

Competenza legislativa

La “smaterializzazione” dell’ambiente: la “prevalenza” statale offusca la leale collaborazione

CORTE COSTITUZIONALE, 22 luglio 2009, n. 225 - Pres. Amirante - Rel. Maddalena

La materia “tutela dell’ambiente” ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene (l’ambiente), e finalistico, in quanto tende alla migliore conservazione del bene stesso, sul quale “concorrono” diverse competenze, distinte tra loro, essendo affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell’ambiente, mediante la fissazione di livelli “adequati e non riducibili di tutela”, ed alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, di esercitare le proprie competenze, dirette a regolare la fruizione dell’ambiente, pervenendo anche a livelli di tutela più adeguati. Tale possibilità è esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto.

La VIA e la VAS, trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente “la sostenibilità ambientale”, rientrano nella materia della tutela dell’ambiente, di cui all’art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

L’esercizio dell’attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (cfr. sentenze n. 159/2008, e n. 401/2007), ed è infondata la questione di legittimità costituzionale avverso l’intero D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, in riferimento al principio di leale collaborazione, per presunti vizi del procedimento di formazione del decreto.

La delega di cui all’art. 1, comma 1, della L. n. 308 del 2004 ha contenuto innovativo, e consente il coordinamento, ma anche il riordino e l’integrazione della normativa ambientale: i criteri direttivi e i principi generali dettati dall’art. 1, commi 8 e 9 della legge delega n. 308 del 2004 presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale, anche per quanto riguarda l’assetto delle competenze in materia.

Nelle materie di competenza esclusiva, tra cui rientra la tutela dell’ambiente, sussiste in capo allo Stato la competenza regolamentare ai sensi dell’art. 117, comma 6, Cost., ma non sussiste obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio di detta potestà regolamentare.

Le Regioni non hanno titolo per reclamare la partecipazione ad un organo statale quale è la commissione statale competente in materia di valutazioni ambientali, che svolge funzioni amministrative riferibili ad una materia di esclusiva competenza statale, nel regime risultante dal combinato disposto dell’art. 8 del D.Lgs. n. 152 del 2006 e dell’art. 9 del D. P. R. n. 90 del 2007: la possibilità di designare un esperto in tale organo, non imposta dalla Costituzione, discende dalla scelta discrezionale della legge statale.

Nella disciplina della VAS, che rientra nella materia della tutela dell’ambiente di competenza esclusiva statale, la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela adeguata e non riducibile.



Il testo integrale delle sentenze è disponibile su: www.ipsoa.it/urbanisticaeappalti

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Conforme	Dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, cfr. Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in <i>Giur. Cost.</i> , 2002, 2012. Dopo Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, in <i>Foro It.</i> , 2004, I, 1004, <i>ex plurimis</i> , Corte cost., 7 novembre 2003, n. 331, in <i>Giur. Cost.</i> , 2003, 3502; 13 gennaio 2004, n. 6, <i>ivi</i> , 2004, 105; 13 gennaio 2004, n. 14, <i>ivi</i> , 2004, 237; 7 luglio 2005, n. 270, <i>ivi</i> , 2005, 2461; 19 luglio 2005, n. 285, <i>ivi</i> , 2005, 2777; 11 maggio 2007, n. 165, <i>ivi</i> , 2007, 1556, 7 giugno 2007, n. 178, <i>ivi</i> , 2007, 1707; 6 luglio 2007, n. 255, in <i>Dir. Trasp.</i> , 2008, 119; 14 novembre 2007, n. 378, in <i>Le Regioni</i> , 2008, 370; 23 novembre 2007, n. 401, <i>ivi</i> , 2008, 391; 18 gennaio 2008, n. 1, <i>ivi</i> , 2008, 601; 20 maggio 2008, n. 159, in <i>Quad. Reg.</i> , 2008, 1130
Difforme	Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in <i>Le Regioni</i> , 2003, 312; 24 giugno 2003, n. 222, <i>ivi</i> , 2004, 171; 5 marzo 2009, n. 61, in <i>Riv. Giur. Amb.</i> , 2009, 493

IL COMMENTO

di Caterina Ventimiglia

La Consulta ritorna sulla definizione delle competenze legislative in “materia” di tutela dell’ambiente e, rispetto alle precedenti decisioni, approda all’esclusione in radice di uno spazio di collisione tra competenze statali e competenze regionali. La recisione del collegamento tra la disciplina in campo ambientale ed il fascio di interessi “gestiti” dalle competenze concorrenti e residuali delle regioni è ottenuta mediante il rigido ricorso alla tecnica di decisione fondata sull’applicazione del criterio della prevalenza della competenza statale, che sembra offuscare la rilevanza del principio di leale collaborazione, ed escludere raccordi collaborativi nell’asse delle relazioni con le competenze legislative regionali.

Tutela dell’ambiente, concorso di competenze, e ruolo del giudice costituzionale

Nell’ultimo decennio, e nell’evoluzione dell’assetto dei rapporti tra Stato e Regioni (1), la possibilità di far convivere la qualificazione giuridica dell’ambiente come “valore costituzionale trasversale”, riconosciuto dall’orientamento pacifico della Corte Costituzionale, con l’ambiente come “materia” di legislazione esclusiva statale, imperniata sul sistema delineato con la riforma del Titolo V della Costituzione (2), si inserisce nel dibattito che, in termini generali, continua ad affrontare il nodo della identificazione e delimitazione delle materie di cui all’art. 117 Cost. nei casi di “concorso di competenze” (3), e delle tecniche e dei criteri con cui la Corte Costituzionale ha scelto (caso per caso) di ritagliare, correggere, separare la collisione e l’intreccio dei titoli di competenza e degli interessi, statali e regionali.

Anzi, la fragilità e la vaghezza delle “materie-pagina bianca” (4) contenute nella Costituzione sono state assunte quali elementi dominanti all’origine di due processi in atto che - negli ultimi anni, e ad avviso di parte della dottrina - sembrano svilupparsi parallelamente, e richiamare il ruolo di primario rilievo della Consulta.

Il giudice costituzionale, da un lato, ha realizzato la progressiva derubricazione di alcune materie di competenza esclusiva dello Stato, da “materie in senso tecnico” a “valori” o materie “trasversali”, os-

Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 11 ss.; S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in Id. (a cura di), *La riforma del regionalismo italiano*, 2002, 123 ss.; Id., *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 337 ss.; A. D’Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, 16 ss.

(2) Cfr. M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, 330. Vedi anche Id., *L’ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma del Titolo V*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti - 2001*, Torino, 2002, 282 ss.; Id., *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000. Approfondisce il tema F. Benelli, *L’ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 176 ss.

(3) Sul tema attualmente assai dibattuto del “concorso” (o concorrenza) di competenze, ossia dei casi, sempre più frequenti, in cui il legislatore statale e quello regionale vantano un titolo di competenza che li legittima a intervenire sullo stesso oggetto, e la disciplina, oggetto di sindacato, riconducibile a diversi ambiti competenziali, è affrontata ed inquadrata dal giudice costituzionale mediante l’applicazione di criteri, tra cui assumono primario rilievo quello della prevalenza, e/o del principio di leale collaborazione, anche per i riferimenti bibliografici, *ex multis*, si veda R. Bin, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*, cit., 319 ss.; Id., *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, 2008, 399 ss.; F. Benelli, C. Mainardis, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla cd. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, 2007, 959 ss.; v. inoltre, il recente contributo di E. Buoso, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 61 ss.

(4) Cfr. R. Bin, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, cit., 299: secondo l’A., «l’esatto catalogo dei problemi» da affrontare nello sviluppo delle relazioni tra Stato e Regioni a seguito della riforma costituzionale del 2001 è scritto già nella Costituzione atteso che «la diversa formulazione degli elenchi delle materie, introdotta dalla riforma costituzionale del 2001, pur avendo compiuto la vistosa trasformazione del senso sistematico e simbolico dell’enumerazione (rivolta oggi a definire le attribuzioni legislative dello Stato e non più quelle delle regioni), non ha però superato la premessa che rende problematica l’operazione di definire le materie: ossia che le etichette costituzionali dicono poco o niente, sono una “pagina bianca” che ha bisogno di essere scritta e nulla suggerisce neppure sulle modalità e le procedure di scrittura». L’Autore richiama lo scritto di L. Paladin, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amm.*, 1971, III, 3 ss., che appare fotografare in anticipo la situazione che si sarebbe prodotta a causa del perpetuarsi di ciò che lui paventava, ossia la permanente passività del legislatore statale e la conseguente supplenza della Corte Costituzionale.

Note:

(1) Sulla fondamentale questione della definizione delle materie e del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, la letteratura è vastissima, come numerosi gli interventi del giudice costituzionale: per un approfondimento, si veda, in particolare, anche per i riferimenti bibliografici, R. Bin, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, 2004, Napoli. Inoltre, v. G.

sia “materie non-materie” caratterizzate da elementi di trasversalità rispetto ad una pluralità di ambiti oggettivi (5). Dall'altro, l'intervento interpretativo è avvenuto sulle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, ridimensionate per l'effetto della prevalente dimensione riconosciuta agli interessi ricoperti dalla disciplina “trasversale dello Stato” (6).

Nell'arena in cui i legislatori si affiancano e si sovrappongono (in uno scenario a geometria variabile in base alla combinazione ed all'intreccio delle materie richiamate quale fondamento del singolo episodio di esercizio del potere legislativo), il ruolo della Corte Costituzionale è risultato essenziale, svolgendo quella funzione di supplenza, che ad avviso critico di alcuni, è stata ancora indirizzata «a definire in via d'interpretazione giuridica ciò che può essere soltanto il risultato di una decisione di politica legislativa» (7).

Ciò è avvenuto, ed avviene ancora. Anche in materia ambientale. La sentenza della Corte Costituzionale 22 luglio 2009, n. 225 s'innesta nel percorso delineato, ma si distingue dalle precedenti decisioni: operando con gli strumenti già messi a punto nei precedenti giurisprudenziali, sembra approdare all'esclusione in radice, con una visione in direzione di parziale discontinuità rispetto al passato, di uno spazio di collisione tra competenze statali e competenze regionali in “materia” di tutela dell'ambiente. La recisione del potenziale collegamento tra la disciplina in campo ambientale ed il fascio di interessi “gestiti” dalle competenze concorrenti e residuali delle regioni è ottenuta facendo ricorso alle tecniche di decisione fondate sull'applicazione (non sconosciuta al giudice costituzionale) del criterio della prevalenza che, in tale decisione, offusca la rilevanza del principio di leale collaborazione, e la cogenza di raccordi collaborativi nell'asse delle relazioni tra le competenze legislative. Il precipitato di tale prospettiva (si vedrà) è la statuizione della centralità “esclusiva” del ruolo dello Stato, e dell'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'intero Codice dell'ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), nonché quelle relative a specifiche disposizioni (8), sollevate nei tredici ricorsi promossi dalle dodici regioni ricorrenti (9).

La smaterializzazione “oscillante” dell'ambiente nella definizione delle competenze legislative

Nella sentenza n. 225/2009, in via preliminare rispetto alla trattazione nel merito delle questioni

sollevate dalle Regioni, la Consulta ritiene opportuno svolgere due ricostruzioni: la prima è indirizza-

Note:

(5) In particolare, sulla competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., *ex multis*, v. M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, cit., 327. Definisce il fenomeno come “smaterializzazione” il contributo di F. Benelli, *L'ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa*, cit., 180. Sul punto, v. la posizione di F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica dell'ambiente: art.2 Cost., e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Economia*, 2002, 240, nel quale l'A. sostiene che «la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, più che una materia a sé, si profila a ben vedere come un “compito” o come una “funzione”, in quanto tale trasversale rispetto alla varie materie» nella prospettiva interpretativa che vuole intendere l'ambiente come «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti la solidarietà ambientale». Approfondisce lo “sfaldamento” delle materie nel fascio degli interessi che in esse s'incrociano R. Bin, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, cit., 318, il quale ne fissa l'inizio nella sent. 282 del 2002 (tocca ai “livelli essenziali” definiti insieme all’ordinamento civile”, una competenza trasversale); nelle sentenze nn. 407 del 2002, 536 del 2002, 222 del 2003, 307 del 2007 (è la volta della tutela dell'ambiente che viene rubricato come “valore” costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di “materia trasversale”); nella sent. n. 303 del 2003 (i lavori pubblici, cui peraltro l'art. 117 Cost. non accenna, perdono la consistenza di materia in senso tecnico per retrocedere ad ambiti di legislazione che si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono); nella sent. n. 14 del 2004 (la tutela della concorrenza è assunta in una accezione dinamica per gli interventi di rilevanza macroeconomica dello Stato).

(6) Tale fenomeno di erosione è approfondito da D. Messineo, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, in *Le Regioni*, 2007, 543 ss., e soprattutto 560-568. V. anche il recente approfondimento di R. Bin, *Alla ricerca della materia perduta*, ivi, 2008, 401: in particolare, ad avviso dell'A., «di fronte alla spinta alla moltiplicazione delle materie (e quindi alla dilatazione delle competenze residuali), la Corte si è premurata di porre un argine», ed in tal senso richiama Corte cost. sent. n. 370 del 2007, nella quale si afferma l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma 4 del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.».

(7) Cfr. R. Bin, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, cit., 298; in senso critico anche V. Onida, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, Relazione Al Convegno AIC, 2006, *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Roma 27-28 ottobre 2006, in *Le Regioni*, 2007, 41.

(8) Il riferimento è agli artt. da 3 a 52, 55, 58, 59, 63, 64, 65, 67, 69, 74, 91, 95, 96, 101, 113, 114, 116, 117, 121, 124, 148, 149, 153, 154, 155, 160, 166, 181, 183, 186, 189, 195, 202, 205, 214, 240, 242, 243, 244, 246, 252 e 257, nonché agli allegati I e II della parte seconda.

(9) I giudizi di legittimità costituzionale, riuniti dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 225/2009, sono stati promossi dalle Regioni Emilia Romagna (n. 2 ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Valle D'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata.

ta a ripercorrere le tappe dell'intera vicenda normativa e dell'iter relativo all'impugnato D.Lgs. n. 152/2006 (10). La seconda ricostruzione esprime «la ricognizione dello stato della giurisprudenza di questa Corte sul tema della “tutela dell'ambiente”, ponendone in evidenza i contenuti più rilevanti e le correlate precisazioni terminologiche» (11).

In questa sede, l'approfondimento verte sul secondo profilo, costituendo il fondamento essenziale su cui può definirsi la linea di confine tra le competenze legislative dello Stato e quelle delle regioni.

Affermando tralattivamente che l'intervento legislativo statale è essenziale per garantire l'uniformità della disciplina «mediante la fissazione di livelli adeguati e non riducibili di tutela», la Corte, in linea di discontinuità con il passato, porta alle estreme conseguenze tale prospettiva, finendo con l'intendere in modo rigido, e non più dinamico, la trasversalità e l'unitarietà del valore ambientale e la competenza statale esclusiva, con l'effetto di sganciare e recidere il legame con il fascio dei possibili interessi regionali collegati. In tale chiave di lettura, s'intende la statuizione secondo la quale la competenza esclusiva dello Stato in campo ambientale costituisce il “limite” all'esercizio delle competenze regionali, «dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso» (12).

È noto che l'orientamento del giudice costituzionale ha evidenziato in passato contenuti in parte differenti, sul riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni in campo ambientale.

Pur in assenza di una disposizione costituzionale (prima della riforma del 2001) espressamente riferita al bene ambiente come valore giuridico da tutelare, le posizioni della dottrina (13) e della giurisprudenza costituzionale (14) avevano progressivamente identificato in tale nozione un interesse di rilievo costituzionale sul piano dell'ordinamento interno, non frazionabile, ma trasversale, per la sua intrinseca attitudine ad intrecciarsi con interessi e competenze di natura diversa, discendendo da ciò il principio di pervasività della potestà legislativa statale, agganciata al rilievo della garanzia di determinazioni che devono rispondere ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

In particolare, la costruzione del principio di unitarietà dell'ambiente, enunciato con incisività in una nota sentenza del 1994 (15), contiene in sé un modello di tutela dell'ambiente che si connota come «sostanzialmente e qualitativamente diverso rispetto al risultato finale cui condurrebbe (del tut-

to accidentalmente) la semplice giustapposizione o reciproca combinazione di discipline giuridiche relative ad oggetti diversi quali la salute, l'energia, il territorio, l'attività industriale, la protezione civile, ecc...» (16).

Dalla definizione dell'unitarietà del valore ambientale, e dell'uniformità della disciplina di tutela affidata all'azione statale, sembra derivare una compressione delle competenze legislative regionali, ammesse ad elaborare contenuti di tutela più rigorosi (17).

Note:

(10) Il riferimento è ai punti 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 del *considerato in diritto*. Segnatamente, la Consulta ripercorre la vicenda normativa del D. Lgs. n. 152/2006 dalla delega contenuta nella L. 15 dicembre 2004, n. 308, «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione», fino all'abrogazione dell'intera parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006, ai sensi dell'art. 4, comma 2 del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», sostituita dagli artt. 1, comma 2, e 4, comma 3, del medesimo decreto correttivo.

(11) Il riferimento è al punto 4 del *considerato in diritto*.

(12) Il riferimento è al punto 4 del *considerato in diritto*.

(13) Per un approfondimento, v. G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1133 ss.; inoltre, 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), Milano, 1998, 148.

(14) Cfr., *ex multis*, Corte cost. n. 167 del 1987, in *Le Regioni*, 1987, 1213; n. 210 del 1987, *Ivi*, 1620; n. 1031 del 1988, *ivi*, 1990, 306; n. 324 del 1989, *ivi*, 1415; n. 302 del 1994, *ivi*, 1995, 618; n. 356 del 1994, in *Giur. Cost.*, 1994, 2906.

(15) Cfr. Corte cost. n. 356 del 1994, cit., 2906, nella quale la Corte ha cura di definire il carattere non frazionabile dell'ambiente, laddove afferma che «la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore».

(16) Cfr. M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, cit., 328.

(17) Prima della riforma costituzionale del 2001, in campo ambientale, lo spazio legislativo delle Regioni approda ad una dimensione limitata a forme di tutela più rigorose rispetto al contenuto della disciplina statale già nella sent. Corte cost. n. 151 del 1986, in *Le Regioni*, 1986, 1284, con nota di S. Bartole, *La primarietà di valori costituzionali è giustificazione di interventi d'emergenza?*, richiamata anche dal contributo di M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 341 ss. Per la giurisprudenza costituzionale consolidata nel riconoscere al livello territoriale inferiore il potere di adottare misure di tutela dell'ambiente più restrittive, e ciò indipendentemente da un'esplicita attribuzione di tale potere da parte del livello superiore, v. M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, cit., 334-335, ed in particolare nota 32.

Tuttavia, nel contesto delle materie e della nuova tecnica di enumerazione contenuti nell'art. 117 Cost., il principio affermato negli anni dalla Corte Costituzionale (l'ambiente non è una materia) assume un ulteriore significato, carico di implicazioni: se l'ambiente non deve essere considerato una materia in senso tecnico, ma un "valore trasversale", ciò sembra condurre a ritenere che lo Stato debba essere considerato titolare di una funzione legislativa slegata dal concetto di materia, e dal suo substrato materiale, oggettivo.

Il fenomeno della "smaterializzazione" (18) del titolo della competenza apre, come noto, il dibattito su ciò che rimane. Autorevoli posizioni in dottrina appuntano la competenza sugli interessi: senza dubbio, causa di collisione tra competenze diverse, ma anche criterio risolutivo delle medesime.

In tale direzione, è stato osservato che lo Stato, nei casi in cui interviene in campo ambientale, non si occuperebbe di una determinata materia, ma perseguirebbe lo scopo di tutelare interessi, che divengono il nucleo esclusivo dell'intervento legislativo che, per tale via, si smaterializzerebbe, perdendo il nesso che prima lo legava a beni giuridici materiali di volta in volta predeterminati (19).

Sotto diverso profilo, è stata rilevata la peculiarità insita nell'oggetto della legge (che affronta problemi, non materie), laddove il suo contenuto non ricade esclusivamente in una materia, ma si riconnette ad una pluralità di interessi intrecciati, la cui cura è affidata (attraverso l'indicazione delle materie) a diversi livelli di governo: tale intreccio farebbe venir meno l'univocità dell'attribuzione di competenza, «con la duplice conseguenza, sul piano legislativo, di aprire la concorrenza tra fonti statali e fonti regionali e, sul piano politico amministrativo, di obbligare i diversi soggetti coinvolti a collaborare lealmente» (20).

Nella sentenza 26 luglio 2002, n. 407 (21), si avvera la prima lettura dell'ambiente da parte della Corte dopo la riforma costituzionale (22). Muovendo dalla identificazione del quadro degli interessi sottostanti la disciplina impugnata (attività a rischio di incidenti rilevanti), viene individuata un'interferenza diretta su una pluralità di interessi ed oggetti, in parte di competenza concorrente delle regioni (tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, tutela e sicurezza del lavoro). Il richiamo ai lavori preparatori relativi alla lett. s) del nuovo art. 117 Cost. serve alla Corte per evidenziare l'intento del legislatore di riservare allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, ma la Corte non

esclude due titoli d'intervento dei legislatori regionali: uno "diretto", per la cura degli interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali; e l'altro "indiretto", per il perseguimento di ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato (23). Dunque, lo sce-

Note:

(18) L'espressione è di F. Benelli, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, cit., 180.

(19) Sul punto, v. F. Benelli, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, cit., 180: «quando la Corte afferma che l'ambiente non è una materia in senso tecnico (...) non è una conseguenza di poco conto, poiché implica il riconoscimento che la riforma del Titolo V non ha comportato solo un ripensamento quantitativo delle competenze (e dei rapporti) di (tra) Stato e Regioni, ma anche una parziale rielaborazione della tecnica costruttiva dell'intero edificio, attraverso l'introduzione di nuovi strumenti di allocazione delle competenze che, superando il sistema dell'enumerazione delle materie, ha aggiunto un nuovo pilastro di sostegno: il riparto per interessi. È vero che nella tutela di una qualsiasi materia si perseguono interessi individuabili anche a priori, ma nel nuovo contesto l'interesse, il fine in quanto tale, diviene il nucleo esclusivo dell'intervento legislativo che, per tale via, si smaterializza, perdendo il nesso che prima lo legava a beni giuridici materiali di volta in volta predeterminati».

(20) Cfr. R. Bin, *Alla ricerca della materia perduta*, cit., 399: «In questo modo, il sistema che inizialmente appariva basato su una rigida predefinizione delle sfere di competenza, risulta invece riedificato sulla base di uno schema in cui si combinano, secondo criteri complessi, la concorrenza dei principi statali con il dettaglio regionale e il principio di leale collaborazione».

(21) Tale sentenza costituisce la seconda pronuncia del giudice costituzionale, dopo la sent. n. 282 del 2002, sull'applicazione del novellato art. 117 Cost., ed è la prima decisione sulla norma contenuta nel comma 2, lett. s), che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In particolare, con ricorso principale da parte dello Stato, la questione di costituzionalità concerne la L.R. Lombardia 23 novembre 2001, n. 19, in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, sotto il profilo della denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della sicurezza e della tutela dell'ambiente, e della violazione dei limiti dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale. La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale facendo salve le disposizioni impugnate della legge regionale, e ritenendo comunque legittimo l'intervento del legislatore regionale che, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, abbia introdotto, per le imprese a rischio di incidenti rilevanti, misure di tutela più rigorose di quelle previste dal legislatore statale, in quanto dirette ad assicurare un più elevato livello di garanzia per la popolazione ed il territorio interessati (punto 4 del *considerato in diritto*).

(22) Cfr. il commento di M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, cit., 316; e di S. Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 337 ss.

(23) Vedi il commento di S. Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 337 ss., il quale rileva che «sorprende che la Corte ammetta, senza fornire un'autentica giustificazione, in una competenza esclusiva dello stato (la determinazione degli standards di tutela dell'ambiente) la concorrenza della legge regionale, quando invece dovrebbe essere fuor di dubbio (...) che nel campo riservato allo

(segue)

nario interpretativo iniziale sembra considerare le esigenze di differenziazione dei contesti territoriali, ed ammettere che «riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione» per interventi regionali diretti a soddisfare, nell'ambito delle competenze concorrenti, i «profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la materia dell'ambiente» (24). Per questa via, è dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate della L.R. Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti).

Nella successiva sentenza 24 giugno 2003, n. 222, la L.R. Marche 24 luglio 2002, n. 12 (Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici) è fatta salva dalle censure di legittimità costituzionale (25): nella circostanza, la Corte presta attenzione al profilo finalistico della disciplina regionale, affermando che la stessa sia orientata a perseguire «obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone» (26). L'esclusione della sovrapposizione dei due corpi normativi, quello statale e quello regionale, si fonda sul criterio teleologico. Nella lettura della Corte, tale criterio fonda lo spazio di un intervento aggiuntivo della regione (non sostitutivo, né modificativo), il cui contenuto non sembra derogare in alcun modo alla disciplina comunitaria e statale in materia di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio, ma ne presuppone, al contrario, la piena operatività (27).

Più recentemente, nella sentenza 5 marzo 2009, n. 61, la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni della L.R. Valle D'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti) è dichiarata fondata, sulla base dell'argomentazione secondo la quale i rifiuti rientrano nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, e le regioni debbono rispettare la normativa statale (e non come contravviene la legge impugnata, che sottrae dalla disciplina dei rifiuti gli inerti da scavo), potendo stabilire per i fini propri delle loro competenze, per disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze (es. tutela della salute, governo del territorio, valorizzazione dei beni ambientali), un livello di tutela più elevato. Nel caso di specie, la Consulta chiarisce che gli standards minimi di tutela vanno intesi nel senso che lo Stato è chiamato ad assicurare una tutela «adeguata e non riducibile» dell'ambiente (28).

La Consulta torna a definire la tutela dell'ambiente nella sentenza 225/2009

I tredici ricorsi promossi avverso l'intero, ed alcune disposizioni, del D.Lgs. n. 152/2006, offrono alla Consulta l'occasione di ritornare sulla definizione della tutela dell'ambiente, ponendo in evidenza (29) un dato considerato di rilevante importanza, ossia che «sullo stesso bene (l'ambiente) (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) “concorrono” diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008) le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (v. sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009)».

Ad avviso della Corte, secondo il disegno del legislatore costituzionale, il riparto delle competenze affida allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, «mediante la fissazione di livelli adeguati e non riducibili di tutela (sentenza n. 61 del 2009)», mentre, si è già detto, le Regioni possono esercitare le proprie competenze, «dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente», nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale.

Note:

(segue nota 23)

Stato in nessun caso la legge regionale debba intervenire, quanto meno se la competenza è stata già impegnata dallo Stato, senza rinvio alla legge regionale. Infatti l'assolvimento di questo compito da parte del legislatore regionale, con prescrizioni maggiormente limitative, non sarebbe più imputabile alle diverse competenze regionali (concorrenti ed esclusive) come sempre coinvolte in caso di disciplina dell'ambiente (v. già Corte cost. sent. n. 225 del 1983, in *Giur. Cost.*, 1983, I, 1372 ss.), ma prenderebbe il posto delle disposizioni adottate sulla base della competenza statale di cui alla lett. s), determinandone la loro non applicazione».

(24) Il riferimento è al punto 3.2 del *considerato in diritto*.

(25) In particolare, il Presidente del Consiglio dei Ministri solleva questione di legittimità costituzionale per invasione delle materie di competenza legislativa statale esclusiva, quali quelle della tutela dell'ambiente dell'ecosistema e della profilassi internazionale, art. 117, comma 2, lett., s), e lett. q), Cost., nonché in riferimento ai principi fondamentali ricavabili dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

(26) Il riferimento è al punto 2 del *considerato in diritto*.

(27) Cfr. Corte cost., 24 giugno 2003, n. 222, in *Le Regioni*, 2004, 173-174, con nota di F. Benelli, *L'ambiente tra smaterializzazione della materia e sussidiarietà legislativa*, cit.

(28) La prospettiva racchiusa nella sent. Corte cost. n. 61/2009, secondo la quale le regioni possono fissare con la propria attività legislativa limiti di tutela più elevati, ma mai più elastici rispetto alle norme nazionali è approfondita nel commento di F. Di Dio, *Il regime giuridico delle terre e rocce provenienti da scavi e il problema ambientale della loro destinazione: riutilizzo o smaltimento?*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 494 ss.

(29) In apertura del punto 4 del *considerato in diritto*.

A seguire - ad avviso di chi scrive - le argomentazioni del giudice costituzionale fissano cinque corollari (richiamando precedenti decisioni), che sembrano attenuare lo spazio d'intervento regionale, o almeno evidenziare l'interpretazione di un'attuale vocazione centrista dell'ambiente: 1) «la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce un limite all'esercizio delle competenze regionali (sent. n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009)»; 2) «è peraltro necessario precisare che (...) le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sent. n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente»; 3) considerato lo stretto legame tra tutela dell'ambiente e tutela della salute, «la fissazione da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali»; 4) la possibilità di un intervento regionale è «escluso nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto»; 5) sul profilo dell'incidenza del principio di leale collaborazione, l'art. 118 Cost. «ha stabilito comunque che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale o regionale (...)» (sent. n. 303 del 2003; n. 172 del 2004)», per cui lo Stato «può conferire a sé le relative funzioni, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali».

L'impressione che rimane è che il fenomeno della «concorrenza delle competenze» (30) che si riproduce anche in campo ambientale tra Stato e Regioni sia risolto in modo rigido con il ricorso ai criteri della «prevalenza» e del «punto di equilibrio» (31), e in parte, alla versione debole del principio di leale collaborazione (32)».

L'irrigidimento del punto di equilibrio delle competenze legislative in chiave statale

Appare evidente che, nella visione della Consulta, la «smaterializzazione» della tutela dell'ambiente (e lo spostamento dell'attenzione sugli interessi)

non consente alle Regioni di allungare la loro competenza legislativa, nemmeno laddove l'interesse perseguito possa ritenersi meritevole di apprezzamento perché collegabile al valore costituzionale, o espressione della dimensione territoriale specifica dell'interesse ambientale. Il punto di equilibrio tra interessi ambientali e altri interessi costituzionalmente rilevanti rimane affidata all'individuazione con legge dello Stato, che è intesa quale «limite» alle scelte legislative delle regioni, e si tratta di un limite inderogabile.

Infatti, la Consulta irrigidisce espressamente il punto di equilibrio individuato dalla legge dello Stato, affermando che la possibilità di un intervento regionale è «escluso nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto».

Tale irrigidimento si riverbera, e risulta evidente, anche sullo stretto legame tra la materia della tutela dell'ambiente e quella concorrente della tutela della salute, laddove l'intervento legislativo delle regioni sulla tutela della salute sarebbe a sua volta compresso nei suoi possibili sviluppi: come si è accennato, ad avviso della Consulta «la fissazione da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme stata-

Note:

(30) Sul tema attualmente assai dibattuto del «concorso» (o concorrenza) di competenze, ossia dei casi, sempre più frequenti, in cui il legislatore statale e quello regionale vantano un titolo di competenza che li legittima a intervenire sullo stesso oggetto, v. nota 3.

(31) Sui criteri della prevalenza e del punto d'equilibrio, v. R. Bin, *Alla ricerca della materia perduta*, cit., 400; Id., «Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, cit., 319-322, ove l'A. elenca ed esamina i criteri risolutivi dei casi di concorso di competenza utilizzati dal giudice costituzionale. Inoltre, v. E. Buoso, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalente*, cit., 80 ss.

(32) Sul principio di leale collaborazione, la letteratura è vastissima. Senza pretesa di esaustività, si rinvia, anche per i riferimenti bibliografici, al recente contributo di G. Sola, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quad. Reg.*, 2009, 553 ss. Inoltre, a commento di Corte cost., 7 marzo 2008, n. 51, v. S. Busti, (...) *Leale collaborazione tra Stato e regioni per i «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali*, in *Le Regioni*, 2008, 660. V. anche E. Buoso, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalente*, cit., 86-90. L'approfondimento dell'utilizzazione del principio di collaborazione in funzione della «negoziabilità» delle competenze nella giurisprudenza costituzionale è contenuto in F. Benelli, C. Mainardis, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, 2007, 959 ss.

li» (33). In tal senso, l'interferenza della competenza statale trasversale in ambiti concorrenti sembra tradursi anche nel ridimensionamento della fonte regionale, per effetto dell'introduzione di analitiche discipline statali cogenti, e con il conseguente stemperamento della distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio (34).

Tale ricostruzione costituisce il sostrato giuridico di principi cui la Consulta ancora il primo risultato della decisione: la collocazione degli istituti della VAS e della VIA nella tutela dell'ambiente (35).

Il criterio della prevalenza, e l'ombra della leale collaborazione nella sentenza 225/2009

Nelle premesse del punto 5 del *considerato in diritto*, lasciata alle spalle la soluzione dell'individuazione della materia, la Consulta affronta, dichiarando infondate, o inammissibili, le numerosissime censure proposte dalle dodici Regioni ricorrenti nei loro tredici ricorsi, che vengono ordinate in quattro gruppi (36).

Ciò che sembra emergere quale successivo connotato dei rapporti tra Stato e regioni è che il risultato cui conduce il criterio della prevalenza - ossia la "sicura" prevalenza della competenza statale nella tutela ambientale - esclude uno spazio per la leale collaborazione (37).

In questa sede, non appare possibile richiamare la complessità e la varietà dei processi e delle interpretazioni correlate alla definizione di tale principio sul piano ordinamentale.

Può essere utile osservare che, in assenza di una specificazione costituzionale delle forme e della tempistica dei raccordi collaborativi tra Stato e Regioni nella formazione degli atti legislativi, «benché la riforma costituzionale del 2001 abbia fatto proprio il principio collaborativo come criterio ispiratore dei rapporti Stato-Regioni, assai deludente (per non dire assente) è la lettura della strumentazione con cui rendere operativo lo stesso principio (38)» e, come è noto, la Corte Costituzionale ha evidenziato le diverse sfaccettature della leale collaborazione, declinandola dalla versione debole a quella forte, in ragione della complessità del groviglio tra competenze statali e regionali (39).

Nella sentenza che si commenta, la Consulta conferma, in modo secco e stringato, la posizione già espressa in passato (40) secondo la quale l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione, in mancanza di una tipizzazione costituzionale (41).

Rispetto alla censura (avverso l'intero D. Lgs. n. 152/2006) secondo la quale il Governo avrebbe ecceduto rispetto ai principi ed ai limiti contenuti nella legge delega n. 308 del 2004, introducendo «nuovi principi, nuove istituzioni, nuove funzioni, o procedimenti», ed essendo causa «dell'ingiustificato rivolgimento apportato ad organi, funzioni, e procedure attualmente vigenti e efficacemente operative in ambito regionale», l'orientamento della Corte afferma il carattere innovativo della delega che «consente non solo il coordinamento, ma anche il riordino e l'integrazione della normativa ambientale». Carattere innovativo «addirittura imposto al fine di assicurare il rispetto dei criteri direttivi e dei principi generali», che «in maniera implicita o esplicita presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale, anche per

Note:

(33) Il riferimento è al punto 4 del *considerato in diritto*.

(34) Cfr. D. Messineo, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, cit., 563.

(35) Per l'approfondimento degli istituti, si rinvia, anche per i riferimenti bibliografici, al puntuale e recente contributo di G. Manfredi, *VIA e VAS nel Codice dell'Ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 63 ss. Inoltre, v. E. Boscolo, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi* (nota a Corte Giust. UE, sez. VIII, 8 novembre 2007, causa C-40/07), in *Riv. Giur. Edil.*, 2008, 3 ss.

(36) Un primo gruppo è costituito dalle censure proposte avverso l'intero decreto legislativo (o avverso tutte le disposizioni impugnate dalle ricorrenti) per presunti vizi del procedimento di formazione del decreto ovvero per presunte violazioni della legge delega, che inficerebbero l'intero D.Lgs. n. 152 del 2006. Un secondo gruppo di questioni sono proposte in riferimento a disposizioni della prima e della seconda parte del D.Lgs. n. 152, ma estranee alla disciplina della valutazione ambientale strategica (VAS). Un terzo gruppo di questioni riguarda una presunta violazione del termine di attuazione della delega, nonché presunte violazioni procedurali, che inficerebbero la parte del D.Lgs. n. 152 recante l'attuazione della direttiva 27 giugno 2001 n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), ovvero la disciplina della VAS. Un quarto gruppo di questioni riguarda specifiche disposizioni della VAS.

(37) Sul principio di leale collaborazione, v. nota n. 32.

(38) Cfr. F. Benelli, C. Mainardis, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale*, cit., 967.

(39) Per l'approfondimento delle posizioni dottrinali e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulle forme di traduzione della leale collaborazione (dal parere della Conferenza unificata all'intesa forte) dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. G. Sola, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, cit., 582 ss.

(40) Nel punto 6.1 del *considerato in diritto*, la Consulta richiama le sentt. nn. 401 del 2007 e 159 del 2008.

(41) Tale prospettiva interpretativa è già espressa in Corte cost. sent. n. 437 del 2001, richiamata da F. Benelli, C. Mainardis, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale*, cit., 969.

quanto riguarda l'assetto delle competenze in materia (vedi sentt. nn. 350 del 2007, e n. 303 del 2005)» (42).

L'essenza variegata del principio di leale collaborazione viene considerata dalla Consulta anche per l'esame dell'art. 3, commi 2 e 4, che prevede che il Governo, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, adotta i necessari provvedimenti per la modifica e l'integrazione dei regolamenti di attuazione ed esecuzione in materia ambientale, e che il Ministro provvede alla modifica ed all'integrazione delle norme tecniche in materia ambientale con uno o più regolamenti. Ad avviso delle Regioni ricorrenti, in relazione al principio di leale collaborazione, l'indeterminatezza del contenuto degli emanandi regolamenti, il mancato coinvolgimento delle Regioni, o del sistema della Conferenza unificata, in ragione della contiguità e dell'intreccio della competenza statale e di quelle regionali (in particolare in materia di governo del territorio e di tutela della salute) determinerebbero l'illegittimità delle disposizioni impugnate (43).

Anche qui, l'orientamento della Corte si conferma rigido, e rivolto ad una lettura del contesto costituzionale nella direzione secondo la quale «non sussiste un obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva» (44).

Anche le censure avverso l'art. 6, commi 6, 7, 8 (sulla disciplina e composizione della Commissione tecnica statale per le valutazioni ambientali) sono articolate dalle Regioni ricorrenti in riferimento al principio di leale collaborazione: l'articolo citato «non prevederebbe una effettiva partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali nella Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali, nonostante l'incidenza dell'attività di tale organo su settori (governo del territorio e tutela della salute) di competenza regionale» (45).

La Consulta si esprime sulla novellata disciplina risultante dall'art. 8 del D.Lgs. n. 152/2006, e dall'art. 9 del D.P.R. n. 90 del 2007, statuendo che, in conseguenza della riferibilità delle funzioni amministrative dirette alla tutela e conservazione dell'ambiente ad una materia di esclusiva competenza statale, «le Regioni non hanno, perciò, alcun titolo per reclamare la partecipazione ad un organo statale, qual è appunto, la predetta Commissione (...), la possibilità di designare un esperto in tale organo, non imposta dalla Costituzione, discende quindi dalla scelta discrezionale della legge statale» (46).

Sull'asse delle relazioni tra Stato e Regioni s'in-

nestano le censure avverso gli artt. 8-14 del D. Lgs. n. 152, che recano la disciplina generale della VAS, intesa illegittima recando un contenuto di «estremo dettaglio», non solo interferente con le istanze regionali, ma riconducibile alle competenze regionali in materia di governo del territorio. La questione è sinteticamente dichiarata infondata sulla scorta del rilievo del carattere assorbente dell'esclusività della competenza statale, che connota il contenuto medesimo della competenza non limitata alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale, ma ad assicurare una tutela adeguata e riducibile (47).

Analizzando il complesso delle argomentazioni della Corte Costituzionale, spesso sintetiche e concise, si ricava l'impressione che la «prevalenza trasversale» della competenza statale sottintenda una visione rigida del modello dei rapporti tra Stato e Regioni, che sembrerebbe ricondurre ad un ordine di senso gerarchico.

Conclusioni

Nel 2004, autorevole dottrina (48) aveva paventato, estese le etichette delle materie dell'art. 117, comma 2 Cost., tolto ogni argine ai principi fondamentali nella competenza concorrente, che il Legislatore statale ed il Governo, «con prepotenza» o «su invito» si infilassero «nelle fessure delle rigide paratie del sistema costituzionale di distribuzione delle competenze, fino a sfondarle». Nel contesto del nuovo Titolo V, che «ha dimenticato il problema del coordinamento e della collaborazione». Per conto suo, anche la Corte costituzionale apre la porta.

Note:

(42) Il riferimento è al punto 6.3.1 del *considerato in diritto*.

(43) Il riferimento è al punto 7.1 del *considerato in diritto*.

(44) Il riferimento è al punto 7.1 .1 del *considerato in diritto*.

(45) Il riferimento è al punto 9.3 del *considerato in diritto*.

(46) Il riferimento è al punto 9.3.2 del *considerato in diritto*.

(47) Il riferimento è al punto 9.6.1 del *considerato in diritto*.

(48) Cfr. R. Bin, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, cit., 31: continuando, l'A. propone l'interrogativo: «Come può altrimenti reggere un sistema giuridico nel quale l'intero peso dell'innovazione legislativa non poggia più, se non nelle materie enumerate, sulla legislazione statale, ma su ventidue legislatori locali?».