inconsapevolezza (a volte accompagnata da gravi fraintendimenti) che i revisori della Costituzione dimostrano quanto alle implicazioni normative che potranno scaturire dal complesso delle nuove formulazioni normative introdotte nel testo costituzionale (cfr., ad es., gli interventi sulla votazione dell'emendamento n. 3.602, in *Atti parlamentari*, XIII Legislatura, Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, 957ª Seduta pubblica, 15 novembre 2000).

a) il testo scaturito dalla riforma costituzionale sarebbe il frutto di un nuovo intento centralista del tutto irragionevole nella configurazione del riparto di funzioni per la tutela dell'ambiente, che darebbe vita ad un sistema «un po' pasticciato»³ e radicalmente in conflitto con i principi e il modello che si erano progressivamente consolidati nella vigenza del precedente Titolo V⁴;

b) il nuovo assetto delle attribuzioni per la tutela dell'ambiente non costituirebbe in fondo una grande innovazione ma una semplice «razionalizzazione» dell'esistente, che – lungi dall'espropriare, rispetto al passato, poteri in danno delle Regioni – si fonderebbe su una sorta di «trasfigurazione» della vecchia clausola dell'*interesse nazionale* in una «materia di scopo» affidata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in grado di consentire a quest'ultimo interventi trasversali nelle materie di competenza legislativa regionale a tutela di «esigenze unitarie»⁵;

c) il nuovo modello costituzionale non soltanto potrebbe essere interpretato nel senso di non rinnegare in radice le acquisizioni del modello preesistente ma, grazie ad alcune scelte fortemente innovative nella distribuzione dei compiti «ambientali» tra i diversi livelli territoriali di governo, potrebbe altresì segnare il punto di avvio di un decisivo processo di razionalizzazione del sistema delle fonti e dell'intero sistema di governo dell'ambiente, in particolare attraverso un più chiaro ed efficiente rapporto tra fonti statali e fonti regionali.

La tesi che si intende provare a sostenere propende per una lettura del nuovo Titolo V che sia volta a valorizzare nella misura massima possibile quest'ultima prospettiva, con il che si potrebbero ottenere due risultati in rapporto di reciproca interdipendenza: da un lato, il riconoscimento delle potenzialità, in termini di maggiore razionalità ed efficienza, contenute nel nuovo modello costituzionale «di base» per la ripartizione dei ruoli e delle responsabilità pubbliche nella tutela dell'ambiente; dall'altro, un sensibile e più realistico ridimensionamento dell'ambito di operatività da riservare allo sviluppo concreto di quel «regionalismo differenziato» prefigurato dal nuovo art. 116, c. 3°.

³ L'espressione è di A. FERRARA, *La «materia ambiente»*, cit., 185.

⁴ In tal senso è l'opinione di C. DESIDERI, *Il riparto delle attribuzioni per la tutela dell'ambiente*, in C. DESIDERI (a cura di), *Autonomie territoriali e tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2001, 11, nt. 11.

⁵ Così, ancora, A. FERRARA, *op. cit.*, 190-194. Nello stesso senso, cfr. le opinioni di G. FALCON, da ultimo *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, 1253, e di R. TOSI, *La l. cost. n. 3/2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, *ivi*, 1234.

2. *Il rapporto tra fonti statali e fonti regionali per la tutela dell'ambiente nel sistema precedente alla riforma costituzionale*

Per valutare le potenzialità che la riforma costituzionale può assumere nell'ottica di una auspicabile razionalizzazione del sistema delle fonti e di un'azione di tutela dell'ambiente che risulti complessivamente più efficace, è necessario partire da una rappresentazione, sia pure inevitabilmente sommaria, dei punti di approdo cui ha condotto fino ad oggi l'esperienza del nostro regionalismo nel settore della tutela dell'ambiente, tenendo conto che proprio questo settore ha certamente costituito una sorta di «ambito privilegiato» per l'emersione di tutti i nodi problematici del difficile rapporto tra Stato e autonomie regionali, particolarmente sotto il profilo del sistema delle fonti⁶.

Si tratta di un'esperienza dagli esiti apparentemente contrastanti e certo caratterizzati da luci ed ombre; in particolare, a fronte della lenta e graduale affermazione di un modello di riparto dei compiti ambientali tra lo Stato e le Regioni complessivamente dotato di un'intrinseca razionalità e in linea con gli esempi provenienti dagli altri paesi europei⁷, non si può non prendere atto, sul piano della normazione, dei risultati certamente poco brillanti che fino ad oggi ha prodotto in concreto il problematico intreccio tra fonti statali e fonti regionali in questa materia.

Quanto al sistema complessivo di governo dell'ambiente, di fronte alla «pagina bianca» tracciata dai costituenti, il modello affermatosi durante la vigenza del testo costituzionale del 1947 è risultato, come è noto, in gran parte frutto dell'attenta e faticosa opera di ricostruzione della legislazione statale e regionale da parte della giurisprudenza costituzionale e, per la particolare «sensibilità ambientale» dimostrata dalla Corte, ha finito per assumere i connotati di un modello «sostanziale»; un modello, cioè, fondato sull'ef-

⁶ In proposito, cfr. le considerazioni di 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 – Atti del convegno di Teramo, 23-24 ottobre 1996*, Giuffrè, Milano, 1998, 139-140, il quale rileva che «nessuna questione, come quella ambientale, ha sottoposto il riparto di competenza tra Stato e Regioni ad una condizione di tensione e di incertezza, divenendo così l'esempio della tenuta dei modelli interpretativi adottati per la concretizzazione delle disposizioni costituzionali sull'autonomia delle Regioni». Si tenga presente, d'altronde, che circa l'80% delle oltre trecento decisioni che la Corte costituzionale ha pronunciato dal 1985 in tema di tutela dell'ambiente hanno ad oggetto problemi relativi al riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

⁷ Per un articolato confronto tra il modello italiano ed i principali modelli europei, cfr., da ultimo, C. DESIDERI (a cura di), *Autonomie territoriali e tutela dell'ambiente*, cit.

fettivo perseguimento degli obiettivi di tutela e sugli aspetti per così dire «di sostanza» del rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo dell'ambiente e che perciò si è caratterizzato soprattutto per il fatto di prescindere da ogni rigida e formale distinzione tra ambito della «normazione» e ambito dell'«amministrazione», favorito in questo senso dal principio costituzionale del *parallelismo delle funzioni*, che ha condotto – proprio in tema di ambiente – ad una continua «osmosi» tra riconoscimento di competenze amministrative e riconoscimento di competenze normative.

In estrema sintesi, questo sistema di governo dell'ambiente si può ritenere fondato su tre grandi pilastri.

Il primo consiste nel riconoscimento da parte della Corte costituzionale, almeno a partire dalla seconda metà degli anni ottanta e in assenza di un riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente nella versione originaria dell'art. 117 Cost., della potestà legislativa concorrente delle Regioni in questa materia; con l'avvertenza però che, come correttamente la dottrina ha messo in evidenza, l'ambiente – nella stessa concezione che ne assume il giudice costituzionale – costituirebbe una «materia» solo in senso atecnico, in quanto «valore costituzionale» e dunque interesse «trasversale» collegato funzionalmente ad altre materie di cui all'art. 117 Cost.⁸

Il secondo pilastro è costituito dall'affermazione della necessità che nell'azione di tutela dell'ambiente siano concretamente coinvolti tutti i livelli territoriali di governo in una logica di effettiva corresponsabilità e che tale concorso di competenze sia guidato dal principio della leale collaborazione⁹.

⁸ Sul punto, cfr., ad esempio, G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, 1141, secondo cui la tesi dell'ambiente come *valore* «ha messo da un canto la teoria dell'ambiente come materia o come *supermateria* e pertanto da scorporare per individuare le competenze regionali ex art. 117 Cost.». Alcuni autori fanno riferimento al fenomeno delle cosiddette materie *miste* o *trasversali*: in proposito, cfr., E. CHELI, *Modello di Stato regionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderno n. 3 dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1993, 73, nonché V. ONIDA, *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in *Giustizia e Regioni – Atti del Convegno di Bologna 1-2 dicembre 1989*, Cedam, Padova, 1990, 33. In tal senso debbono essere intesi i riferimenti espliciti della giurisprudenza costituzionale alla «materia della protezione ambientale» di cui, ad es., alla sent. n. 183/1987 (o alla sent. n. 382/1999), laddove la Corte spiega che la relativa competenza regionale «si desume dall'interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenuta nell'art. 117 e richiamata dall'art. 118 Cost., atteso il collegamento funzionale intercorrente fra la materia ora indicata con quelle che riguardano comunque il territorio, ma particolarmente con l'urbanistica, il paesaggio e con l'assistenza sanitaria dalle quali, peraltro, la materia della protezione ambientale si distingue per la specificità dell'interesse perseguito».

⁹ Sul punto, non si può che rinviare, da ultimo, a M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 290 ss.

Il terzo pilastro, infine, è rappresentato dalla graduale affermazione di un sistema di riparto delle competenze (e dunque dei ruoli complessivi e delle responsabilità) ambientali tra le diverse autonomie territoriali orientato decisamente su logiche di tipo sussidiario, fondate cioè sul criterio della dimensione territoriale degli interessi e sulla individuazione del livello ottimale di allocazione delle diverse funzioni. Tanto la giurisprudenza della Corte quanto la legislazione più recente (e, in particolare, il d.lgs. n. 112/1998, in attuazione della riforma amministrativa)¹⁰ mostrano la chiara consapevolezza delle due diverse tipologie di esigenze che si fronteggiano ineliminabilmente nel governo dell'ambiente: da un lato le «esigenze unitarie», che impongono l'intervento dei livelli superiori (Stato e Regioni, rispettivamente nei confronti del livello regionale e dei livelli locali), soprattutto a fini di uniformità e omogeneità strategica dell'azione di tutela, oltre che per la definizione di livelli minimi di intensità delle misure di protezione; dall'altro le «esigenze di differenziazione», che impongono l'intervento dei livelli inferiori (Regioni ed enti locali, rispettivamente nei confronti del livello statale e del livello regionale), a fini di adattamento dell'azione di tutela ai diversi contesti territoriali, anche attraverso l'introduzione di misure più intense e rigorose di quelle previste al livello superiore¹¹.

Sul versante più specifico della normazione ambientale, il punto di partenza va senz'altro ricondotto al richiamato riconoscimento, in via giurisprudenziale, di una specifica competenza legislativa regionale in materia di tutela dell'ambiente, a fianco della competenza normativa dello Stato centrale¹². Anche le leggi regionali ambientali, tuttavia, hanno presentato generalmente i difetti degli atti legislativi statali in questa materia: estrema pervasività della disciplina; minuziosa puntualità dei contenuti; conseguente perdita dei caratteri formali e sostanziali della fonte legislativa¹³. Oltre a tali difetti, che certo appaiono «non peculiari» della legge regionale a tutela dell'ambiente, non può nascondersi però che proprio l'esperienza concreta del-

¹⁰ Cfr., in particolare, la tipologia di funzioni, attinenti ad esigenze di carattere unitario, riservate tassativamente allo Stato negli artt. da 68 a 92 del d.lgs. n. 112/1998.

¹¹ Per un'analisi puntuale del significato, delle reciproche interazioni, nonché dei riferimenti positivi e giurisprudenziali dei due principi che esprimono la logica della sussidiarietà c.d. «verticale» nel campo della tutela dell'ambiente e che possono denominarsi come *principio di azione unitaria del livello superiore* e *principio della tutela più rigorosa del livello inferiore*, cfr., ancora, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali*, cit., 271 ss., e 323 ss.

¹² Cfr., per tutte, la sent. n. 183/1987 e, più recentemente, la sent. n. 382/1999, quest'ultima con nota di S. MANGIAMELI, *Materia ambientale e competenze regionali, con la salvaguardia dei poteri di intervento statale*, in *Le Regioni*, 2000, 168 ss.

¹³ Sul punto, B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2001, 62.

la legislazione regionale in tema di ambiente ha prodotto risultati tutt'altro che esaltanti; si tratta, infatti, di una legislazione che, quand'anche non si sia rivelata del tutto assente o gravemente lacunosa, è risultata in larga misura priva di contenuti normativi originali rispetto alla legislazione statale, dunque spesso limitata alla mera ripetizione delle disposizioni dettate al livello centrale. Nei non frequenti casi in cui le leggi regionali hanno introdotto vere e proprie innovazioni normative, queste sono state poi o estese dalla legislazione dello Stato a tutto l'ordinamento¹⁴, oppure bloccate o ridimensionate attraverso le procedure di controllo, perché ritenute in contrasto con le scelte fondamentali del legislatore nazionale¹⁵.

L'esperienza complessivamente poco soddisfacente della legislazione regionale per la tutela dell'ambiente, determinata dal carattere prevalentemente «esecutivo-attuativo» rispetto alla legislazione statale¹⁶, deve essere poi collegata, inevitabilmente, ad altri ben noti fenomeni generali che rilevano sul piano delle fonti, ai quali anche il settore ambientale non ha potuto sottrarsi: l'assenza pressoché totale della normazione regolamentare di livello regionale, cui è strettamente connesso il diffuso fenomeno delle «fughe» dalle forme degli atti fonte, attraverso l'emanazione di un'eterogenea pletora di delibere di Consiglio, di Giunta o di Presidente della Giunta a contenuto sicuramen-

¹⁴ Si vedano, ad es., le due leggi reg. Piemonte n. 32 del 1974 e n. 23/1975, nonché la legge reg. Lombardia n. 48 del 1974, chiaramente anticipatrici di contenuti normativi successivamente fatti propri dalla l. 10 maggio 1976, n. 319, in materia di tutela delle acque dagli inquinamenti. Analogamente, si vedano la legge prov. Bolzano n. 63/1973 e la l. reg. Puglia n. 24/1983, le quali per prime contengono una disciplina dell'acqua intesa come risorsa da gestire in modo razionale, anticipando l'approccio che ispirerà successivamente la l. 5 gennaio 1994, n. 36.

¹⁵ In questo senso, si può richiamare la vicenda che vide alcune Regioni operare il tentativo di introdurre norme legislative di semplificazione dei controlli relativi allo stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi presso il luogo di produzione e che furono sistematicamente dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale (cfr. B. CARAVITA, *Lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi tra vecchie e nuove direttive comunitarie e principi costituzionali in materia regionale e in materia penale*, in *Giur. cost.*, 1993, 2143 ss., nonché A. FERRARA, *Ancora in materia di stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi presso il luogo di produzione*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 472 ss.). Per un panorama esemplificativo molto ampio a sostegno di un giudizio complessivo sull'esperienza della legislazione regionale a tutela dell'ambiente, si veda A. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente nella legislazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1999.

¹⁶ Ma tale giudizio può essere agevolmente esteso quasi all'intera produzione legislativa delle Regioni. In proposito, cfr., ad es., P. CARETTI, *Presentazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Cedam, Padova, 1997, 1 ss., nonché, più recentemente, ID., *Il nuovo assetto delle competenze normative (relazione)*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*. Atti del convegno di Roma, 9 gennaio 2001, Giuffrè, Milano, 2001, 57-58.

te normativo¹⁷; la spiccata tendenza dello Stato ad estendere il proprio intervento negli spazi formalmente di competenza regionale, anche con fonti regolamentari e atti amministrativi; il mancato utilizzo, da parte delle Regioni, del potere di provvedere direttamente all'attuazione delle direttive comunitarie anticipando gli interventi del legislatore nazionale¹⁸.

3. *Il modello prefigurato dalla l. cost. n. 3/2001*

Di fronte a questo quadro fortemente chiaroscurale, il testo del nuovo Titolo V, Parte II, Cost., come accennato, presenta numerosi spunti di novità.

Anzitutto, sul versante della legislazione, il nuovo art. 117, c. 2°, lett. s), sancisce l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della «materia» *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*. Al tempo stesso, il comma successivo affida alla legislazione concorrente – con l'importante precisazione (diversa rispetto alla precedente versione dell'art. 117) che «nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»¹⁹ – le materie della *valorizzazione dei beni culturali e ambientali*, della *tutela della salute*, del *governo del territorio*, della

¹⁷ Sul punto, in generale, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare e gli atti sub legislativi delle Regioni*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, cit., 239 ss. Per alcuni significativi esempi con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente, si veda R. PELILLO, *La legislazione regionale in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico e acustico*, in A. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente nella legislazione regionale*, cit., spec. 230 ss.

¹⁸ Cfr. l'art. 9, l. n. 86/1989, così come modificato dalla l. comunitaria n. 128/1998.

¹⁹ La nuova formulazione, accentuando la separazione tra competenza statale e competenza regionale, potrebbe riproporre in termini diversi gli antichi problemi della ammissibilità da un lato della legislazione statale di dettaglio, nonché della possibilità di “desumere” i principi fondamentali dal complesso della legislazione statale in una determinata materia, dall'altro della legislazione regionale che introduca innovazioni attraverso nuovi principi. Sul punto, ad es., cfr. R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, 141-142, ma anche A. RUGGERI-P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo? (Note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre-ottobre 2000)*, in *Rass. parl.*, 2001, 101. Più recentemente, sull'ammissibilità della legislazione statale di dettaglio, cfr. le divergenti opinioni di 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*, 2001, n. 6, 1226, e di R. TOSI, *La l. cost. n. 3/2001*, cit., 1237-1238, nonché l'articolata posizione di G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, cit., 1254 ss.

protezione civile, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, dei porti e aeroporti civili, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, della ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi. Infine, tra gli ambiti materiali o, forse più propriamente ormai, tra i "settori normativi" per i quali il c. 4° prevede una potestà legislativa regionale residuale e primaria, che solo a prima vista potrebbe essere ritenuta «esclusiva» o «piena»²⁰, vanno senz'altro ricomprese almeno l'agricoltura e le foreste, l'industria, il commercio e l'artigianato, il turismo, la produzione, il trasporto e la distribuzione regionale e locale dell'energia, le reti di trasporto e di navigazione regionali e locali, la caccia e la pesca, le miniere, le cave e torbiere, le acque minerali e termali²¹.

Sul versante della potestà regolamentare, l'art. 117, c. 6°, stabilisce una ripartizione tendenzialmente meno articolata²². Nelle materie di legislazione esclusiva statale, allo Stato spetta anche la potestà regolamentare, salva la possibilità che essa venga affidata – con specifiche deleghe – alle Regioni. A queste spetta invece, in via esclusiva, la potestà regolamentare in tutte le altre materie. Agli altri enti territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane) viene riconosciuta la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni (amministrative) loro attribuite, ma è difficile pensare che questa stessa potestà regolamentare (*recitius*: «normativa», per non entrare nella questione dell'ammissibilità delle riserve di regolamento)²³ non debba necessariamente e implicitamente rite-

²⁰ Come osserva G. FALCON, *Modello*, cit., 1257, «il nome che si usa potrebbe anche risultare innocuo, a patto che si sia consapevoli che non corrisponde al vero», e ciò in forza dei numerosi «titoli di legittimazione trasversale» che la legge statale conserva in forza dell'elenco delle materie di cui all'art. 117, c. 2° (in questo senso, ad es., *giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*).

²¹ Sempre l'art. 117, al c. 5°, stabilisce che «le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea», fissando così un principio di pieno parallelismo tra la potestà legislativa affidata alle Regioni e il potere di queste non solo di provvedere direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti internazionali e comunitari ma anche di partecipare alla formazione di questi ultimi, sia pure con il limite del «rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

²² Per un quadro di sintesi sul punto, si veda da ultimo N. LUPO, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, c. 6°)*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 101 ss.

²³ Sul tema, in senso favorevole, cfr. R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regio-*

nersi riconosciuta, in via generale, anche alle Regioni e allo stesso Stato centrale, laddove le prime (nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato) o il secondo (nelle altre materie o settori normativi) si vedano affidate funzioni amministrative sulla base di quanto previsto dall'art. 118²⁴.

Quest'ultima disposizione, per quanto rileva in questa sede, si limita ad enunciare alcuni principî fondamentali in tema di attribuzione e ripartizione delle funzioni amministrative, con una prima rilevante conseguenza che è quella di sancire la netta distinzione tra la funzione regolamentare – che è funzione squisitamente normativa e perciò disciplinata nell'art. 117 – e la funzione amministrativa puntuale²⁵. Il c. 1° dell'art. 118 stabilisce che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Con ciò sembrerebbero sanciti, da un lato, il principio dell'attribuzione in via di massima (cioè in assenza di specifiche disposizioni legislative derogatorie) delle funzioni amministrative ai Comuni; dall'altro, la potestà (potere-dovere), per le leggi statali o regionali, di conferire o riservare espressamente funzioni amministrative agli enti territoriali di livello superiore (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), con il duplice limite – che è al tempo stesso fine costituzionalmente imposto e che dunque assume il valore di parametro di costituzionalità tanto in senso negativo quanto in senso positivo – della rispondenza ad esigenze di «esercizio unitario» e della conformità ai principî di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza²⁶.

Quanto specificamente alle funzioni amministrative dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, il c. 2° dell'art. 118 precisa, sia pure

nali, in *Le Regioni*, 2000, 522 ss., ma anche le posizioni critiche di U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., 170-171 e di G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. n. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, 662 ss.

²⁴ Ciò, per quanto specificamente attiene alle Regioni, anche in considerazione del fatto che, ai sensi dell'art. 123 Cost., è lo statuto regionale che deve necessariamente contenere i principî fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione.

²⁵ Così C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nell'ordinamento regionale nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *Problemi del federalismo*, cit., spec. 47. Molto chiara, in tal senso, anche la posizione espressa dal relatore Cerulli Irelli nel corso dei lavori preparatori della riforma, allorché viene esplicitata la scelta di attribuire, di regola, la potestà regolamentare alle Regioni al preciso scopo «di configurare queste ultime come enti titolari di funzioni programmatiche, fermo restando che i poteri di gestione amministrativa sarebbero esercitati a livello locale» (cfr., ad es., *Atti parlamentari, XIII Legislatura, Camera dei deputati, Bollettino Giunte e Commissioni, I Commissione, 2 giugno 1999*).

²⁶ In tema, cfr. G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, 214 ss.

con qualche contraddizione terminologica²⁷, che tali enti «sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Al di là del significato da dare all'espressione «funzioni amministrative proprie»²⁸, il nodo centrale sembra rappresentato dal fatto che i «conferimenti» di funzioni amministrative agli enti locali parrebbero poter essere disposti solo con legge statale o regionale, ciascuna però *nei limiti della propria competenza*. Da ciò si potrebbe dedurre (e in tal senso sembrerebbe purtroppo doversi orientare l'interpretazione più corretta del dato testuale e forse anche dello stesso spirito del legislatore di revisione) che la norma intenda riferirsi al riparto delle competenze legislative fissato nell'art. 117, con la conseguenza che, nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, le Regioni non avrebbero né potrebbero vedersi attribuito il potere di modificare la distribuzione di competenze amministrative (ovviamente in relazione ai livelli inferiori a quello dell'amministrazione dello Stato) operata dalla legge statale; analogamente, che nelle materie di competenza legislativa residuale delle Regioni, lo Stato non avrebbe alcun potere di incidere sul quadro delle attribuzioni amministrative individuato dalle Regioni, fatti salvi, ovviamente, gli spazi di intervento che possano di volta in volta trovare diretto fondamento nell'ampio elenco delle materie di legislazione esclusiva statale²⁹.

La gravità degli effetti che una simile lettura dell'art. 118, c. 2°, pure fortemente accreditabile sul piano della stretta interpretazione del dato normativo letterale, produrrebbe in un campo come quello della tutela ambientale è del tutto evidente: si determinerebbe, infatti, non soltanto un pesante arretramento del modello di governo dell'ambiente rispetto al sistema prevalente (soprattutto così come concretizzatosi nell'attuazione della riforma «Bassanini», nell'ambito della quale le Regioni hanno correttamente assunto un ruolo decisivo per lo smistamento tra i livelli periferici di tutte le funzioni amministrative non più riservate al livello centrale) e rispetto alle espe-

²⁷ Si vedano, ad es., le osservazioni di A. RUGGERI e P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?*, cit., spec. 121, nonché di A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., 231.

²⁸ Sul punto, si vedano, ad es., A. CORPACI, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Regioni*, 2001, n. 6, 1314-1315, e R. TOSI, *La l. cost. n. 3/2001*, cit., 1240, i quali propendono per la coincidenza tra le funzioni «proprie» e le funzioni «fondamentali» di cui all'art. 117, c. 2°, lett. p).

²⁹ Espressamente in questa direzione, ad es., è orientata l'opinione di A. CORPACI, *Revisione del Titolo V*, cit., 1310 ss., nonché di G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, cit., spec. 1260.

rienze degli altri paesi europei, ma anche un eccessivo irrigidimento degli assetti delle competenze, in palese contrasto con le esigenze di flessibilità imposte dalla variegata e complessa tipologia degli obiettivi della tutela.

La consapevolezza di tali rischi rende necessario il tentativo di dare, anche solo in un'ottica di mera «opportunità istituzionale», una lettura sistematica delle disposizioni appena richiamate, grazie alla quale potrebbe sostenersi che – proprio in forza dei principî contenuti nell'art. 118, c. 1° (e per dare a tali principî la massima capacità di espansione nella definizione di un assetto ottimale delle attribuzioni amministrative) – la clausola del c. 2° «con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» non debba necessariamente interpretarsi come riferimento rigido alla competenza legislativa così come ripartita nell'art. 117, determinando così le conseguenze appena richiamate.

In questa ottica, sul versante che qui maggiormente interessa (ossia quello delle materie affidate, come la tutela dell'ambiente, alla legislazione esclusiva dello Stato), sembra forse possibile ritenere che alla stessa legge statale non sia precluso «autorizzare» l'intervento di leggi regionali per l'ottimale distribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali, dando vita in tal modo ad una potestà legislativa delle Regioni molto simile a quella «attuativa-facoltativa» contemplata dal vecchio art. 117, u.c., anche se – evidentemente – con un oggetto ben più delimitato (la sola disciplina della ripartizione e del conferimento di funzioni amministrative)³⁰. Tale interpretazione non soltanto sarebbe in grado di realizzare al meglio i principî contenuti nell'art. 118, c. 1°, ma non appare affatto esclusa dalla lettera del c. 2°; la competenza legislativa regionale cui si riferisce questa norma potrebbe essere dunque non solo quella ricavabile direttamente dall'art. 117, bensì anche quella che risulti

³⁰ Contro questa ipotesi non sembra affatto decisiva la circostanza che il legislatore di revisione abbia esplicitamente eliminato dal testo dell'art. 117 la previsione della potestà legislativa «attuativa». Certo, un argomento molto forte a favore della impossibilità di riammettere tale tipo di potestà legislativa regionale potrebbe rinvenirsi nel c. 6° dell'art. 117, laddove si prevede la facoltà dello Stato, nelle materie di sua legislazione esclusiva, di «delegare» alle Regioni la potestà regolamentare [nel senso del carattere «sostitutivo» di questa previsione rispetto alla vecchia potestà legislativa attuativa, cfr., ad es., U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, cit., 159, ma anche A. RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, spec. 117, Id., *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001, V, 209]. Una limitata apertura verso un'interpretazione più flessibile del nuovo testo costituzionale che sia in grado di ammettere, almeno in alcune ipotesi, la permanenza in capo al legislatore statale del potere di attivare una potestà legislativa di tipo attuativo delle Regioni, è peraltro esplicitamente prospettata da P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale*, cit., 1223-1224.

fondata in modo espresso (ed entro i limiti che si sono indicati) dalle singole leggi dello Stato nelle materie di sua legislazione esclusiva. E poiché tale potere della legge statale si collegherebbe direttamente all'art. 118, c. 1°, esso sarebbe da considerare vincolato in positivo e in negativo ai principî ivi contemplati; dunque, risulterebbe sempre necessitato laddove ricorressero quelle *rationes* nella ripartizione delle funzioni amministrative e sarebbe sindacabile (anche nel suo mancato esercizio) sulla base delle medesime.

Dunque, secondo questa ricostruzione, è possibile affermare che nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (e quindi nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) le stesse leggi statali potrebbero (e in molti casi «dovrebbero») consentire l'intervento della legge regionale non soltanto al fine del *conferimento agli enti locali* (cioè verso il basso) delle funzioni amministrative ma anche al fine più generale di derogare all'assetto complessivo delle competenze (non statali) definito al centro e valido uniformemente per tutto il territorio nazionale; cosicché le Regioni, considerando le esigenze peculiari delle loro realtà, risulterebbero in grado anche di *riservare a sé* (attraendole al livello regionale) funzioni amministrative già affidate dallo Stato ai livelli locali, naturalmente nel rispetto dei parametri di cui all'art. 118, c. 1°.

In definitiva, accogliendo la prospettiva interpretativa qui suggerita, si potrebbe trarre la conclusione che, sia pure per il tramite di singole leggi statali (vincolate però dai principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza), il nuovo modello costituzionale finisca per prefigurare – per la «materia» *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* – un sistema che opera una netta distinzione su tre piani dei compiti affidati ai diversi livelli territoriali di governo: il piano della normazione che potrebbe definirsi «sostanziale», affidata alla legge e ai regolamenti dello Stato, con possibile, eventuale, attribuzione di specifici poteri regolamentari alle Regioni; il piano dell'amministrazione – da affidare prevalentemente ai livelli più vicini al cittadino e comunque secondo sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – al quale è strettamente collegata la potestà normativa di tipo regolamentare a contenuto c.d. «strumentale» (per la «disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative»); a fare da ponte, il piano della normazione «distributiva e attributiva» delle competenze, affidata in prima battuta alla legislazione dello Stato, la quale, però, non potrà escludere la previsione esplicita di interventi della legge regionale al fine di realizzare al meglio il modello di amministrazione disegnato dall'art. 118, c. 1°.

Per completezza, merita un cenno anche il versante dei settori normativi di potestà legislativa residuale delle Regioni, solo per rilevare che anche in questo caso potrebbe rivelarsi particolarmente opportuno ritenere ammissibile un limitato ed eventuale intervento della legge dello Stato che, ovviamente, dovrebbe trovare il proprio fondamento non certo su un'esplicita pre-

visione della legge regionale, bensì direttamente sull'art. 118, c. 1°. Proprio la massima valorizzazione di questa disposizione potrebbe infatti consentire di non escludere l'ammissibilità di una potestà generale dello Stato di intervenire con legge, al fine di individuare e riservare al livello centrale (disciplinandone altresì, ovviamente, le modalità di esercizio) funzioni amministrative che richiedano l'esercizio unitario anche in ambiti di legislazione «piena» regionale, salvo il necessario rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e salva l'indispensabile garanzia del rispetto, in questo delicato processo decisionale, di adeguate forme di leale collaborazione (concertazione) tra gli enti che ormai, a pieno titolo, in base all'art. 114, «costituiscono» in posizione di paritarità la Repubblica³¹.

Resta inteso, naturalmente, che, al di là delle limitate eccezioni che potrebbero discendere dall'interpretazione sistematica degli artt. 117 e 118 e che consentirebbero di ammettere, in forza di quest'ultimo, la possibilità di un limitato (e, rispettivamente, «concertato» o «autorizzato») esercizio di potestà legislativa da parte dello Stato negli ambiti di legislazione residuale regionale e da parte delle Regioni nelle materie di legislazione esclusiva statale, il principio della legislazione esclusiva (statale o regionale) di cui all'art. 117 – per quanto indubbiamente intaccato e parzialmente derogato³² – con-

³¹ D'altronde, per la garanzia delle esigenze di unitarietà di livello statale non potrebbe certo essere considerato sufficiente il potere sostitutivo, chiamato a intervenire in ipotesi – per quanto ampie – certamente di natura «patologica» e che risulta previsto esplicitamente dal nuovo art. 120, c. 2°. Tale potere, da esercitarsi nel rispetto dei principî di sussidiarietà e di leale collaborazione, è affidato al solo Governo nei confronti di tutti gli organi degli enti territoriali inferiori «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali». Sul tema, ad es., cfr. P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze normative (relazione)*, cit., 63, nonché A. RUGGERI-P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?*, cit., 111. La prospettiva suggerita nel testo sembra, in linea di massima, condivisa da R. TOSI, *La l. cost. n. 3/2001*, cit., 1240-1241, mentre è decisamente respinta da G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, cit., 1260. Cfr., inoltre, la suggestiva ricostruzione di R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, 1220, il quale, pur senza parlare esplicitamente di intervento della legge statale come fondamento della riserva di poteri amministrativi dello Stato a tutela di esigenze unitarie trasversali rispetto al riparto di materie di cui all'art. 117, ritiene che lo stesso testo costituzionale permetta di ricavare «dove e come le esigenze unitarie possono e devono trovare la loro tutela: nelle sedi e nelle forme paritarie della leale collaborazione, non in quelle di un intervento dello Stato ispirato a supremazia».

³² Si tratta però di un problema del tutto ineliminabile e connaturato alla scelta del legislatore di revisione costituzionale di coniugare, senza alcuna clausola di coordinamento esplicito, il criterio del riparto *per materia* previsto per le funzioni legislative e regolamentari e il criterio

serva tutta la sua naturale forza espansiva, impedendo che l'ente escluso dalla potestà legislativa per una determinata materia possa intervenire per modificare a piacimento il quadro complessivo delle attribuzioni amministrative ai vari livelli di governo.

Il sistema fin qui descritto può però aprirsi ad ulteriori scenari se si considera la disposizione introdotta nel c. 3° del nuovo art. 116 Cost., in base alla quale è prevista la possibilità di attribuire alle Regioni di diritto comune, con legge dello Stato a procedura «rinforzata» (iniziativa della Regione interessata, parere degli enti locali, rispetto dei principi dell'art. 119 Cost., intesa tra lo Stato e la Regione interessata, approvazione delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti), *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* nelle materie di potestà legislativa concorrente, nonché in tre specifiche materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato: giudici di pace, norme generali sull'istruzione, *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*³³.

Si tratta di una clausola «aperta», dalle potenzialità concrete tutte da verificare, ma che prefigura certamente l'idea di un regionalismo parzialmente differenziato, che contempra Regioni dotate – a richiesta – di spazi di autonomia legislativa e amministrativa diversi in ragione delle loro capacità di governo e delle specificità delle loro realtà complessive (territorio, popolazione, assetti socio-economici, istituzioni e governi locali, ecc.).

del riparto *secondo il livello e la dimensione degli interessi* previsto per le funzioni amministrative. Una volta abbinati i due criteri, secondo una mera giustapposizione dell'uno accanto all'altro (artt. 117 e 118), diviene inevitabile per l'interprete la scelta a favore della prevalenza del primo, ammettendo limitazioni e deroghe all'operatività del secondo, oppure, come qui invece si suggerisce, la prevalenza del secondo sul primo (ovviamente entro i limiti del dato testuale). Sulle difficoltà insite in ogni criterio di riparto che faccia leva sulla distinzione di competenze fondata rigidamente su campi materiali e sulla inevitabile esigenza di coniugarli con criteri flessibili che tengano conto del «variabile livello degli interessi», cfr., da ultimo, A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., 5 ss.; ID., *Le regioni speciali*, in *Foro it.*, 2001, V, 205-206; R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, cit., 130 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, cit., 53 ss.

³³ In argomento, cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., 57, secondo il quale – ma la tesi, pure affascinante, desta qualche perplessità – la legge «rinforzata» di cui all'art. 116, c. 3°, si troverebbe in regime di separazione di competenza non soltanto rispetto alle leggi ordinarie ma anche rispetto alle leggi costituzionali, resistendo così ai tentativi di abrogazione operati da tali fonti; in altri termini, secondo l'Autore, anche una legge di revisione costituzionale, che potrebbe senz'altro modificare o eliminare l'art. 116, c. 3°, e quindi il procedimento generale per la concessione della specialità alle regioni ordinarie, non avrebbe il potere di incidere sulla singola legge che tale specialità abbia concesso, di talché la disciplina speciale finirebbe per risultare pressoché «intoccabile».

Il carattere «aperto» che il sistema costituzionale di governo dell'ambiente è in grado di assumere grazie a questa clausola non può di per sé solo avvalorare un giudizio negativo o una valutazione in termini riduttivi delle novità che caratterizzano il modello «di base» accolto nella riforma. La prospettiva che si apre attraverso il c. 3° dell'art. 116 sembra piuttosto quella della individuazione, in positivo, degli spazi di ampliamento dell'autonomia regionale che potrebbero auspicarsi e che le Regioni in concreto potrebbero rivendicare. Tale ampliamento – come si cercherà di dimostrare e a patto di ritenere plausibile la ricostruzione del nuovo modello costituzionale «di base» che si è provato a suggerire – non sembra tanto doversi incanalare a tutti i costi nella direzione di una trasformazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in potestà concorrente (almeno per le Regioni che mostrino di meritarsi un tale premio!), come qualche primo commentatore ha sostenuto³⁴, bensì, forse più opportunamente, verso ad esempio il riconoscimento alle singole Regioni (nell'ottica di una loro differenziazione in ragione delle realtà territoriali e delle effettive capacità di intervento) di un potere regolamentare per la disciplina sostanziale della materia e di un potere legislativo per la distribuzione delle funzioni amministrative in termini più generali di quanto possano fare volta per volta le singole leggi statali di settore, nonché di spazi di autonomia amministrativa maggiori rispetto a quanto previsto in via generale per tutte le Regioni, secondo la stessa logica dei principi contenuti nell'art. 118, c. 1°.

4. *Verso un sistema più efficiente?*

Illustrato nelle sue linee essenziali il nuovo modello costituzionale, l'obiettivo delle pagine che seguono è quello di tentare, come si è anticipato, di fornire una ricostruzione volta per quanto possibile a valorizzarne le potenzialità innovative in termini di maggiore efficienza e funzionalità complessiva del governo dell'ambiente, in un'ottica, peraltro, di sostanziale continuità rispetto alle consolidate acquisizioni del sistema preesistente.

Per avvalorare questa prospettiva «positiva» del nuovo modello «di base», sembra indispensabile affrontare almeno tre questioni: 1) se sia ragionevole la ripartizione delle funzioni normative introdotta dalla riforma costituzionale, alla luce delle peculiarità specifiche che caratterizzano la tutela giuridica dell'ambiente; 2) se l'entrata in vigore delle nuove disposizioni

³⁴ Cfr., *retro*, nt. 1.

costituzionali determini, come conseguenza inevitabile, una radicale rottura rispetto alle linee portanti del modello di governo dell'ambiente individuato fino ad oggi dalla giurisprudenza costituzionale e seguito dalla riforma del c.d. «federalismo amministrativo»; 3) quale sia la disciplina applicabile nella prima fase di transizione tra il modello vigente e quello sancito dalla riforma costituzionale e se esistano o meno elementi che possano far sorgere, ancorché solo temporaneamente, rischi di una vera e propria paralisi del sistema.

5. *La ragionevolezza dei nuovi criteri di riparto: l'ambiente come «materia» e come «valore»*

Per rispondere alla prima questione, è necessario muovere da una corretta interpretazione del significato da dare alla «materia» *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, e risolvere la delicata questione del rapporto tra questa materia e quelle affidate alla legislazione concorrente o residuale delle Regioni, la cui disciplina presenti inevitabilmente profili di connessione con la tutela degli equilibri ecologici. In altri termini, occorre domandarsi se la scelta di inserire per la prima volta nel testo costituzionale il riferimento esplicito alla *tutela dell'ambiente* come «materia», con la contestuale esclusione della concorrenza tra legislazione statale e legislazione regionale, debba intendersi, così come prospettato dai primi commentatori, o come irragionevole negazione dell'intrinseco carattere «trasversale» e multidisciplinare della tutela ecologica o, ancor peggio, come clausola generale «di scopo» in grado di legittimare qualsivoglia intervento dello Stato nell'ambito delle materie pure affidate formalmente alla potestà legislativa regionale³⁵.

In realtà, nessuna di tali due prospettive sembra potersi fare discendere come conseguenza necessitata della nuova formulazione del testo costituzionale. Infatti, come già altrove si è avuto modo di sostenere³⁶, è vero che la

³⁵ Sul punto, cfr. ancora gli autori citati, *retro*, nt. 1, cui *adde*, le perplessità di U. DE SIERVO, *Il nuovo assetto delle competenze normative (Intervento)*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN, (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., 76. Sui pericoli di una «dilatazione» irragionevole delle «etichette» delle materie elencate nell'art. 117, c. 2°, al fine di rispondere «all'incontenibile esigenza di assicurare gli interessi unitari», si veda, da ultimo, R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma*, cit., 1217.

³⁶ Sia consentito rinviare in proposito a M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 69 ss. Cfr., inoltre, *retro*, nt. 8.

tutela dell'ambiente e dell'ecosistema presenta un connotato intrinseco di unitarietà in senso «sistemico-teleologico» assai diverso da quell'unitarietà di tipo oggettivo che permetterebbe di farne una «materia» nel senso proprio e tecnico-giuridico del termine e che, dunque, l'ambiente non può essere racchiuso entro i confini di una «materia» avente un oggetto giuridico definito; e ciò sembra a tal punto innegabile che, come da tempo hanno correttamente messo a fuoco tanto la Corte costituzionale quanto la Corte di giustizia europea, l'ambiente viene qualificato come *valore costituzionale* che attraversa orizzontalmente l'intero ordinamento e la cui tutela impone l'attivazione di strumenti e strategie nei più disparati campi dell'agire umano, come l'attività industriale, i trasporti, i consumi, la pianificazione urbanistica, l'agricoltura, le derivazioni idriche, le bonifiche, la ricerca mineraria, la caccia, la pesca, la produzione e l'uso dell'energia.

Nonostante questa lucida e ormai comunemente acquisita consapevolezza, è impossibile negare le peculiarità e la specificità di una disciplina giuridica il cui oggetto risulti quello di definire e garantire, *in modo diretto e immediato*, determinati equilibri ecologici. Vi è, in altri termini, il bisogno ineludibile di un intervento del diritto, volto direttamente e immediatamente alla tutela degli equilibri ecologici, che non può non essere anche logicamente prioritario rispetto alla considerazione che di quegli stessi equilibri si debba avere nella disciplina dei settori materiali appena richiamati: basti pensare, in proposito, alla disciplina del controllo degli inquinamenti ambientali o della protezione e gestione razionale delle risorse naturali, così come alla disciplina di quegli istituti o strumenti tipicamente finalizzati alla tutela degli equilibri ecologici, quali la valutazione d'impatto ambientale o il danno ambientale³⁷.

³⁷ Nello stesso ordine di idee, sia pure con qualche non irrilevante differenza, cfr. l'opinione di B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., 33-34, il quale, muovendo dalla concezione della tutela dell'ambiente come *tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera o degli ecosistemi considerati*, ritiene che nella disciplina *diritto dell'ambiente* rientrino «tutte quelle discipline di settore in cui si persegue *come finalità prevalente* la tutela degli equilibri ecologici (e quindi: disciplina dell'aria, dell'acqua, del rumore, della difesa del suolo, dello smaltimento dei rifiuti, della protezione della natura, delle aree protette; nonché quegli strumenti tipicamente rivolti alla tutela degli equilibri ecologici: valutazione d'impatto ambientale, danno ambientale); rimangono al confine quelle discipline che, pur avendo come oggetto di tutela il territorio, assumono profili e obiettivi di tutela diversi da quello ecologico (ad esempio, la disciplina paesistica, in cui profilo *prevalente* è quello estetico-culturale); restano invece fuori quelle discipline (ad esempio relative all'agricoltura; alla sicurezza sul lavoro; ecc.) che, pur presentando connessioni e collegamenti con il diritto dell'ambiente, sono caratterizzate da oggetti diversi e dalla *prevalenza* di finalità diverse [corsivi aggiunti]». È appena il caso di osservare che il solo criterio della *prevalenza* (del fine ecologico) adottato dall'Autore – che pure, come si vedrà, assume inevita-

Sembra dunque corretto affermare che la tutela dell'ambiente non può essere considerata «materia» in senso proprio solo perché *non è soltanto una materia*, in quanto l'attuazione di questo «valore costituzionale» deve necessariamente attraversare tutti i comportamenti umani e tutte le politiche pubbliche; ma ciò non può valere a negare che esista un profilo «materiale» (in senso stretto) che risulta – almeno in certa misura – ben determinabile e che costituisce da sempre il campo privilegiato di una politica ambientale e di un intervento normativo a tutela dell'ambiente. Solo così, d'altronde, si può spiegare la logica sottesa alle disposizioni del Trattato CE, laddove accanto all'affermazione di un principio generale come quello dell'art. 6 (c.d. «principio di integrazione», in base al quale «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile») ³⁸, si prevede in termini espliciti, all'art. 3, par. 1, lett. *d*), «una politica [della Comunità] nel settore dell'ambiente», che risulta poi disciplinata nell'apposito Titolo XIX agli artt. 174-176 e che – non a caso – viene espressamente orientata al perseguimento *combinato e diretto* dei seguenti obiettivi:

- «– salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale».

Se dunque è configurabile uno specifico campo di intervento delle politiche ambientali, un *proprium* che non vale a negare l'esigenza di integrazione trasversale del valore ma a cui questa esigenza semplicemente si aggiunge come indispensabile imperativo strategico per il migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi, risulta chiaro che il nuovo testo dell'art. 117 Cost., nel riservare la «materia» *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* alla legislazione esclusiva dello Stato, da un lato impedisce senz'altro, in via di principio, l'intervento della legislazione regionale nella disciplina direttamente fi-

bilmente la funzione di criterio «decisivo» per tutti i casi dubbi – non sembra consentire di identificare, con certezza e al riparo da ogni margine di opinabilità, un ambito materiale proprio della *tutela dell'ambiente*; risultato che, invece, sembra meglio raggiungibile con il criterio suggerito nel testo e che si fonda sulla distinzione tra obiettivi di tutela ecologica *direttamente* o *solo mediatamente* perseguiti.

³⁸ Cfr. ora anche l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che stabilisce: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

nalizzata alla tutela degli equilibri ecologici (stato dei fattori ambientali – aria, acqua e suolo – e tutela di questi dagli inquinamenti, protezione della natura, salvaguardia e gestione razionale delle risorse naturali, VIA, ecc.), dall'altro non può certo escludere che all'interno delle discipline legislative regionali, da emanare nelle materie di competenza concorrente o residuale, vengano adeguatamente «integrate» le esigenze di tutela di tali equilibri.

Certo, è inevitabile che per alcuni oggetti o istituti si porrà in concreto un problema di corretta individuazione dell'ambito materiale di appartenenza³⁹ – ed è evidente che tale opera di «classificazione», in questi casi, non potrà fare a meno del ricorso a valutazioni (pur sempre discutibili e comunque opinabili) di *prevalenza*, nell'ambito di una certa disciplina, del profilo squisitamente «ambientale» o dei profili legati ad interessi diversi⁴⁰ – ma questo inconveniente sembra connaturato ad ogni criterio di riparto per materia. In questa sede ci si può limitare a sottolineare che l'interpretazione che qui si prospetta, fondata sulla distinzione tra obiettivi di tutela ecologica *direttamente o solo mediatamente* perseguiti dalle diverse discipline legislative, al di là di possibili zone grigie o di confine, presenta – almeno in parte – sicuri margini di certezza fondati anche su esperienze normative ormai consolidate.

Molto più discutibile ed incerto si rivela invece un altro criterio che potrebbe teoricamente prospettarsi al fine di delimitare l'ambito della «materia» *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, aprendo più ampi margini alla potestà legislativa delle Regioni; si tratterebbe, in sostanza, di mutuare la distinzione che lo stesso art. 117 Cost. accoglie tra «tutela» e «valorizzazione» *dei beni culturali*, applicandola all'*ambiente*, in modo tale da recuperare alla potestà legislativa regionale tutti i profili concernenti, in ipotesi, il *miglioramento delle condizioni di conoscenza e conservazione* degli equilibri ecologici e *l'incremento della loro fruizione*⁴¹. Tuttavia, una simile distinzione, a differenza di quanto avviene per i beni culturali, non soltanto non trova riscontri nelle esperienze del diritto positivo dell'ambiente, né tantomeno negli studi della dottrina specialistica, ma inol-

³⁹ Si può pensare, forse, alla disciplina delle aree protette, nella quale si combinano, inevitabilmente e in modo quasi inscindibile, profili di salvaguardia degli equilibri ecologici con profili di «governo del territorio», alle certificazioni ambientali, all'etichettatura ecologica, ai tributi ambientali in senso tecnico, ai preparati e alle sostanze pericolose, alla produzione di energia da fonti rinnovabili o alternative.

⁴⁰ In tal senso, come si è visto, è da condividere la posizione di B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit.

⁴¹ Tale risultato si otterrebbe mutuando e applicando all'*ambiente* complessivamente considerato la definizione di *valorizzazione* contenuta nell'art. 148, c. 1°, lett. e), d.lgs. n. 112/1998, riferita, peraltro, ai *beni culturali e ambientali*.

tre sembra palesemente in contrasto con la lettera del nuovo art. 117, c. 3°, che affida esplicitamente alla potestà legislativa concorrente solo la *valorizzazione dei beni ambientali* (cioè dei beni sottoposti a tutela paesistica) e non *dell'ambiente e dell'ecosistema* complessivamente considerati.

Peraltro, la lettura combinata dei commi 2, lett. s), e 3 dell'art. 117, evidenzia un'ulteriore importante conseguenza: affinché abbia un senso l'attribuzione alla legislazione concorrente limitata alla *valorizzazione dei beni ambientali*, si deve necessariamente ritenere che la disciplina della *tutela* di tali beni⁴² sia stata considerata dal legislatore di revisione costituzionale come ricompresa nell'ambito della «materia» *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, risultando così riservata alla legislazione esclusiva dello Stato⁴³. Sembra dunque definitivamente avvalorata, anche sul piano del diritto costituzionale positivo, quella concezione «moderna» del paesaggio e dei beni paesistici come *forma esteriore dell'ambiente* già proposta da autorevole dottrina e poi accolta nella giurisprudenza costituzionale con riferimento all'art. 9 Cost. e alla l. n. 431/1985⁴⁴. Di talché, il legislatore di revisione, da un lato sembra aver risolto *in limine* e nel modo più corretto il problema della collocazione materiale della disciplina dei beni paesistici (che pure potrebbe ben rappresentare una di quelle *zone di confine* che si sono richiamate, in quanto volta a combinare inscindibilmente interessi ecologici con interessi estetico-culturali) ricomprendendola nell'ambito della *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, dall'altro, proprio in questa stessa «materia», ha evidentemente optato per lasciare uno spazio aperto all'intervento della legislazione regionale, limitato ai profili di *valorizzazione* dei beni che il legislatore nazionale classifichi come aventi rilevanza sul piano paesaggistico.

⁴² Sempre adottando, con tutte le cautele del caso, la definizione di «tutela» contenuta nell'art. 148, c. 1°, lett. e), d.lgs. n. 112/1998, rientrerebbe in tale concetto «ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere» i beni ambientali.

⁴³ L'unica ipotesi alternativa, che – facendo leva sulla mancanza di un riferimento esplicito alla *tutela dei beni ambientali* nell'ambito dell'elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato – condurrebbe a ritenere tale materia attribuita alla legislazione regionale residuale, sembra del tutto priva di plausibilità sia sul piano concettuale sia sul piano della coerenza del sistema normativo rispetto agli interessi in gioco.

⁴⁴ Cfr. A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, spec. 506-507, il quale definisce il paesaggio come «la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo». Il paesaggio – conclude l'Autore – «è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile», cosicché esso «viene a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile». Analogamente, cfr. le affermazioni contenute, ad esempio, in C. cost. n. 39/1986, n. 1029/1988, n. 430/1990 e n. 437/1991, su cui v. G. MORBIDELLI, *Ancora dei tormentati rapporti tra Regioni e legge Galasso*, in *Giur. cost.*, 1991, 3656 ss.

Grazie a queste precisazioni in ordine al significato della «materia» *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, nonché ai rapporti di questa con le materie di potestà legislativa regionale, il modello prefigurato dal legislatore di revisione costituzionale, nella ricostruzione che se ne è cercato di fornire al par. 3, sembrerebbe capace di rivelare un grado di intrinseca ragionevolezza assai più elevato di quanto non possa dirsi in apparenza.

In primo luogo, come si è visto, la scelta di riservare inderogabilmente allo Stato il livello primario della normazione «sostanziale» volta alla tutela diretta degli equilibri ecologici, prevedendo la sola eventualità di un potere normativo di tipo regolamentare delle Regioni (il cui riconoscimento effettivo è comunque rimesso a valutazioni dello stesso legislatore nazionale), non impedirà affatto a queste ultime di realizzare, nell'esercizio della funzione legislativa, il principio di integrazione delle esigenze ambientali all'interno di tutte le materie di potestà concorrente o di potestà regionale «piena»; e si consideri che tale principio si imporrà sempre di più al legislatore regionale, se è vero che esso deve ispirare la stessa definizione di tutte le politiche comunitarie e che le Regioni hanno il potere, ora anche in base al nuovo art. 117 Cost., di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza legislativa⁴⁵.

In secondo luogo, il nuovo modello costituzionale sembra pienamente congruo con le implicazioni che discendono da quella che può essere considerata la «nuova frontiera del diritto dell'ambiente»: il principio di precauzione.

Tale principio, richiamato esplicitamente nel trattato CE, all'art. 174, par. 2, tra i principî che debbono fondare la politica ambientale comunitaria, è stato oggetto recentemente di una specifica Comunicazione della Commissione delle Comunità europee⁴⁶ e di un'apposita Risoluzione del Consiglio europeo di Nizza, nelle quali vengono tracciati alcuni primi orientamenti destinati a chiarirne le modalità di applicazione. In questa sede non è certo consentito entrare nel merito di tale complessa problematica⁴⁷; è sufficiente però far osservare che dal principio di precauzione consegue necessariamente una prospettiva del tutto nuova – e ancora in buona parte inesplorata – per il di-

⁴⁵ Cfr., *retro*, nt. 21.

⁴⁶ Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, Bruxelles, 2 febbraio 2000, COM(2000)1 final.

⁴⁷ Sul punto, anche per gli essenziali riferimenti bibliografici e documentali, cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 174 ss. Da ultimo, v. i contributi, anche di documentazione, contenuti in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, n. 2, e, in particolare, S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione come norma di diritto positivo*, *ivi*, 37 ss.

ritto dell'ambiente: la necessità che la decisione pubblica sia «anticipata» al momento in cui si manifesti la semplice possibilità di un rischio per l'ambiente ma ci si trovi ancora in condizioni di incertezza scientifica, tanto in ordine alla valutazione di tale rischio quanto in ordine alle modalità per la sua gestione ragionevole. È evidente che, in questi casi, i processi decisionali così come disciplinati fino ad oggi e, in particolare, i procedimenti tradizionali di formazione degli atti di normazione primaria debbono subire un profondo ripensamento al fine di consentire all'autorità pubblica da un lato di disporre di un contesto di ricerca scientifica appropriato e continuamente aggiornato, dall'altro di evidenziare nel modo più trasparente e responsabile possibile le componenti di scelta politica che inevitabilmente presiedono alle valutazioni concernenti i margini di accettabilità sociale del rischio ipotizzato, le strategie per la gestione di tale rischio, il calcolo e il bilanciamento tra costi e benefici di tali strategie. L'estrema complessità e la delicatezza che assume la decisione di politica ambientale nel nuovo contesto dell'approccio precauzionale e la necessità di organizzare i relativi processi decisionali in funzione della migliore risposta a tali esigenze rendono probabilmente ragione della sempre più diffusa tendenza ad uno spostamento verso i livelli di governo superiori delle grandi scelte strategiche per la tutela dell'ambiente. Ed è anche forse in questo contesto che può essere rinvenuta la *ratio* di fondo che ha guidato il legislatore di revisione costituzionale nell'eliminare la duplicazione statale-regionale delle potestà legislative in questa materia⁴⁸.

Infine, non può negarsi che l'esclusione in via di principio della legislazione regionale per la tutela dell'ambiente, con la salvaguardia della possibilità per la legge dello Stato di attribuire alle Regioni spazi di normazione «sostanziale» solo sul piano regolamentare, nonché spazi di potestà legislativa per la sola «distribuzione» delle funzioni amministrative tra i livelli regionali e sub-regionali (in questo caso, ammesso che si condivida l'opzione interpretativa suggerita nel par. 3), rappresenta in buona sostanza la formale costituzionalizzazione di un assetto dei poteri normativi ambientali dello Stato e delle Regioni ampiamente consolidatosi (salvo rarissime eccezioni) nella prassi precedente la riforma. I dati dell'esperienza – come si è già rilevato – mostrano infatti come, fino ad oggi, le Regioni siano intervenute (in questa materia forse più che in altre) con atti legislativi sostanzialmente a carattere regolamentare,

⁴⁸ Sul peculiare rapporto che viene ad instaurarsi tra «ambiente» e «democrazia» allorché venga in considerazione l'approccio precauzionale, cfr. le considerazioni di G.L. CONTI, *Ambiente e democrazia: le possibili intersezioni tra due valori costituzionali*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, n. 3.

quasi sempre privi di contenuti che andassero al di là della semplice esecuzione o attuazione della legge statale, con l'unica eccezione veramente rilevante rappresentata dalle leggi che hanno dato attuazione alla riforma «Bassanini», provvedendo a riservare al livello regionale e a conferire ai livelli locali le funzioni amministrative «dismesse» dalle amministrazioni statali.

In questa logica, però (anche nell'ottica della riforma dell'art. 121 Cost., che non contempla più la riserva al Consiglio del potere regolamentare regionale)⁴⁹ il nuovo modello costituzionale per la tutela dell'ambiente non può essere letto solo come semplice consolidamento (più o meno positivo) del dato di esperienza, bensì, come possibile fondamento per una importante opera di razionalizzazione del rapporto tra fonti statali e fonti regionali basata sulla forte riduzione degli spazi operativi affidati alla fonte legislativa regionale e sull'affidamento delle scelte strategiche alla sola legge statale, con la possibilità-potestà per quest'ultima di delineare, per specifiche esigenze, i margini di autonomia normativa delle Regioni da esercitarsi con la sola fonte regolamentare, per la disciplina sostanziale, e con la fonte legislativa, limitatamente alla ottimale allocazione delle funzioni amministrative.

In sintesi, accogliendo la ricostruzione del nuovo sistema che qui si è prospettata quantomeno in termini di *possibilità* e *opportunità* (ricostruzione che non sembra esclusa dal dato testuale ma che certamente dovrà ricevere le necessarie conferme della prassi applicativa), premesso che le Regioni potranno e dovranno «integrare» le esigenze di tutela dell'ambiente nell'esercizio della loro potestà legislativa in tutte le materie di loro competenza (e in questo contesto la legislazione esclusiva dello Stato per la *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* sarà in grado di imporsi al legislatore regionale non tanto come limite puntuale di *conformità* quanto come limite generale di *non contraddizione*), nella «materia» ambientale in senso proprio il nuovo modello «di base» dei rapporti tra fonti statali e fonti sub-statali potrebbe risultare così configurato, nelle sue linee fondamentali:

– la disciplina sostanziale, nella quale si esprimono le grandi scelte strategiche per la definizione e il perseguimento degli equilibri ecologici, potrà essere contenuta solo in atti legislativi statali;

– le norme di esecuzione e attuazione di questa disciplina potranno esse-

⁴⁹ Sul tema, ampiamente, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. n. 1/1999*, cit., 637 ss. Sulle potenzialità razionalizzatrici che potrebbero scaturire per il diritto dell'ambiente dalla nuova disciplina del potere regolamentare regionale, cfr., ad es. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., 69, nonché, più in generale, ID., *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, 107 ss.

re dettate, in via di principio, da regolamenti di livello statale, salvo che, per esigenze di differenziazione e di adattamento alle diverse realtà territoriali, la legge statale non ne preveda la «delega» a regolamenti regionali. Non v'è dubbio che questi ultimi, se espressamente autorizzati, potranno anche derogare alla stessa disciplina statale di livello regolamentare, mentre più problematica, anche se forse non da escludere in via di principio, risulta l'ammissibilità di autorizzazioni a derogare alla disciplina legislativa⁵⁰;

– leggi regionali potranno (e dovranno, in forza dei principi dell'art. 118) essere espressamente previste dalla legge statale solo per la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo inferiori allo Stato;

– la c.d. «normazione strumentale», per la disciplina dell'organizzazione e delle modalità di svolgimento delle funzioni amministrative, resterà affidata alle competenze normative dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in relazione alla specifica titolarità in concreto di tali funzioni.

Al momento non è dato sapere se un assetto dei poteri di governo dell'ambiente così costruito si affermerà o meno nell'esperienza concreta degli apparati istituzionali chiamati a dare attuazione al nuovo disegno costituzionale. Non può sfuggire, peraltro, che esso presenti tutte le potenzialità per risultare, rispetto al passato e una volta entrato a regime, più semplice per coloro che sono chiamati a reperire la regola da applicare alle fattispecie concrete, più coerente nel rapporto tra tipologia delle fonti e contenuti normativi, dunque complessivamente più efficace per il perseguimento degli obiettivi di tutela. Inoltre, non ci si può nascondere che tale nuovo assetto potrebbe consentire di evitare almeno alcuni dei più evidenti fenomeni di «torsione» o di vera e propria «distorsione» che si sono dovuti registrare fino ad oggi nei rapporti tra le fonti: si pensi, solo per citare alcuni esempi più ricorrenti nel campo del diritto dell'ambiente, al problema – a lungo dibattuto e mai definitivamente risolto – dell'ammissibilità dei regolamenti statali nelle materie di competenza legislativa regionale, anche sotto il profilo dei rapporti con gli obblighi derivanti dal diritto comunitario⁵¹, oppure ai casi

⁵⁰ Tale problema finisce per coincidere con la possibilità o meno di ammettere l'attivazione di esperienze di «delegificazione» di discipline statali ad opera delle Regioni; aperture in tale senso si rinvengono, ad es., in A. RUGGERI-P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?*, cit., 108-109, nonché in A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, cit., 209. Si tratta di questione complessa, la cui soluzione passa necessariamente da una scelta tra i diversi modelli possibili di delegificazione; certo, il dato costituzionale sembrerebbe imporre, come limite invalicabile collegato alla previsione della legislazione esclusiva dello Stato, che il livello della normazione primaria sia riservato agli organi legislativi centrali, da cui discenderebbe la necessità che la legge statale contenga almeno le «norme generali regolatrici della materia», sul modello di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988.

⁵¹ Sul punto, proprio in materia di tutela dell'ambiente e, in particolare, di «conservazione

di approvazione con legge regionale di atti aventi natura sostanzialmente amministrativa (piani di risanamento delle acque, piani paesistici, piani territoriali dei parchi), con riferimento ai quali la Corte costituzionale si è trovata addirittura ad «escogitare» la soluzione del «doppio regime giuridico» di tali tipi di leggi, le quali dovrebbero seguire contemporaneamente il regime degli atti amministrativi e – seppure limitatamente al profilo della tutela giurisdizionale – quello degli atti legislativi, a seconda della «fase» del procedimento di formazione dell'atto alla quale si faccia riferimento⁵².

6. La possibile continuità «sostanziale» rispetto al modello precedente

La ragionevolezza del nuovo assetto costituzionale sembra supportata anche dalla constatazione dell'assenza di rotture evidenti rispetto al modello «sostanziale» di governo dell'ambiente faticosamente costruito fino ad oggi dalla giurisprudenza costituzionale e seguito dalla recente riforma amministrativa. Al di là delle innovazioni introdotte sul versante dei poteri normativi, il nuovo Titolo V, Parte II, Cost. – nella ricostruzione interpretativa che qui si è suggerita – non contrasta affatto con la ripartizione già affermata dei ruoli sostanziali che gli enti territoriali sono chiamati ad assumersi per la tutela dell'ambiente; anzi, l'esplicito richiamo contenuto nell'art. 118, c. 1° , ai principî di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per la corretta distribuzione delle funzioni amministrative, consente di ritenere che i due principî dell'*azione unitaria del livello superiore* e della *tutela più rigorosa del livello inferiore*⁵³, attorno ai quali fino

degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche», cfr., da ultimo, C. cost. 10 novembre 1999, n. 425, in *Giur. cost.*, 1999, 3726 ss., nonché, più ampiamente e con ricchezza di riferimenti bibliografici, la nota di G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla «decostituzionalizzazione» alla «delegificazione» dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, *ivi*, 3746. Problemi analoghi, con riferimento al rapporto tra normazione tecnica statale e legislazione regionale, sono segnalati (a commento di C. cost. 7 ottobre 1999, n. 382) da S. MANGIAMELI, *Materia ambientale e competenze regionali*, *cit.*, 168 ss.

⁵² Cfr. C. cost. 11 giugno 1999, nn. 225 e 226, in *Giur. cost.*, 1999, 2005 ss., con note di G.U. RESCIGNO, *Rinasce la distinzione-opposizione tra legge in senso formale e legge in senso materiale?*, *ivi*, 2013 ss., e A. SIMONCINI, *La legge «senza valore» (ovvero, della necessità di un giudizio di ragionevolezza delle scelte normative)*, *ivi*, 2024 ss., nonché M. CECCHETTI, *Il doppio regime giuridico delle leggi regionali di approvazione dei piani territoriali dei parchi: soluzione «problematica» a problemi antichi*, in *Le Regioni*, 1999, 1034 ss., e F. SALMONI, *Parchi e piani territoriali di coordinamento. Prime note in tema di dissociazione tra forma e valore di legge nelle leggi provvedimento regionali autoapplicative*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 861 ss.

⁵³ Cfr., *retro*, nt. 11.

ad oggi è stato disegnato il sistema di riparto dei compiti ambientali tra i diversi livelli territoriali di governo, potranno continuare a dispiegare i loro effetti, garantendo che l'azione di tutela dell'ambiente sia correttamente affidata a strumenti posti al livello decisionale che assicura la maggiore efficienza.

E da questo punto di vista, gli elementi di razionalizzazione che la riforma costituzionale prefigura sul piano delle funzioni normative, potranno senza dubbio essere utilizzati dalle Regioni e dagli enti locali per valorizzare il loro indispensabile ruolo, accrescendo le loro capacità di incidenza effettiva sul governo dell'ambiente.

7. I «nodi» della disciplina applicabile nella prima fase di transizione

Solo qualche cenno, infine, può essere dedicato alla questione degli effetti che l'impatto della riforma costituzionale potrà avere sulla legislazione preesistente, in assenza di una specifica disciplina transitoria prevista dal legislatore di revisione. Si tratta, ovviamente, di una tipica ipotesi di *sopravvenienza del parametro costituzionale*, a fronte della quale – per stabilire le modalità concrete di rilevazione degli eventuali vizi degli atti normativi emanati prima dell'entrata in vigore della riforma – si potrà riproporre la questione, largamente dibattuta, dell'alternativa tra il regime della *illegittimità costituzionale sopravvenuta* (sindacabile soltanto dal giudice delle leggi) e il regime della *abrogazione per incompatibilità* (affidata alla valutazione caso per caso dei giudici comuni)⁵⁴.

⁵⁴ Il problema, come è noto, si pose concretamente soprattutto con riferimento all'incidenza dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana sulle norme legislative anteriori, su cui si veda il *Dibattito sulla competenza della Corte costituzionale in ordine alle norme anteriori alla Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1956, 261 ss., nonché C. cost. 5 maggio 1967, n. 58 (con nota di V. CRISAFULLI), *ivi* 1967, 697. Per un quadro essenziale dei termini della questione, cfr., da un lato, la posizione di C. MORTATI, (ad es. *Abrogazione legislativa e instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, V, Cedam, Padova, 1958, 105 ss.), il quale ritiene che un problema di rapporto tra abrogazione e incostituzionalità sopravvenuta non potrebbe mai correttamente porsi, giacché il conflitto tra fonti di grado distinto non può che manifestarsi sempre come vizio di legittimità della fonte inferiore rispetto alla fonte superiore; dall'altro, la posizione di V. CRISAFULLI, (da ultimo in *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, 196-200), il quale ritiene che i due fenomeni finiscano in concreto per concorrere, nel senso che mentre qualsiasi giudice può (almeno in via di fatto) riconoscere l'avvenuta abrogazione della norma legislativa anteriore, sempre che ricorrano tutti i requisiti richiesti perché si abbia abrogazione per incompatibilità, soltanto alla Corte costituzionale, se ed in quanto venga concretamente investita della decisione, spetta il potere di dichiarare l'incostituzionalità espungendo definitivamente la norma dall'ordinamento. Nel senso della coesistenza dei due istituti, cfr. la prima storica pronuncia della Corte costituzionale (C.

Vi è però un problema preliminare, la cui soluzione tende a circoscrivere sensibilmente le ipotesi in cui possa concretamente porsi l'alternativa tra incostituzionalità sopravvenuta e abrogazione della legge preesistente. La dottrina, in ordine alla questione della sindacabilità delle leggi anteriori alla Costituzione repubblicana sulla base dei «nuovi» parametri intervenuti il 1° gennaio 1948, ha sempre ritenuto che occorra distinguere tra *vizi formali* (che attengono cioè alla forma e al procedimento di emanazione dell'atto-legge) e *vizi materiali* (che attengono invece al contenuto, cioè alle *norme* della legge), concludendo per la piena sindacabilità di questi ultimi e per la assoluta insindacabilità dei primi⁵⁵.

Secondo questa logica, però, resta dubbia la qualificazione del vizio di incompetenza normativa che, per l'appunto, ricorre nel caso qui considerato della nuova attribuzione allo Stato di potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, laddove la Costituzione previgente riconosceva invece (sia pure implicitamente) una legislazione concorrente delle Regioni. La nuova incompetenza normativa, che impedisce senza dubbio la futura emanazione di leggi regionali per la tutela dell'ambiente (nei limiti che si sono illustrati), è in grado di rendere costituzionalmente illegittime le (o, eventualmente, di determinare l'abrogazione delle) leggi regionali emanate nel vigore del vecchio art. 117?

Qui la distinzione tra vizi formali e vizi materiali è molto debole, poiché – come è noto – l'incompetenza normativa può essere astrattamente qualificata sia come vizio formale (dato che si risolve in violazione di norme strumentali quali sono certamente le norme sulla competenza), sia come vizio materiale (giacché l'atto ha inciso su un oggetto che non poteva disciplinare). La dottrina più convincente, tuttavia, è molto netta nell'affermare che l'incompetenza debba necessariamente rientrare tra i vizi formali, poiché a ritenere altrimenti diverrebbe erronea e inutile la stessa delimitazione tra vizi formali e vizi materiali⁵⁶.

Pertanto, si può concludere che dalla riforma costituzionale non può certo derivare la caducazione delle legislazione regionale previgente in forza della sola nuova riserva di legislazione esclusiva a favore dello Stato⁵⁷. Tuttavia, è al-

cost. n. 1/1956), cui peraltro ha fatto seguito, come osserva lo stesso Crisafulli, un orientamento del giudice costituzionale volto ad affermare la propria *esclusiva* competenza a giudicare del rapporto tra leggi anteriori e Costituzione e dunque il sostanziale «assorbimento del criterio cronologico nel criterio della gerarchia» (cfr. C. cost. n. 193/1985, dove si legge che «una volta entrata in vigore la legge fondamentale dello Stato repubblicano, ogni questione concernente la compatibilità rispetto ad essa delle leggi ordinarie, siano esse preesistenti o successive, deve essere decisa secondo le indicazioni di cui all'art. 134 Cost.»).

⁵⁵ In tal senso, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, cit., 325.

⁵⁶ Cfr., ancora, V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 365.

⁵⁷ E, da questo punto di vista, si deve necessariamente ammettere la piena legittimità anche

trettanto certo che la legislazione in vigore, sia statale quanto regionale, potrà essere sindacata, sotto il profilo della legittimità costituzionale (o, se il giudice lo ritenga, dell'abrogazione per incompatibilità), nelle ipotesi di eventuale contrasto con norme costituzionali che impongono determinati «contenuti»: ad esempio, l'art. 118, in tema di allocazione delle funzioni amministrative⁵⁸.

Problema affatto diverso è quello di individuare gli effetti che dovranno farsi discendere, *pro futuro*, dalle disposizioni contenute nella legislazione statale vigente in «materia» ambientale, le quali rinviano ad atti legislativi o comunque normativi delle Regioni. Come i legislatori regionali dovranno intendere tali rinvii?

Anche in questo caso la risposta deve essere necessariamente articolata, tenendo conto però del punto fermo costituito dall'impossibilità per le Regioni di emanare leggi di disciplina sostanziale della materia a partire dalla data di entrata in vigore della riforma. Muovendo da questo dato, sembrano potersi concretamente prospettare almeno quattro ipotesi:

a) le fonti legislative statali vigenti rinviano espressamente a discipline regionali da adottare con atti *sub*-legislativi⁵⁹; in questo caso non sembra sussistere alcun problema di conformità degli interventi normativi regionali rispetto alle nuove disposizioni costituzionali che, come si è visto, prevedono espressamente la possibilità per lo Stato di autorizzare l'esercizio del potere regolamentare regionale nelle materie elencate all'art. 117, c. 2°;

b) le fonti legislative statali vigenti rinviano espressamente a leggi regionali per la allocazione delle funzioni amministrative ai livelli sub-statali⁶⁰; in base all'interpretazione che si è cercato di argomentare, anche in questa ipotesi le Regioni potrebbero continuare legittimamente nella loro attività di normazione, ciò che invece sarebbe da ritenere radicalmente escluso se si dovesse intendere il rinvio alle competenze legislative operato dall'art. 118 come rigidamente ancorato al quadro definito dall'art. 117;

degli atti amministrativi regionali o locali che siano emanati dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale e che risultino fondati sulla legislazione preesistente.

⁵⁸ In questo caso, con specifico riferimento agli atti amministrativi emanati in forza della legislazione preesistente, come osserva G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, cit., 1264, nt. 4, la differenza di regime giuridico tra l'istituto dell'abrogazione e quello dell'illegittimità costituzionale potrebbe assumere un importante rilievo anche sul piano pratico: «Se la norma è abrogata, l'atto è emanato in carenza di potere ed è quindi nullo; se è "soltanto" costituzionalmente illegittima, l'atto sarà emanato sulla base di un potere al momento esistente, e dovrà essere impugnato entro il termine facendo valere l'illegittimità della norma base».

⁵⁹ Cfr., ad es., l'art. 6, c. 4°, l. 11 febbraio 1992, n. 157, in tema di protezione della fauna selvatica omeoterma e di prelievo venatorio.

⁶⁰ Cfr., ad es., l'art. 4, c. 1°, lett., *b*), l. 26 ottobre 1995, n. 447, in tema di inquinamento acustico.

c) le fonti legislative statali vigenti rinviano genericamente a discipline regionali, senza specificare se di rango legislativo o *sub*-legislativo⁶¹; qui il problema è più delicato ma, forse, non sarebbe in astratto da escludere l'ipotesi che le Regioni possano intendere tali rinvii come altrettante «deleghe» di potere regolamentare, ai sensi dell'art. 117, c. 6°⁶², quantomeno in tutti quei casi in cui non si evidenzino contrasti con riserve di legge e salva la circostanza che il rinvio «generico» operato dalla legge statale alla fonte regionale attenga alla distribuzione delle competenze⁶³;

d) le fonti legislative statali vigenti rinviano alla legge regionale la disciplina di profili «sostanziali» della materia ambientale⁶⁴; in questo caso sembrerebbe alquanto difficile negare il radicale contrasto con il nuovo testo costituzionale, dando a tali rinvii il significato di «deleghe» di potere regolamentare, attraverso una interpretazione forzosamente adeguatrice delle vecchie disposizioni legislative.

In simili ipotesi (tutt'altro che poco frequenti nell'attuale panorama legislativo), ma anche in quelle *sub* c), lo spirito che sottende alle scelte della riforma sembrerebbe, più correttamente, imporre al legislatore nazionale un ripensamento e una riorganizzazione complessiva delle discipline relative alla «materia» *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*; e tale opera di risistemazione complessiva della legislazione nazionale, pur in assenza – come si è cercato di dimostrare – di rischi concreti di una paralisi del sistema di tutela dell'ambiente a seguito della riforma costituzionale, sembra comunque auspicabile e urgente proprio per valorizzare appieno e in un quadro di maggiore certezza le potenzialità del nuovo Titolo V.

⁶¹ Si tratta dell'ipotesi senza dubbio più frequente, per la quale, cfr., ad es.: l'art. 8, c. 5°, l. 5 gennaio 1994, n. 36, in tema di gestione delle risorse idriche; gli artt. 23, c. 9°-ter, 25, c. 5°, 28, c. 2°, 38, commi 2° e 3°, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in tema di tutela delle acque dagli inquinamenti; il d.p.r. 12 aprile 1996, in tema di valutazione di impatto ambientale; l'art. 19, c. 1°, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in tema di gestione dei rifiuti; l'art. 4, d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, in tema di inquinamento atmosferico; l'art. 5, l. 11 febbraio 1992, n. 157, in tema di protezione della fauna selvatica omeoterma e di prelievo venatorio.

⁶² Così suggerisce, A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, cit., 189-190.

⁶³ In quest'ultima ipotesi, non sembrerebbe possibile interpretare il rinvio come attribuzione di potestà legislativa attuativa nel senso qui suggerito. Per un esempio concreto, si veda l'art. 45, c. 6°, d.lgs. n. 152/1999, in tema di tutela delle acque dagli inquinamenti.

⁶⁴ Cfr., ad es., l'art. 4, c. 1°, l. 26 ottobre 1995, n. 447, in tema di inquinamento acustico; gli artt. 22 e 23, l. 6 dicembre 1991, n. 394, in tema di aree protette; l'art. 3, c. 1°, d.l. 4 dicembre 1993, n. 496, conv. nella l. 21 gennaio 1994, n. 61, in tema di agenzie per la protezione dell'ambiente.