

*Rassegna
di diritto pubblico
europeo*

**POLITICHE PUBBLICHE
REGOLAZIONE E MERCATO**

a cura di ALBERTO LUCARELLI

Prodotto in Italia - Spedite in A.P. - D.L. 352/2003 (art. 1) L. 27/02/2004 n. 46) art. 1 comma 1 DCB Napoli



Edizioni Scientifiche Italiane

COMITATO SCIENTIFICO

Michele ANIS, Gaetano AZZARITI, Francesco BILANCIA, Giuditta BRUNELLI, Antonio CANTARO, Elisabetta CATELANI, Roberto CARANTA, Michele CARDUCCI, Paolo CARNEVALE, Marta CARTABIA, Marcello CECCHETTI, Alfonso CELOTTO, Pietro CIARLO, Giovanni COCCO, Giovanni CORDINI, Antonio D'ALONIA, Marilisa D'AMICO, Giovanna DE MINICO, Gianmario DEMURO, Filippo DONATI, Luigi GIANNITI, Andrea GIORGIS, Enrico GROSSO, Pier Francesco LOTTI, Nicola LUPO, Joerg LUTHER, Michela MANETTI, Anna MARZANATI, Stefano MANNONI, Guido MELONI, Roberto MICCÒ, Mario MIDIRI, Ida NICOTRA, Marco OLIVETTI, Elisabetta PALICI DI SUNI, Andrea PISANESCHI, Giovanni PTRUZZELLA, Annamaria POGGI, Ulderico POMARICI, Salvatore PRISCO, Andrea PUGIOTTO, Orlando ROSELLI, Emanuele ROSSI, Giulio SALERNO, Massimo SICLARI, Antonio SPADARO, Rolando TARCHI, Marco VENTURA, Giuseppe VERDE, Lorenza VIOLINI, Nicolò ZANON.

CORRISPONDENTI

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO - Yves MENY, Direttore.

PARLAMENTO EUROPEO - Giancarlo VILELLA.

ARGENTINA - Raul GUSTAVO FERREYRA, Università di Buenos Aires.

BRASILE - Carlos ARI SUNDFELD, School of Global Law di San Paolo, pres. Società brasiliana di diritto pubblico; Flavia PIOVESAN, Università Cattolica di San Paolo.

FRANCIA - David CAPITANT e Gérard MARCOU, Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne; Delphine COSTA, Università di Lille.

GERMANIA - Ingolf PERNICE, Università Humboldt di Berlino.

GRECIA - Spyridon FLOGAITIS, Università di Atene.

PERÙ - Cesar LANDA, Pontificia Università Cattolica del Perù.

SPAGNA - Pablo PEREZ TREMPES, Università Carlos III di Madrid.

COMITATO DI REDAZIONE

Andrea PATRONI GRIFFI (coordinatore)

Francesca ANGELINI, Daniela BIFULCO, Alfonso Maria CECERE, Gianpiero COLETTA, Carlo IANNELLO, Raffaele MANFRELLOTTI, Sergio MAROTTA, Paola MAZZINA, Alessio RAUTI, Guido RIVOSCHI, Filippo ZATTI.

Con il patrocinio del Dipartimento di scienze giuridiche ed economiche italiane, europee e comparate della Seconda Università degli Studi di Napoli e dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.

Redazione - Dipartimento di scienze giuridiche ed economiche italiane, europee e comparate della Facoltà di Giurisprudenza, Seconda Università degli Studi di Napoli, Santa Maria Capua Vetere, Palazzo Melzi, via Mazzocchi 5, tel. 0823/849282; telefax 0823/849255
e-mail: rasdpe@yahoo.it

Amministrazione: Edizioni Scientifiche Italiane, via Chiatamone 7, 80131 Napoli (tel. 081/7645443; telefax 081/7644647).

I contributi vanno inviati alla sede della Redazione su supporto magnetico.

Pagina Web della Rivista:

www.unina2.it/giurisprudenza/pubblicazioni.htm

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 5302 del 21 maggio 2002

Periodico esonerato da B.A.M., art. 4, comma 1, n. 6, D.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627

Questo fascicolo è stato stampato presso La Buona Stampa s.p.a., Ercolano (NA)

Sommario

Alberto LUCARELLI, *Principi costituzionali europei, politiche pubbliche, dimensioni dell'effettività. Per un diritto pubblico europeo dell'economia* 3

SAGGI

Gérard MARCOU, *Esiste una nozione giuridica di regolazione?* 13

Giovanni CORDINI, *Società dell'informazione e diritti costituzionali* 33

Carlo IANNELLO, *L'ambigua trasposizione della nozione di regolazione dall'ordinamento statunitense a quello italiano* 83

Gianpiero COLETTA, *Il ruolo delle regioni nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo* 93

Fulvia ABBONDANTE, *L'ambiente fra diritto comunitario e diritto interno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana* 109

Gabriella DE MAIO, *Fonti regionali e direttive comunitarie in materia di appalti pubblici* 147

Daniela MONE, *Regioni e qualità della norma tra democrazia, efficienza e sviluppo economico* 183

RECENSIONI

Sergio MAROTTA, *Il diritto della globalizzazione secondo Gunther Teubner* 213

NOTIZIE SUGLI AUTORI 221

L'ambiente fra diritto comunitario e diritto interno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana

Se vogliamo che tutto rimanga come è,
bisogna che tutto cambi

G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*

SOMMARIO: 1. Premessa e oggetto dell'indagine. – 2. L'evoluzione della tutela dell'ambiente nel diritto comunitario Dai Trattati di Roma allo «sviluppo sostenibile». – 3. L'ambiente nel diritto comunitario fra competenza concorrente, armonizzazione totale ed armonizzazione minima. Verso un modello federale? – 4. L'ambiente dopo la riforma del titolo V della Costituzione: materia (e valore) trasversale. Il mosaico delle competenze in materia ambientale dopo le sentenze della Corte costituzionale nn.407/2002 e 536/2002. – 5. La sentenza n. 406/2005. Quale ruolo per la Corte costituzionale? Spunti di riflessione per un possibile superamento del dualismo fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale ed una diversa soluzione delle antinomie fra fonti regionali e fonti comunitarie per la tutela dell'ambiente. – 6. I problemi aperti.

1. La riforma del Titolo V della Costituzione ha rappresentato un punto di sostanziale rottura rispetto al passato, non solo perché ha ridisegnato l'assetto complessivo dei rapporti fra Stato, Regioni ed autonomie locali, che secondo il nuovo disposto dell'art. 114 Cost. sono posti su un piano di «pari dignità», ma soprattutto perché ha indirettamente inciso in maniera profonda anche nei rapporti con la prima parte¹.

L'innovazione senza dubbio di maggior rilievo, come il dibatt-

* Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito della ricerca sul tema «Regionalismo-federalismo tra istanze cooperative e soluzione giudiziale delle controversie» Miur-Prin 2005, n. 2005124590-002.

¹ Cfr. F. PIZZETTI, *I soggetti del pluralismo istituzionale tra regionalismo e federalismo: l'equilibrio instabile tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma*, in www.astridonline.it, p. 1.

tito ha posto in luce sin dal momento della sua approvazione, emerge chiaramente dalla totale parificazione fra legislatore statale e legislatore regionale², quanto alla eguale parificazione – a mente del disposto dell'art. 117, 1° comma – alla Costituzione, ai vincoli comunitari ed internazionali; dall'abolizione di tutti i controlli governativi sulle leggi regionali; dalla clausola preferenziale residuale a favore della legge regionale.

Nell'ottica di una complessiva riscrittura del modello di relazioni fra Stato ed autonomie generalmente intese si pone poi l'art. 118 1° comma, che, sancendo in maniera esplicita il principio di sussidiarietà quale criterio di allocazione delle funzioni amministrative, ribalta anche sotto questo profilo il precedente schema, stabilendo che in via primaria l'amministrazione venga affidata ai Comuni³, mentre gli enti territoriali, in virtù della riaffermazione del parallelismo fra titolarità del potere legislativo e regolamentare, hanno visto accresciuto – da un punto di vista non solo quantitativo, ma anche qualitativo – il proprio ambito di esercizio del secondo⁴.

L'idea su cui si ergeva tutto l'impianto costituzionale del 1948 era quella di trasformare «in senso fortemente uniformante la società italiana»⁵, come testimoniano i principi di uguaglianza, di solidarietà sociale e di promozione della persona umana, indipendentemente dalle differenze e distinzioni di tipo territoriale.

Nella medesima linea progettuale andava perciò letto il ruolo cardine dello Stato, che si esprimeva nella prevalenza della legge

² Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1162; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 70.

³ In tal senso F. PIZZETTI, *La riforma del titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 535, nel quale l'A. sottolinea che se le leggi non dispongono diversamente, attraverso una indicazione specifica di quale sia l'amministrazione competente, i Comuni sono necessariamente, ed in virtù della stessa Costituzione, i titolari del potere di dare esecuzione alle leggi.

⁴ La portata innovativa dell'art. 118 si spinge sino a prevedere, nel suo ultimo comma, una forma di sussidiarietà orizzontale, che valorizza al massimo la differenziazione riconoscendo direttamente ai cittadini la capacità di individuare l'interesse generale da perseguire ed imponendo agli enti territoriali di favorire il raggiungimento del fine generale da essi individuato.

⁵ F. PIZZETTI, *La riforma del titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in *Le istituzioni del federalismo*, cit., p. 535.

statale sul piano delle fonti e in un'amministrazione fortemente centralizzata.

Non si può certo negare che la Corte costituzionale abbia, attraverso una interpretazione estensiva del riparto di competenze contenuto nell'art. 117, secondo la formulazione originaria, aperto spazi di autonomia alle Regioni, ma il ricorso da parte della tradizionale giurisprudenza costituzionale al principio dell'«interesse nazionale» ha finito per avvalorare la convinzione che l'unitarietà, quale corollario dell'eguaglianza, fosse il valore guida, mentre la differenziazione rappresentasse un limite ad un'eccessiva uniformità, che in definitiva diveniva «appiattimento».

Oggi quel progetto di società ha ceduto il passo ad un modello di esaltazione delle differenze. L'uguaglianza delle condizioni dei cittadini e del godimento dei diritti civili e sociali finisce in tal modo per porsi così sullo stesso piano di valori che esaltano invece la specificità delle diverse realtà regionali e locali, con una tendenza che ha trovato affermazione anche a livello comunitario.

Sebbene il modello disegnato dalla riforma del 2001 richiedesse un evidente grado di flessibilità nelle relazioni intersoggettive fra i diversi livelli di governo, il legislatore costituzionale ha adoperato, per l'attribuzione delle competenze nei rispettivi ambiti, la tecnica dell'elencazione delle materie configurando un sistema di riparto improntato ad una forte grado di rigidità⁶.

L'introduzione all'interno del catalogo di numerose «materie» che non possono invero qualificarsi come tali in senso classico ha tuttavia creato non pochi problemi sul piano applicativo ed ha imposto alla Corte costituzionale, come si vedrà di qui a breve, un'opera (che è ancora in corso) di chiarificazione e puntualizzazione del complicato intrecciarsi delle competenze statali, concorrenti e residuali.

Il quadro che emerge è senza dubbio molto articolato. I centri del potere decisionale si sono moltiplicati, la presenza decisionale dello Stato centrale ha subito una forte erosione, sia dal basso (per effetto dell'ampliamento delle funzioni assegnate alle Regioni e agli Enti locali), sia dall'alto (come conseguenza dell'estensione della dimensione politica dell'Unione Europea), rendendo oltremodo difficile la convivenza fra garanzia di un livello uguale dei diritti e rispetto delle differenziazioni.

⁶ Così M.P. IADICICCO, *Unità e differenziazione nelle politiche pubbliche di tutela dell'ambiente*, in *www.formez.it*, in versione provvisoria, nota 56 p. 17.

Un campo di osservazione privilegiato per analizzare la tensione esistente fra queste divergenti istanze è quello della tutela dell'ambiente.

La soddisfazione di questo sempre variabile equilibrio si è rivelata – nel settore di cui si intende discutere in questo scritto, forse più che in altri – operazione particolarmente complessa, perché la necessità di un'uniformità di disciplina deve coniugarsi con l'obiettivo ed imprescindibile differenza materiale delle diverse aree territoriali che caratterizzano sia l'Unione Europea, sia l'Italia. Si tratta in sostanza di verificare come, sul piano operativo, sia possibile bilanciare valori diversi, ma che hanno equiordinazione all'interno dei Trattati e nella Costituzione italiana ed è intuibile come questo non sia un compito scevro da difficoltà e dal rischio di contraddizioni.

La riforma del titolo V della Costituzione ha creato attese maggiori di quante, poi, potesse concretamente soddisfarne. Ad un quinquennio, ormai, dalla sua entrata in vigore, anche il modello di rapporti fra Unione Europea, Stato e Regioni in materia di tutela ambientale è dunque foriero più di perplessità che di certezze, più di dubbi che di verità e le incertezze si accrescono osservando la giurisprudenza costituzionale, nella quale non è dato ritrovare un filo sempre coerente del discorso.

Nel presente lavoro si tenterà di fornire una disamina degli attuali rapporti fra fonti comunitarie, fonti statali e fonti regionali in materia ambientale, sottolineando gli elementi di conflitto più rilevanti che sono derivati proprio dalla rammentata nuova formulazione del titolo V.

2. L'evoluzione della disciplina ambientale in ambito comunitario può essere sostanzialmente distinta in tre fasi.

La prima fu caratterizzata da un approccio frammentario e settoriale, ma in ogni caso «servente» rispetto agli obiettivi della realizzazione di un'effettiva tutela della concorrenza ed al corretto funzionamento del mercato, pressoché unici e comunque basilari nell'originario impianto delle Comunità⁷.

Per dare fondamento e legittimazione all'intervento in campo ambientale, in assenza di una norma *ad hoc*, ci si avvale – com'è

⁷ Cfr. N. CATALANO, *Limiti delle competenze comunitarie in materia ecologica*, in *Riv. Dir. Europeo*, 1974, pp. 63-64.

noto – dell'art. 2 del Trattato di Roma, il quale assegnava alla Comunità il compito di promuovere uno sviluppo armonioso ed un'espansione continua ed equilibrata⁸.

La posizione di tutela «riflessa» dell'ambiente che si otteneva e che era imposta dall'inadeguatezza degli strumenti offerti dal Trattato stesso ed in particolare dalla mancanza di una di una norma esplicita attributiva di competenze e poteri in tema, condussero presto ad un sostanziale cambio di rotta nel quadro giuridico europeo⁹, allorché si rese più evidente l'ovvia necessità di operare in modo organico in un ambito che aveva assunto un ruolo sempre più strategico.

La seconda fase segnò appunto il passaggio dalla settorializzazione dell'intervento per la salvaguardia dell'ambiente all'attribuzione di un potere di azione della Comunità europea. Con l'Atto Unico vennero, infatti, introdotti, negli articoli 130 e seguenti, principi specificati quindi in programmi e direttive puntuali¹⁰, adottati dunque sin dagli anni Ottanta del secolo appena trascorso, quali il principio *chi inquina paga*¹¹, il principio di prevenzione¹², e di *correzione alla fonte*¹³.

⁸ Cfr. V. PEPÉ, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 209.

⁹ In origine la Comunità Europea è ricorsa, per giustificare la propria azione in materia ambientale, all'adozione dell'art. 235 (poteri impliciti) e dell'art. 100 (riavvicinamento delle legislazioni statali). L'utilizzo di tali disposizioni è stata avallata dalla Corte di Giustizia sentenza del 18.3.1980 causa C. 92/79 *Commissione c/ Italia*, in *Racc.*, 1980, p. 1115.

¹⁰ Ad es. Dir. 79/831 in *GUCE* L. 259 del 15.10.1979, pp. 10-28 dove per la prima volta trova applicazione il principio di prevenzione, Dir. 85/337 sulla Valutazione di Impatto Ambientale, in *GUCE* L. 175 del 5.7.1985, pp. 40-48.

¹¹ L'origine del principio va individuato nella teoria economica dell'esternalizzazione dei costi della tutela ambientale secondo cui «persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico e di diritto privato responsabili di inquinamento devono sostenere i costi delle misure necessarie per evitarlo o ridurlo» (v. Comunicazione della Commissione al Consiglio, in *GUCE* C.52 del 26.5.1972, p. 19). L'interpretazione di tale principio, non è stata, nella fase iniziale, univoca. Secondo alcuni autori, infatti, la sua applicazione avrebbe comportato in capo ai responsabili del danno, qualora questo fosse accertato e dimostrato, una sorta di responsabilità oggettiva cui conseguirebbe l'obbligo di risarcire il danno. Secondo una diversa e più diffusa interpretazione, esso va considerato come principio regolatore dell'azione pubblica, volta ad imputare le spese relative alla protezione, al ripristino e alla qualità dell'ambiente a coloro i quali

Last but not least, fu tra questi contemplato e divenne centrale il principio di sussidiarietà¹⁴, che il legislatore comunitario incluse nella consapevolezza che differenziazione è sinonimo di effettività della salvaguardia ecologica¹⁵.

hanno reso necessari tali interventi. Tuttavia tale dicotomia sembra essere stata superata dalla nuova formulazione dell'art. 174 TUE. Il principio in questione regolerà l'attività pubblica assumendo funzione ausiliaria rispetto al principio del danno all'ambiente e di quello di prevenzione, mentre potrà rappresentare, in quanto norma di chiusura del sistema, una base per l'ampliamento della responsabilità oggettiva e del conseguente obbligo ad ottenere risarcimento del danno. Sulla compatibilità della «doppia anima» del principio «*chi inquina paga*» e la nuova formulazione dell'art. 174, v. D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato*, Napoli, 2003, p. 35; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 161.

¹² L'introduzione di tale principio rappresenta il superamento della visione limitata alla «rimediabilità» del danno ambientale. La consapevolezza dell'irreversibilità sia individuale sia sociale nell'alterazione dell'equilibrio dell'ecosistema. Le norme quindi di tutela dell'ambiente devono, secondo questa mutata prospettiva, intervenire non *ex post*, quando già la lesione agli equilibri ecologici complessivi si sono prodotti, ma *ex ante*. Tale principio deve improntare tutta la legislazione e le politiche pubbliche e la disciplina sulle attività produttive. È proprio in ossequio al principio di prevenzione, il quale privilegia un atteggiamento di prudenza in presenza di un forte grado di incertezza sulle possibili conseguenze dannose che alcune attività hanno sull'ambiente, che vengono fissati dall'ordinamento comunitario *standard* ed obblighi inderogabili, controlli e strumenti sanzionatori. Il principio di prevenzione è stato ampiamente utilizzato dalla Corte di Giustizia per affermare che i provvedimenti rilasciati in materia di tutela ambientale devono essere espressi e avere il carattere della temporaneità (cfr. Corte di Giustizia sentenza del 28.2.1991 causa C. 366 /1987 in *Racc.*, 1987, p. 1209): Per un'analisi accurata del principio di prevenzione cfr. S. GRASSI-M. CECCHETTI, *Profili costituzionali della regolazione dell'ambiente nel diritto comunitario e nazionale*, in C. RAPISSARDA SASSOON (a cura di), *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, pp. 46-54.

¹³ Non sempre tuttavia il principio di prevenzione sortisce risultati soddisfacenti. Attraverso il principio di correzione alla fonte del danno l'ordinamento comunitario intende adoperare un meccanismo più incisivo di intervento per evitare che gli effetti negativi possano moltiplicarsi. Un esempio dell'applicazione di tale principio è contenuto nella Dir. 96/61/CE, in *GUCE* L. 257 del 10.10.1996, pp. 26-40.

¹⁴ Per un'ampia trattazione sull'origine e l'affermazione del principio di sussidiarietà nel diritto comunitario, cfr. A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003, pp. 45-55.

¹⁵ In tal senso B. NASCIBENE, *I condizionamenti di diritto comunitario*

In aggiunta all'inserimento di una disciplina mirata alla difesa dell'ambiente, l'Atto Unico prevedeva altresì, in ordine al riavvicinamento delle normative nazionali, l'adozione di misure che potevano avere ricadute in campo ambientale, confermando la preoccupazione del legislatore comunitario di limitare al massimo i possibili effetti negativi sulle dinamiche economiche, derivanti in ipotesi da normative eccessivamente garantiste di singoli ordinamenti.

A fronte di tali importanti mutamenti e della copiosa produzione normativa, che pure caratterizzò questa fase, non si registrò peraltro un miglioramento della «qualità ambientale».

Le ragioni di tale esito deludente sono da ricercare nella circostanza che la trasformazione dell'intervento, da limitato e puntuale ad oggetto di più ampia e generale azione comunitaria, si dimostrò in realtà più difficile da affrontare di quanto si fosse sperato, sia per la trasversalità strutturale della politica ambientale¹⁶, sia per la dimensione ormai globale della questione.

In definitiva, tutto confluiva nella constatazione di un'insuperabile complessità nella regolazione della materia.

La percezione della mutata ampiezza del problema ecologico, accanto alla quale continuava ad essere nutrita la già ricordata preoccupazione di attenuare gli effetti di un'influenza non sempre intuitibilmente positiva che la tutela dell'ambiente poteva assumere sui processi produttivi – in ragione della sempre maggiore sensibilità dell'opinione pubblica, che spingeva per un innalzamento della difesa della natura, con ricadute ormai apertamente distorsive sui meccanismi regolativi del mercato, ancora considerati come oggetto di tutela preminente – indussero dunque ad un approccio di prospettiva ancora diverso.

Già dal V programma, di poco antecedente al Trattato di Maastricht, l'attenzione fu posta sulla necessità di garantire una «crescita sostenibile»¹⁷. La realizzazione di tale obiettivo sarebbe stata

della legislazione nazionale in materia di ambiente, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, p. 317.

¹⁶ M. GOLÀ, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, p. 147.

¹⁷ La Comunità Europea ha individuato una strategia complessiva per l'ambiente e lo sviluppo, sottolineando la necessità di «un'azione concertata di tutti gli attori interessati». In esso sono stati indicati 6 settori prioritari, tutti collegati al principio di crescita sostenibile. In particolare: a) la durevole gestione

possibile, secondo il nuovo disegno comunitario, non limitandosi ad adoperare esclusivamente strumenti repressivi, ovvero verifiche di compatibilità *a posteriori*, ma utilizzando altri opportuni mezzi ed inserendo la tutela dell'ambiente nel processo produttivo medesimo, in modo che diventasse parte integrante dello stesso.

Per garantire tale risultato, la Comunità non poteva più limitarsi – però – a svolgere una mera azione puntuale ed episodica. Diveniva necessario intervenire predisponendo una vera e propria *politica di difesa ambientale*.

La realizzazione di una crescita sostenibile non inflazionistica e rispettosa dell'ambiente, si traduceva, in altre parole, nell'attuazione di un'organica linea d'azione, in grado di assicurare le esigenze attuali, senza compromettere, per le generazioni future, la possibilità di soddisfare le proprie.

Con il Trattato di Maastricht, il principio di sussidiarietà scompare quale criterio regolatore della competenza che emerge esclusivamente in materia ambientale, per diventare norma generale sull'allocazione delle competenze fra Unione e Stati membri, mentre viene introdotto il principio di maggior *precauzione*¹⁸.

delle risorse naturali; b) il controllo integrato dell'inquinamento; c) il miglioramento della qualità dell'ambiente urbano; d) la riduzione del consumo delle energie non rinnovabili.

¹⁸ Il principio di precauzione ha una natura ed una funzione tipicamente cautelare, poiché è applicabile in tutti quei casi in cui non vi sia un'evidenza scientifica di danno imminente all'ambiente e trova la sua ragion d'essere nell'incertezza di individuare tempestivamente e risolvere adeguatamente le questioni ambientali. Inoltre la comunità scientifica non sempre è in grado di fornire opinioni univoche in ordine ai mutamenti degli equilibri ambientali e sui possibili danni che tali mutamenti determinano. La presenza del principio di precauzione nell'ordinamento comunitario conferma la primarietà del valore ambiente, il quale va tutelato anche in assenza di dati scientifici sicuri. Tuttavia sul piano pratico è difficile individuare il contenuto concreto del principio. Secondo la Comunicazione del 2 febbraio 2000 della Commissione Europea il principio di precauzione si articola in due momenti. Il primo nella quale vi è la decisione se agire o non agire, il secondo consiste nella scelta della misura da adottare. Il principio di precauzione può essere attivato quando è individuato un rischio potenziale derivante da un fenomeno, prodotto, procedimento e da una valutazione scientifica del rischio che non dia sufficiente certezza sul rischio stesso. Sottolinea, inoltre, la Commissione: «che i responsabili politici debbono costantemente affrontare il dilemma di equilibrare la libertà ed i diritti degli individui, delle industrie e delle organizzazioni con l'e-

Nuovi obiettivi di politica ambientale (la difesa ed il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute; l'utilizzazione delle risorse naturali e la promozione a livello internazionale per affrontare i problemi ambientali su scala regionale e mondiale; la necessità di indirizzare le scelte degli Stati in materia di fonti di energia e di approvvigionamento energetico) furono poi ulteriormente specificati nel Trattato di Amsterdam.

La consacrazione definitiva della tutela dell'ambiente si ha peraltro solo con l'inserimento di un apposito articolo ad essa dedicato nella Carta di Nizza. Quest'ultima ha rappresentato un punto di svolta nella vita comunitaria, non solo e non tanto per il dibattito che si è sviluppato intorno alla natura di tale atto, ai suoi effetti, alla sua forza giuridica, quanto per il suo valore simbolico. La sua approvazione ha reso evidente e significativa la volontà dei governi dei Paesi membri di dotarsi di una vera e propria Costituzione Europea¹⁹ ed è stata, di quest'ultima, un'anticipazione, come dimostra già la stessa scelta di un organo dall'identica denominazione - «Convenzione» - costituito per dare vita ad entrambe.

La disputa sul valore da attribuire specificamente all'art. 37²⁰ re-

*sigenza di ridurre i rischi di effetti negativi per l'ambiente, per la salute, degli esseri umani, per le piante e per gli animali». Pertanto secondo la dottrina prevalente, le misure basate sul principio di precauzione dovrebbero avere le seguenti caratteristiche: essere proporzionali, in altre parole, conformi al livello di protezione prescelto; non discriminatorie nel senso che situazioni non comparabili devono essere trattate in modo diverso e, situazioni diverse in modo eguale; coerenti con misure precedentemente adottate, dotate di flessibilità, in altre parole, suscettibili di modificazioni non appena siano disponibili dati scientifici più sicuri, basate sulla tecnica di bilanciamento dei diversi valori in gioco in presenza di dati scientifici incerti. Sul principio di precauzione in ambito comunitario v. in dottrina M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., pp. 183 ss., L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002. Per un'analisi dettagliata del principio di precauzione negli ordinamenti non solo europei cfr. D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato*, cit., p. 50.*

¹⁹ Cfr. V. ATRIPALDI, *La Carta dei diritti fondamentali: un processo verso una Carta di identità europea*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2001, pp. 160 ss.

²⁰ Cfr. B. POZZO, *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni: Profili di Diritto Comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, pp. 18 ss. Sulla natura del diritto all'ambiente nella

sta, in questo contesto, assorbita dal tono del dibattito generale, che sfocia nella prevalente opinione del carattere non vincolante della Carta, meramente ricognitiva di diritti già esistenti nelle tradizioni costituzionali comuni ed emersi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia²¹.

Lo sviluppo sin qui ricordato a larghissimi tratti è caratterizzato da una sostanziale coerenza del disegno ad esso sotteso.

Lungi dall'aver abbandonato l'idea della realizzazione del mercato unico tra i suoi obiettivi, il processo di costruzione comunitaria ha cioè arricchito per strada tale direttrice di marcia essenziale e caratterizzante, contemplando, dunque, anche la tutela dell'ambiente tra i fattori di bilanciamento nei confronti di un teoricamente possibile (e rischioso) sviluppo economico illimitato e selvaggio, leso come tale della sopravvivenza delle «generazioni future»²².

Carta di Nizza v. A. LUCARELLI, *Commento all'art. 37*, in R. BIFULCO, M. CARTARIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti, Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, pp. 258 ss.

²¹ La mancanza di vincolatività non vuol dire assenza di rilevanza sul piano giuridico. In tal senso, in R. BIFULCO, M. CARTARIA, A. CELOTTO, *Introduzione*, p. 24 dove gli AA. fanno espresso richiamo alle conclusioni rese dall'Avvocato Generale Tizzano, presentate l'8.2.2001, nella causa C. 173/99, *BECTU c. Secretary of State for Trade and Industry*. Il richiamo alla Carta di Nizza proprio a proposito dell'ambiente è stato proposto recentemente nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Ruiz de Jarabo il quale in una procedura di inadempimento contro l'Italia ha, così precisato: «La tutela dell'ambiente rappresenta attualmente una priorità delle politiche comunitarie (36). Inoltre, sugli stessi Stati membri grava parimenti una responsabilità decisiva della tutela dell'ambiente (37). I cittadini hanno il diritto di esigere il rispetto dell'ambiente (38), come riconosce la Carta dei diritti fondamentali di Nizza (39), il cui art. 37 assicura un livello elevato di tutela dell'ambiente ed il miglioramento della sua qualità; perciò le caratteristiche fondamentali di ogni provvedimento che comporti un discostamento dai criteri generali finalizzati alla tutela ambientale devono essere adeguatamente esplicitate, come espressione della razionalità nell'esercizio del potere, e, contemporaneamente, come strumenti atti a facilitare l'eventuale controllo a posteriori del suddetto provvedimento», confermando l'importanza assunta dalla Carta indipendentemente dalla sua coerenza. Per un'analisi fondata sulla natura di diritto mite della Carta v. R. MANFRELLOTTI, *Sistema delle fonti ed indirizzo politico nelle dinamiche di integrazione europea*, Milano, 2004, pp. 206 ss.

²² Infatti il VI Programma di azione comunitaria (2005-2010) ha indicato 4 azioni prioritarie: a) Cambiamento climatico: l'obiettivo è quello di stabilizzare le concentrazioni di gas serra che non generi variazioni innaturali nel

3. L'Unione Europea non ha, com'è noto, una competenza esclusiva in ordine alla tutela dell'ambiente, ma ne conosce solo una concorrente con quella degli Stati membri, che legittimano questi ultimi a forme autonome di iniziativa, senza vincolarle all'osservanza della *legislative preemption*, in conformità ai principi di sussidiarietà e di flessibilità²³.

L'introduzione del primo ha in particolare realizzato il punto di equilibrio fra esigenze di uniformità e necessità di differenziazione, fra esigenza di un elevato livello di tutela e diversità delle situazioni.

La sua concreta applicazione è peraltro subordinata alla verifica della sussistenza di due presupposti.

Il primo, di ordine sostanziale, è proprio la già ricordata assenza di una competenza esclusiva dell'Unione in materia. L'altro, di tipo relazionale, comporta che l'azione a livello comunitario sia da preferire qualora le dimensioni delle azioni da svolgere ed i loro effetti travalichino le capacità di intervento dei singoli Stati membri.

L'utilizzazione del principio di sussidiarietà ha avuto come fine principale quello di garantire omogeneità della disciplina sul terri-

clima terrestre; b) Natura e biodiversità: proteggere una risorsa unica. L'obiettivo è quello di ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali ed arrestare la perdita della biodiversità nell'Unione Europea e nel mondo; c) Ambiente e salute: l'obiettivo da raggiungere è quello di ottenere una qualità dell'ambiente tale che il livello di contaminazione di origine antropica, determinata anche da diversi tipi di radiazione sia tenuto sotto controllo in modo tale da realizzare rischi limitati per la salute umana; d) Uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti: l'obiettivo è quello di garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non, sia limitata alla capacità di carico dell'ambiente. Inoltre è necessario ottenere lo sganciamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza delle risorse. Al fine di realizzare gli scopi prefissati, il programma ha indicato un nuovo approccio strategico con la finalità di migliorare l'applicazione della legislazione vigente; approfondire l'integrazione delle tematiche ambientali nell'altre politiche; creare nuovi modelli di produzione e consumo più sostenibile, superando l'ottica che penalizza esclusivamente le imprese inadempienti, ma orientando il consumatore verso quelle aziende «più ecologiche»; sopprimere i sussidi pubblici a favore di quei soggetti che utilizzano parti che nocive per l'ambiente.

²³ Cfr. P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amm.*, 2002, p. 1432.

torio comunitario, per evitare possibili fenomeni di *spillover* (inteso come propagazione degli effetti dell'inquinamento oltre i confini di un determinato territorio)²⁴.

Il modello comunitario adopera strumenti normativi diversi – regolamenti e direttive – secondo il grado di omogeneità che intende raggiungere nel settore e in rapporto al grado di penetrazione che essi hanno negli ordinamenti nazionali.

Tuttavia, se in linea di principio l'uso di regolamenti e direttive (in ragione dei differenti vincoli ed effetti che tali strumenti hanno negli ordinamenti nazionali), chiarisce la differente intensità che voglia di volta in volta darsi alla normazione, con il passar del tempo il carattere e il contenuto delle seconde – com'è noto sempre più analitico e minuzioso, tale che esse presentano in sostanza un carattere di vincolatività assimilabile a quello dei regolamenti²⁵ – hanno fatto venir meno la possibilità di operare una distinzione netta tra i due tipi di atti.

L'uso della direttiva non è dunque più automaticamente sinonimo di un maggiore spazio agli Stati, ma dovrà distinguersi all'interno della stessa fonte comunitaria la diversa penetrazione effettiva (e quindi forza vincolante), che essa assume nelle singole fattispecie.

In linea di massima, può affermarsi che il legislatore comunitario – quando intende realizzare la massima omogeneità possibile – ha scelto forme di armonizzazione totale, realizzabile in ipotesi anche attraverso direttive dettagliate, introducendo e fissando normative di standardizzazione, predisposte da Enti di normalizzazione

²⁴ Per una definizione di *spillover* v. R.B. STEWART, *Environmental Law in the United States and European Community, Pullovers, Cooperation, Institutions*, in *University of Chicago legal forum*, 1992, pp. 44 ss.

²⁵ In materia ambientale possono essere individuate 4 categorie di direttive dai contenuti assai diversi: a) direttive che definiscono la disciplina generale del diritto ambientale degli stati membri, allo scopo di contribuire a creare un complesso omogeneo di principi ed una rete di misure di protezione ambientale; b) direttive relative alle discipline di fenomeni settoriali di inquinamento, per i quali sono prescritti obiettivi e beni da proteggere, procedimenti di controllo e permissivi, forme di partecipazione, strumenti giuridici, limiti uniformi di accettabilità delle sostanze inquinanti immesse nell'ambiente a seguito di processi produttivi, limiti di esposizioni, valori uniformi di qualità ambientali; c) direttive volte ad integrare strumenti di *command and control*; d) direttive volte ad individuare situazioni materiali meritevoli di tutela diretta da parte dell'ordinamento comunitario.

(che sono abilitati, attraverso una procedura indicata dalla Direttiva 83/189, ad emanare norme tecniche armonizzate)²⁶.

In tal modo, viene infatti impedita qualsivoglia discrezionalità degli Stati.

Generalmente, si utilizzano allo scopo due tipi di *standards*: di prodotto²⁷ e di progetto²⁸.

L'adozione dei primi va a vantaggio dei produttori, perché l'uniformità impedisce che gli imprenditori siano assoggettati a costi differenziati, a seconda del Paese dove operano come tali.

I secondi sono invece più specificamente finalizzati ad evitare che gli Stati si contendano le attività imprenditoriali, applicando ciascuno normative ambientali meno rigide. Gli Stati membri sono obbligati ad osservare gli *standards* fissati che rappresentano il livello minimo e massimo di protezione ambientale²⁹ e non conservano alcun margine di competenza per apporre eccezioni e/o deroghe alla disciplina. Queste sono, infatti, ammesse solo se ed in quanto previste dalla normativa comunitaria³⁰.

²⁶ Si tralascia in questa sede l'esame sulla natura delle norme tecniche. Per un'approfondita analisi sul tema si rinvia a R. MANFRELOTTO, *Sistema delle fonti ed indirizzo politico nelle dinamiche di integrazione europea*, cit., pp. 203 ss.; M. GIGANTE, *Effetti giuridici nel rapporto fra tecnica e diritto: il caso delle «norme armonizzate»*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 1997, pp. 313 ss.; M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti e tutela dell'ambiente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 1996, Torino, 1996.

²⁷ Vedi ad. es. Dir. CEE 88/76 del 3.12.1987 che modifica la Dir. 70/220 in GUCE L 36 del 9.2.1981, Dir. CEE 88/77 modificata dalla Dir. 27/01 in GUCE L 107 del 18.4.2001, p. 10.

²⁸ In tal caso si evita il cd. «*race of bottom*» ovvero l'attitudine degli Stati a prevedere una legislazione ambientale meno rigida per favorire l'afflusso delle imprese nel proprio territorio.

²⁹ In tali casi la disciplina di armonizzazione troverebbe la sua fonte secondo parte della dottrina in una *Supremacy Clause*, tipica degli ordinamenti federali caratterizzati da un forte pluralismo degli ordinamenti. In tal senso C. BERTAZZO, *La formulazione delle politiche ambientali negli ordinamenti compositi*, in *Riv. di dir. pubbl. comp. europ.*, 2002, pp. 1788 ss.

³⁰ Gli Stati inoltre non possono ricorrere alle eccezioni elaborate dalla giurisprudenza in applicazione dell'art. 30 per giustificare misure a tutela dell'ambiente che impongono limiti all'importazione ed all'esportazione; in tal senso, Corte di Giustizia sentenza del 23.5.1990 causa C. 168/89 in *Racc.*, I, pp. 2143 ss.

Vi è poi un'altra parte della normazione comunitaria, maggiormente rispettosa dell'autonomia dei singoli Stati membri, poiché gli interessi economici in gioco sembrerebbero essere qui meno rilevanti. Meccanismi cooperativi vengono comunque utilizzati per eliminare a monte il possibile sorgere di conflitti. In tal caso, l'armonizzazione si definisce «minima», perché l'intervento derogatorio da parte degli Stati avviene in maniera più elastica di quanto si è visto in precedenza.

Anche in questa circostanza, la tecnica utilizzata è stata in più occasioni quella della fissazione di *standards* distinti, relativi alla qualità ambientale e alla emissione. I primi fissano valori-soglia entro i quali gli Stati membri sono tenuti a adottare misure concrete volte a limitare l'immissione di taluni agenti inquinanti in aria, atmosfera, acqua. I secondi, invece, individuano valori-limite da non superare, denominati «limiti massimi di concentrazione».

Anche l'armonizzazione minima ha comunque incidenza, anche se più ridotta, sui processi produttivi e sulle attività industriali³¹, per cui anche in presenza di essa occorre stabilire la possibilità di deroghe. Qualora consentite, esse vengono espressamente previste, di solito, dallo stesso ordinamento sovranazionale. Solo nei limiti della disciplina comunitaria vi è quindi la possibilità di graduare diversamente la tutela ambientale nei singoli Stati.

Non sempre la derogabilità degli *standards* è direttamente regolata, peraltro, da norme di diritto derivato.

In tale ipotesi, lo Stato membro che intende discostarsi dalla disciplina comunitaria soggiace ai limiti ed alle procedure previste da ben due gruppi di norme contenute nel Trattato.

Il primo è costituito dagli articoli 94 – 97 (norme comuni sulla concorrenza), il secondo è rappresentato dalle disposizioni degli articoli 174-176.

Le norme del primo gruppo tutelano l'ambiente attraverso la tecnica del bilanciamento di questo valore con quello – più squisitamente e comunque originariamente comunitario, come si è ripe-

³¹ Come è stato giustamente osservato in dottrina: «i dibattiti a livello comunitario sugli standard ambientali non partono mai dalla valutazione di quale quantità una determinata sostanza dell'ambiente possa essere sopportata, ma quale standard possa essere ragionevolmente imposto alle industrie che inquinano»; in proposito, v. L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cit., pp. 83 ss.

tutamente sottolineato – del mercato interno; le altre si inquadrano invece in una normativa che ha come obiettivo specifico l'ambiente in quanto tale.

In particolare, l'art. 95 e l'art. 176 hanno un carattere tra loro speculare, perché le norme dell'uno consentono in modo espresso la derogabilità delle misure di armonizzazione da parte delle normative nazionali, al fine di salvaguardare l'ambiente, mentre quelle dell'altro specificano che le misure derogatorie sono consentite nel rispetto dei principi fissati dal Trattato.

L'art. 95 prevede in ogni caso una procedura complessa, che consente agli Stati membri la possibilità di introdurre, nei propri ordinamenti, normative meno restrittive per esigenze non ambientali, giudicate prevalenti. Il disegno normativo identifica in particolare due ipotesi diverse. Innanzitutto, si consente agli Stati membri di mantenere norme più protettive, con effetto derogatorio ed ultrattivo rispetto alla disciplina comunitaria, giustificate dalla esistenza di un'importante esigenza nazionale. Tale facoltà è subordinata alla prova della necessità del mantenimento della disciplina in discorso, nonché della congruità e della proporzionalità delle misure differenziate che intendono mantenersi³² ed al conseguente controllo della Commissione. In secondo luogo, è contemplata la possibile introduzione di misure derogatorie successive all'entrata in vigore della disciplina comunitaria. In tal caso, sono però necessarie: a) nuove prove scientifiche che dimostrino la necessità dell'introduzione di tali eccezioni; b) esigenze specifiche dello Stato di introdurre tali misure; c) la prova della sopravvenienza delle condizioni giustificative dopo l'adozione della normativa sopranazionale³³.

A questo punto occorre chiarire se ed in quale misura la norma di cui all'art. 95 abbia carattere generale; se essa fosse tale, infatti, l'inciso contenuto nell'art. 176 («nel rispetto delle norme del Trattato») ne imporrebbe l'osservanza.

Infatti, il paragrafo 6 dell'art. 95 non sanziona solo ed esclusivamente l'uso distorto, da parte dello Stato membro, della norma

³² In tali casi si applicherebbe una clausola di *standstill*, grazie alla quale si eviterebbe di introdurre nell'ordinamento nazionale una disciplina peggiorativa rispetto a quella già esistente.

³³ Parte della dottrina ritiene che il mantenimento di norme derogatorie sarebbe consentito anche qualora introdotte con legge regionale v. L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cit., p. 161.

derogatrice, ma anche l'adozione di una norma che è di ostacolo al funzionamento del mercato comune europeo. La mancata pronuncia da parte della Commissione entro sei mesi costituisce approvazione tacita della misura. Il termine per approvare o respingere la misura nazionale è prorogabile di altrettanto tempo, ma per una sola volta. Allorquando viene concessa l'autorizzazione a mantenere o a introdurre disposizioni più restrittive, viene esaminata la possibilità di inserire adeguamenti alle misure di armonizzazione. Inoltre, non di minor conto, è la previsione contenuta nell'art. 176 che comunque impone la notifica delle misure adottate dallo Stato membro alla Commissione.

Resta da analizzare la portata dell'art. 174 del TCE, che sembrerebbe autorizzare, attraverso l'introduzione del principio di maggior precauzione, una più ampia libertà degli ordinamenti nazionali nel differenziare la tutela dell'ambiente.

Le diverse interpretazioni avanzate sul punto convergono tuttavia verso un'unica soluzione. Sia che si configurino le deroghe consentite dal Trattato come aventi carattere eccezionale e di natura non economica³⁴, sia che si ricostruisca il principio di maggior precauzione come strumento di tutela rafforzata da parte dello Stato membro, con la conseguenza che la protezione nazionale più rigorosa deve essere coerente con la salvaguardia comunitaria di base, rappresentando la modifica alla disciplina comunitaria solo un potenziamento su scala nazionale dell'azione di tutela, senza peraltro configurarsi come vera e propria deroga, ovvero deviazione, rispetto alla regolamentazione di base³⁵, la disciplina delle eccezioni resta in ogni caso assorbita a livello comunitario e l'azione degli Stati membri (e conseguentemente degli enti substatuali) è consentita unicamente nella misura in cui sono previsti meccanismi di graduazione della tutela (ad esempio, la previsione di cosiddette «forchette»)³⁶,

³⁴ In tal senso P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento delle legislazioni nazionali*, cit., p. 1444; C. BERTAZZO, *La formulazione delle politiche ambientali negli ordinamenti compositi*, cit., p. 1792.

³⁵ Cfr. S. GRASSI-M. CECCHETTI, *Profili costituzionali della regolazione dell'ambiente nel diritto comunitario e nazionale*, cit., pp. 73-75.

³⁶ Così M. RENNA, *Il sistema degli standard ambientali tra fonti europee e competenze nazionali*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, pp. 122 ss.; C. BERTAZZO, *La*

ovvero nel rispetto degli strumenti d'autorizzazione previsti dai Trattati³⁷.

Il timore di un'eccessiva differenziazione e frammentazione di disciplina³⁸, motivato dalla solita preoccupazione di salvaguardia delle dinamiche economiche, ha spinto l'Unione a limitare quanto più possibile i margini di autonomia normativa riservata agli Stati membri.

Analoga è la conclusione per tutta la disciplina comunitaria che tende a salvaguardare l'ambiente inteso come ecosistema. La derogabilità è sotto tale profilo completamente riservata, in moltissimi casi, alla disciplina comunitaria³⁹. La diversità fra le due ipotesi regolate sta nella circostanza che, nel caso di bilanciamento fra valori economici e valori ambientali, la diversità di normative è esclusa, sia qualora determini l'effetto di un innalzamento della tutela dell'ambiente, sia se produca un peggioramento e ciò in applicazione del principio per cui il livello di tutela comunitario è il più elevato possibile in materia ambientale, mentre sembra potersi sostenere che – nel caso di protezione della tutela della natura in se e per sé – eventuali eccezioni sono consentite solo se non determinano un effetto peggiorativo della tutela e salva sempre la possibilità di consentire eccezioni da parte della disciplina comunitaria⁴⁰.

formulazione delle politiche ambientali negli ordinamenti compositi, cit., pp. 1804-1805.

³⁷ Cfr. R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urb. e app.*, 11/2002, p. 1251.

³⁸ Sui costi economici della tutela ambientale cfr. per tutti P. FICCO, *Il rapporto fra ambiente e competitività: l'impatto sulle attività delle imprese*, in *www.amministrazioneincammino.it* Per un'analisi completa dei meccanismi di controllo sulle possibili distorsioni del mercato per l'applicazione del Protocollo di Kyoto v. S. BERTAZZO, *La definizione e l'attuazione di una politica sui cambiamenti climatici in ambito internazionale e comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, pp. 1141 ss.

³⁹ Cfr. ad es. la Dir. 2000/69 del 16.11.2000 in *GUCE* L. 13 del 13.12.2000, pp. 12 ss che fissa valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'aria. Le disposizioni precisano che gli Stati possono sottrarsi all'obbligo di osservanza delle norme comunitarie, previa autorizzazione della Commissione, per le caratteristiche dispersive di un determinato prodotto o per le sue condizioni climatiche. In altri casi si tratta di deroghe previste esclusivamente per taluni Stati membri, che abbiano particolari conformazioni territoriali o per esigenze socio economiche.

⁴⁰ Ad es. Dir. 79/409 /CEE, in *GUCE* L. 109 del 25.4.1979, pp. 1-18. In

Lo schema sin qui delineato non sembra aver subito sostanziali modifiche nel testo della c.d. «Costituzione europea», peraltro di ancora nebulosa prospettiva, visti gli esiti negativi dei *referendum* francese ed olandese al riguardo⁴¹.

4. L'ampia revisione costituzionale italiana cui si faceva cenno in apertura ha avuto l'indubbio merito di riaccendere il dibattito dottrinale italiano sull'ambiente.

L'introduzione, finalmente intervenuta, di un esplicito riferimento ad esso nel testo della Carta fondamentale è stata generalmente salutata con favore⁴², stando però al tempo stesso sconcerto la collocazione della sua salvaguardia fra le materie di competenza esclusiva dello Stato⁴³.

La riforma è in tal senso sembrata a molti un passo indietro rispetto alle posizioni giurisprudenziali e legislative consolidate negli anni precedenti, culminate in particolare nelle leggi cosiddette «Bassanini».

Il riconoscimento della difesa dell'ambiente, in assenza di una norma costituzionale era stato – com'è noto – opera e merito prin-

ordine a tale direttiva e sulle eventuali possibilità di deroga da parte degli Stati membri, la Corte di Giustizia ha ritenuto che le autorità nazionali non potessero scaglionare le date di chiusura della caccia in ragione delle specie di uccelli, a meno che lo Stato non provi, attraverso dati tecnico-scientifici appropriati a ciascun caso specifico, che uno scaglionamento delle date di chiusura della caccia non sia di ostacolo alla protezione completa della specie tutelata. Cfr. Corte di Giustizia sentenza del 7.12.2000, causa C. 38/99 *Commissione c/ Repubblica Francese*, in *Racc.*, I, 2000, p. 10941.

⁴¹ Cfr. A. BUONUOMO, *Europa e ambiente, profili pubblicistici*, in F. GABRIELE-A.M. NICO (cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, pp. 126-127.

⁴² Tuttavia vi è ancora larga parte della dottrina che sollecita la modifica dell'art. 9 Cost. In tal senso v. F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, reperibile in *www.federalismi.it*. In Parlamento vi sono numerose proposte di modifica dell'art. v. per tutte A.C. n. 705 del 12. giugno 2001 e A.C. n. 2949 del 2 luglio 2002; A.C. 4429 del 17 luglio 2003; A. C. n. 3809 del 20 marzo 2003; ed ancora il testo unificato dei progetti di legge costituzionale e abbinati C. 4307, recante: «Modifica dell'art. 9 della Costituzione».

⁴³ G. Cocco, *La legislazione in tema d'ambiente è ad una svolta?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, pp. 418 ss.:

principalmente della Corte costituzionale, le cui decisioni possono essere suddivise in tre filoni:

- a) sentenze che – basandosi su un'interpretazione logico-sistematica degli articoli 2, 9 e 32⁴⁴, nonché 10 ed 11⁴⁵ della Costituzione – conferivano appunto copertura costituzionale all'ambiente⁴⁶, aderendo ad una ricostruzione unitaria della nozione⁴⁷, in aperta antitesi con la classica ricostruzione gianiniana⁴⁸;
- b) decisioni che, vigente il precedente articolo 117, individuavano una potestà concorrente fra Stato e Regioni⁴⁹, giacché

⁴⁴ Cfr. C. cost. sent. 28.5.1987 n. 210, in *Giur. Cost.*, 1987, p. 1577; C. cost. sent. 30.12.1987 n. 641, in *Giur. Cost.*, 1987, pp. 3788.

⁴⁵ S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, pp. 907 ss.

⁴⁶ In ordine alla natura del diritto all'ambiente fu la Corte di Cassazione a qualificarlo come diritto soggettivo, fondando tale ricostruzione sull'art. 32 Cost. In proposito Cass. sez. un. 9.3.1979 n. 1463 e 6.10.1979 n. 5172, entrambe in *Foro it.*, 1979, I, pp. 902 e 2302. Attualmente si afferma la necessità del superamento della visione del diritto all'ambiente come diritto soggettivo per fare spazio all'idea di un dovere inderogabile di solidarietà ambientale, laddove lo sviluppo sostenibile come garanzia di sopravvivenza per le generazioni future va collocato nella tematica complessiva della solidarietà v. in tal senso F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in B. Pozzo e M. RENNA (a cura di), cit., pp. 69 ss.

⁴⁷ Le problematiche relative alla tutela dell'ambiente sono state affrontate in epoche relativamente recenti. Ecco perché le Costituzioni più risalenti, quale quella Italiana non contengono norme di tutela diretta del diritto all'ambiente. Cfr. B. Pozzo, *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni: Profili di Diritto Comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, cit., pp. 5-15; ed analogamente C. SARTORETTI, *La «materia ambiente» nel nuovo titolo V parte II della Costituzione fra unità dell'ordinamento e separazione delle competenze*, Napoli, 2004, p. 406.

⁴⁸ L'insigne A. distingueva in fatti fra: a) l'ambiente cui fa riferimento la normativa ed il movimento di idee relative al paesaggio; b) l'ambiente cui fa riferimento la normativa ed il momento di idee relative alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; c) l'ambiente cui fa riferimento la normativa degli studi urbanistici. Cfr. *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, Milano, pp. 15 ss.

⁴⁹ La Corte ha sottolineato, in tali pronunce, da un lato la necessità della pervasività della disciplina statale in ragione della necessità dell'unitarietà di essa, dall'altro la possibilità per le Regioni di una tutela più rigorosa. Cfr. C. cost. 27.6.1986 n. 151, in *Foro It.*, 1986, I, p. 2690.

configuravano quella dell'ambiente non come materia in senso stretto, ma come valore costituzionale, come tale trasversale ad altri interessi e valori pure tutelati dall'ordinamento⁵⁰.

- c) pronunzie che sottolineavano la necessità di un coinvolgimento di tutti i livelli territoriali di governo in una logica di effettiva corresponsabilità e la necessità di una leale collaborazione fra loro per la realizzazione di un adeguato coordinamento⁵¹.

I primi commenti sulla riforma sottolinearono da un lato l'«irrelevanza» del dato letterale, poiché il nuovo assetto delle competenze non rappresentava una reale innovazione, ma una razionalizzazione dell'esistente: l'ambiente non aveva perciò mutato la sua natura di valore trasversale, di «materia – non materia», ma aveva semplicemente visto costituzionalizzato l'assetto scaturito dall'evoluzione giurisprudenziale sino ad allora maturata⁵².

Le sentenze della Corte costituzionale successive alla riforma, dal loro canto – aventi tutte ad oggetto conflitti di attribuzione sorti proprio in ragione dell'art. 117, lettera s) – non sembrano smentire questa impostazione, ma – nel mutato quadro costituzionale – la soluzione da esse offerta non può ritenersi soddisfacente.

In particolare, le prime decisioni (sentenze nn. 407/2002 e 536/2002⁵³) partono dalla medesima premessa, per giungere a conclusioni opposte. Gli argomenti utilizzati dalla Corte per sostenere la natura di valore trasversale della ambiente sono, da un lato, l'esigenza dello Stato di garantire uniformità ed omogeneità «strategica» alla tutela, oltre che la necessità di stabilire livelli minimi di intensità della protezione valevoli su tutto il territorio nazionale, dall'altro il bisogno di differenziazione, qualora la tutela ambien-

⁵⁰ Cfr. sent. C. cost. sent. 15.5.1987 n. 167, in *Giur. Cost.*, 1987, p. 1213, Corte Cost. sent. 15.11.1988 n. 1031, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 1990.

⁵¹ Cfr. M. CECCHETTI, *I principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., pp. 290 ss.

⁵² A. FERRARA, *La materia ambiente, aspetti e problemi giuridici*, in *www.federalismi.it*, nel quale l'A. sottolinea che la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» non vuol presupporre affatto una concezione unitaria della materia oggetto della tutela e dunque non assorbe ma si sovrappone ai tre tradizionali ambiti della nozione diffusa di ambiente: ambiente – salute, ambiente – territorio, ambiente-beni culturali.

⁵³ Entrambe pubblicate in *Foro it.*, 2003, pp. 688 ss con note di R. Ferrara e N. Olivetti Rason.

tale intercetti altri interessi, pure costituzionalmente protetti, ma attribuiti alla competenza concorrente. In tali casi, l'incidenza sui medesimi oggetti legittima l'introduzione di misure più rigorose di quelle previste a livello superiore⁵⁴.

L'orientamento della giurisprudenza costituzionale suona confermativo, almeno in parte, delle soluzioni offerte dalla dottrina, ma non ha del tutto sopito il dibattito su cosa sia l'«ambiente» in senso giuridico e a chi ne spetti – ed in quale misura – la regolamentazione. Esso è stato così configurato ora come «materia di scopo»⁵⁵, ora come ambito avente natura bicefala, nella quale convivono il profilo della sua configurazione come materia e quello della sua qualificazione come valore costituzionale⁵⁶.

Sotto altro riguardo, si sostiene che la soluzione offerta dalla Corte presenti numerose simmetrie con il modello comunitario di riparto di competenze, ma si è fatto giustamente osservare – in replica a tale ricostruzione – che nell'ordinamento comunitario l'ambiente è materia concorrente, mentre è difficile superare la lettera in senso opposto del dettato costituzionale, né soccorre in tal senso il criterio della sussidiarietà che – sempre all'interno dell'ordinamento comunitario – non opera (secondo quanto già ricordato) come criterio di titolarità formale delle competenze, bensì per permettere la distribuzione caso per caso dell'esercizio concreto⁵⁷.

⁵⁴ La Corte ha oscillato tra due diversi orientamenti, anche in pronunce successive v. ad. C. cost. sent. 4.7.2003 n. 226, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 1913 ss e. C. cost. sent. 4.7.2003 n. 227, in *Giur. it.*, 2004, pp. 949 ss., nelle quali ha ribadito la possibilità di deroga da parte dell'ente territoriale alla disciplina nazionale uniforme C. cost. sent. 7.10.2003 n. 307, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 2841 ss; sent. C. cost. sent. del 18.3.2005 n. 108; Corte Cost. sent. del 29.01.2005 n. 62, C. cost., sent. 22.7.2004 n. 259 tutte reperibili in www.cortecostituzionale.it, nelle quali invece la Consulta ha confermato la competenza esclusiva del legislatore statale nella fissazione di *standard* uniformi qualora si tratti di interessi a rilievo nazionale. Per una completa analisi della giurisprudenza della Corte cfr. A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. GABRIELE-A. M. NICO (a cura di), cit., pp. 1 ss.

⁵⁵ A. FERRARA, *La materia ambiente, aspetti e problemi giuridici*, cit., p. 5.

⁵⁶ G. COCCO, *La legislazione in tema d'ambiente è ad una svolta?*, cit., p. 420.

⁵⁷ M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela*

L'elemento che accomuna tutte le soluzioni prospettate risiede in ogni caso nella consapevolezza di non poter utilizzare le categorie tradizionali della «materia» e della «competenza», il che è diretta conseguenza della compenetrazione reciproca fra i diversi interessi ed i diversi livelli di governo che insistono sui medesimi oggetti.

Il concetto di materia non si configura insomma più come contenitore rigido, avente quindi confini precisi e ben delimitati. Essenziali, anche per la Corte costituzionale, sono gli interessi perseguiti, per cui non esisterebbe più una materia di competenza esclusiva dello Stato, ma si rinverrebbero interessi ricollegabili alle materie enumerate all'art. 117, 1° e 2° comma, che consentirebbero, in relazione agli obiettivi di volta in volta perseguiti, di sconfinare anche in ambiti riservati allo Stato e viceversa⁵⁸.

È stato inoltre osservato che competenza esclusiva non significa competenza completa, atteso il fatto che legge statale non assume più quel carattere di centralità e di esaustività tipico del suo modello ottocentesco, perché il relativo ruolo dipende in larga parte dalla capacità che hanno gli altri livelli di governo di invadere e penetrare i suoi spazi normativi, o meglio dipende dalla relazione che la legge statale ha con gli altri sistemi di fonti⁵⁹.

Se questa è la condivisibile premessa, la conseguenza è allora che – nelle ipotesi in cui la normativa comunitaria sia intervenuta in materia di ambiente – si dovrà verificare caso per caso quale spazio di autonomia residui alle regioni, in tutti quegli ambiti nei quali

dell'ambiente niente di nuovo dopo la riforma della Costituzione del titolo V?, in *Le Regioni*, pp. 318-326.

⁵⁸ R. BIN, «Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in www.astridonline.it. In relazione specifica al diritto ambientale cfr. F. BENELLI, *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2003, p. 349.

⁵⁹ In tale prospettiva si cfr. P. CIARLO, *La potestà legislativa regionale*, in L. CHIEFFI-G. CLEMENTE DI S. LUCA (a cura di), *Regioni ed Enti locali dopo la Riforma del titolo V della Costituzione, fra attuazione ed ipotesi ed ulteriore revisione*, Torino, 2004, p. 79; M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza - Relazione al Convegno organizzato dall'ISSI-SiRFA-CNR su Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma*, Roma, Sala del Cenacolo, 30 giugno 2004, reperibile in www.issifa.cnr.it.

il valore ambiente ha intercettato altri valori, anch'essi costituzionalmente garantiti.

Come si è prima chiarito, le tecniche di armonizzazione totale o minima utilizzate dalla Comunità Europea sono proprio finalizzate ad impedire una frammentazione⁶⁰. Ribaltando l'accento appena fatto, se è vero che competenza esclusiva non vuol perciò stesso dire competenza completa, è altrettanto vero che però una competenza non esclusiva può ben essere anche completa.

Nell'ipotesi in cui la normativa comunitaria sia completa, essa «asciuga»⁶¹ in un sol colpo sia quella statale, sia quella regionale: la materia ambiente non può più divenire allora «trasversale» e giustificare, nemmeno in nome di altri interessi (*rectius*: valori) costituzionalmente protetti, la derogabilità della regolamentazione comunitaria – *in melius* o *in pejus* – che viene compressa, a fronte della necessità di garantire l'unità giuridica «sovrana»⁶².

Si intende cioè sottolineare che non mancano del tutto possibilità derogatorie da parte delle Regioni, ma che tale facoltà non può essere esercitata in maniera autonoma e totalmente svincolata dalla disciplina comunitaria. Per poter ammettere tale eventualità, si deve essere autorizzati dalla normativa di diritto derivato, ovvero provvedere attraverso l'attivazione delle procedure previste dal Trattato⁶³.

Del resto, come ha sostenuto autorevole dottrina, la lettera del

⁶⁰ Tanto è vero che la Corte di Giustizia vigila sul possibile abuso del potere di deroga. Cfr. ad es. Corte di Giustizia sentenza del 5.7.1990 causa C. 304/88, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, in *Racc.*, I, p. 2981 ss.

⁶¹ La felice espressione si deve a G. DE MINICO, *Brevi note sul segmento delle telecomunicazioni*, in L. CHIEFFI e G. CLEMENTE DI S. LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, cit., Torino, 2004, p. 239.

⁶² Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 126.

⁶³ La giurisprudenza della Corte di Giustizia è unanime nel ritenere che un paese non può giustificare il proprio inadempimento, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, invocando che la violazione sia imputabile ad un organo dello Stato «sebbene costituzionalmente indipendente» in virtù del noto principio della responsabilità unitaria del paese membro nei confronti dell'Unione Europea. Cfr. sent. Corte di Giustizia sentenza del 5.6.1984 causa C. 280/83, *Commissione c/ Italia*, in *Racc.*, 1984, p. 2361, Corte di Giustizia sentenza del 3.10.1983 causa C. 254/83, *Commissione c/ Italia*, *Racc.*, 1984, p. 3395.

nuovo testo dell'art. 117, 1° comma, della Carta Costituzionale conferma, come anticipato, questo ruolo unificante dell'ordinamento comunitario⁶⁴.

Nella vigenza dell'abrogato articolo 117, le limitate competenze delle regioni e la continua interazione con la legislazione statale implicavano un'attuazione circoscritta del diritto comunitario. Oggi, però, l'aumento e l'importanza medesima delle competenze attribuite in via concorrente e residuale agli enti substatali pongono il problema non solo di differenziare l'attuazione, ma anche e soprattutto di garantire condizioni uniformi all'attuazione stessa.

Il profilo innovativo della disposizione non consiste nel riconoscimento del diritto comunitario, che peraltro già in passato ha «ottenuto asilo» nel diritto interno, in virtù di una lunga elaborazione giurisprudenziale – costituzionale e comunitaria – quanto nell'indicazione del definitivo abbandono della visione dualista e conseguentemente «esterna» del diritto comunitario e nella configurazione dell'ordinamento comunitario quale elemento di integrazione dell'ordinamento nazionale⁶⁵.

La subordinazione ad esso, cui sono sottoposte indistintamente leggi statali e leggi regionali, rappresenta un limite all'esercizio della potestà ed assume il significato di consentire un indirizzo e una conformazione per le leggi nazionali e regionali. Il discorso vale ancor di più per la tutela ambientale, che – nata come «materia» attribuita alla competenza esclusiva dello Stato – è, come si è ricordato e ricostruito nei passaggi essenziali, divenuta per effetto della giurisprudenza costituzionale un valore trasversale.

La perdita della identità assegnatale dal testo costituzionale induce perciò a riprendere in considerazione la necessità di utilizzare,

⁶⁴ F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra prove tecniche di governance e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 77 ss.; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1203 ss.

⁶⁵ Così F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, reperibile in *www.associazione-deicostituzionalisti.it*, il quale ritiene che «il richiamo all'ordinamento comunitario conferma la legittimità del processo di integrazione in corso, ma non è, a mio avviso, fonte di nuove limitazioni di sovranità né autorizza conclusioni monistiche ulteriori».

almeno per la disciplina derivata dall'ordinamento comunitario, il primo comma dell'art. 117, nei termini sopra indicati.

5. Come precedentemente rilevato, il ruolo della Corte costituzionale è stato – sia sotto la vigenza dell'abrogato art. 117, sia in questa tormentata fase di transizione – di cruciale importanza.

Restano tuttavia ancora in ombra ed in una dimensione di ambiguità le questioni relative al ruolo che essa può svolgere nell'applicazione del diritto comunitario e che proprio la materia ambientale ha suscitato.

Nella vigenza del precedente Titolo V⁶⁶, la giurisprudenza costituzionale aveva, dopo un lungo braccio di ferro con la Corte di Giustizia, riconosciuto la *primauté* del diritto comunitario.

Il problema della soluzione delle possibili antinomie fra fonti interne e fonti comunitarie venne successivamente risolto optando per un controllo diffuso⁶⁷ del diritto comunitario, con conseguente disapplicazione da parte del giudice comune della norma di diritto interno contrastante con l'ordinamento sopranazionale, mentre residuava in capo alla Corte una competenza in ordine alla sindacabilità delle norme e interne (sia statali, sia regionali), in contrasto con normative comunitarie aventi effetti diretti, ma portate alla sua cognizione attraverso il ricorso principale. Essa aveva, infatti, sostenuto che, nell'ipotesi in cui una Regione fosse intervenuta con la propria normativa in una materia disciplinata da norme comunitarie, la quale determinasse una difformità di trattamento sul territorio nazionale, tale differenziazione si traduceva in un'attuazione incompleta del diritto comunitario e quindi in una palese violazione dell'ordinamento sopranazionale⁶⁸.

⁶⁶ G. COCCO, *Normativa in tema d'ambiente tra Unione europea, Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1998, pp. 163 ss.

⁶⁷ Per una completa ricostruzione delle competenze della Corte costituzionale e del giudice ordinario v. per tutti M. CARTABIA, J.H. H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 191 ss.

⁶⁸ Sotto la vigenza dell'abrogato art. 127 lo Stato poteva impugnare le leggi regionali per qualsiasi profilo di incostituzionalità e come visto anche della violazione degli obblighi comunitari, mentre le Regioni potevano impugnare le leggi statali per motivi attinenti invece alla lesione della propria autonomia. La nuova formulazione dell'art. 127 farebbe quindi concludere per una sostanziale simmetria nella posizione delle leggi regionali e statali per vizi di contrasto con

Con la soppressione dell'originaria formulazione dell'art. 127⁶⁹, il presupposto del ragionamento adottato dalla Corte in passato sembrerebbe ormai superato, mentre sarebbe probabilmente più conforme al nuovo dettato costituzionale far discendere la competenza della Corte dalla nuova formulazione contenuta nell'art. 117, 1° comma⁷⁰.

Ancor oggi, il ruolo che la Consulta dovrebbe assumere in tale ipotesi non è peraltro chiaro, poiché l'utilizzazione che essa fa delle norme comunitarie è invero solo strumentale ed essenzialmente finalizzato a sostenere il suo *iter* argomentativo, sia *pro* sia *contra* le Regioni⁷¹.

La giurisprudenza costituzionale, al fine di dare soluzione al problema dell'antinomia fra fonte interna e fonte comunitaria, si è infatti basata solo ed esclusivamente sul parametro per così dire «domestico», esaminando quindi le censure di profili di illegittimità delle norme portate al suo esame solo sotto il profilo della violazione della distribuzione interna di competenze, in tal modo svalutando forse il mutato quadro costituzionale, che attribuisce un ruolo ben preciso all'ordinamento sopranazionale.

gli obblighi comunitari. Tuttavia la Corte sembrerebbe orientarsi nel riaffermare una differenziazione fra la posizione dello Stato rispetto alle Regioni, consentendo solo al primo le impugnazioni per contrarietà al diritto comunitario, mentre nel secondo caso l'impugnazione sarà consentita solo quando riporti una lesione dell'autonomia o dello *status* dell'ente substatale. In tal senso cfr. V. ONIDA, *Intervento all'incontro con la Corte di giustizia delle Comunità Europee*, Roma Palazzo Spada, 14.3.2003, reperibile in *www.giustiziaamministrativa.it*.

⁶⁹ Si vedano in proposito C. cost. sent del 10.11.1994 n. 384, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 3449. In dottrina su tale decisione cfr. A. RUGGERI, «Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie autoapplicative al bivio fra» non applicazione» e «incostituzionalità», in *Riv. it di dir. pubbl. com.* 1995, p. 467, C. cost. sent. del 30.3.1995 n. 94, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 798, R. CARANTA, *La Corte costituzionale giudice «della legittimità comunitaria»*, in *Foro amm.*, 1996, p. 389; M. GALDI, *Prevalenza del diritto comunitario e certezza del diritto*, in *Giur. it.*, 1996, pp. 185 ss.

⁷⁰ L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*, cit., p. 1206; A. PAJNO, *Il rispetto di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003, p. 831.

⁷¹ Cfr. A.M. NICO, *Le direttive comunitarie tra Corte costituzionale e giudice Comune*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 27.

Nelle due sentenze capofila di tale orientamento e che si sono richiamate, se avesse invece utilizzato il parametro comunitario, ovvero se avesse ritenuto di rimettere alla valutazione dei giudici del Lussemburgo la questione della conformità delle norme regionali alla direttiva da cui scaturiva la legislazione nazionale, la Corte avrebbe probabilmente raggiunto soluzioni, se non differenti, perlomeno aperte a margini di perplessità minori, sotto il profilo argomentativo.

Ora restano invece irrisolte alcune questioni fondamentali. Chi è in definitiva il giudice che dovrà risolvere i conflitti fra norma regionale e diritto comunitario in materia ambientale? Potrà essere la Corte costituzionale direttamente, oppure essa dovrà operare come qualsiasi altro giudice, tenuto – in presenza di un contrasto – a rimettere gli atti alla Corte di Giustizia, perché fornisca la corretta interpretazione delle norme comunitarie e conseguenzialmente stabilisca se ed in quale misura la tutela uniforme deve essere garantita?⁷²

Ed inoltre: il conflitto riguarda direttamente la disposizione regionale e la fonte comunitaria, oppure deve accedersi alla ricostruzione secondo cui la violazione del diritto comunitario avverrebbe per effetto della violazione della norma interposta statale?⁷³

Può – ancora – la Consulta alterare il principio di uniformità della disciplina comunitaria, in nome della trasversalità del valore ambiente?

⁷² Così A. SACCOMANNO, *Controllo di costituzionalità in via principale e riforma del titolo V della Costituzione*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale*, Milano, 2003 pp. 437 ss. Sul rapporto fra Corte costituzionale e Corte di Giustizia v. P.A. CAPOTOSTI, *Quali prospettive nei rapporti fra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *Quad. Cost.*, 2002, pp. 559 ss., V. ONIDA, *«Armonia fra i diversi» e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 554.

⁷³ La Corte non sembra avere ancora assunto un'univoca posizione su tale punto. Infatti nella relazione presentata dal Presidente Zagreblesky in occasione della conferenza stampa sull'attività della consulta nell'anno 2003 vi si trova l'affermazione: «La Corte conformante alla propria precedente giurisprudenza ha ritenuto che il parametro possa essere costituito da una direttiva comunitaria» (cfr 2.9. della Relazione, reperibile in www.cortecostituzionale.it), mentre in quella successiva del Presidente Onida è evidenziato che il parametro comunitario è utilizzato come *ratio decidendi* (v. cap. 1 par. 7, sempre reperibile in www.cortecostituzionale.it).

La risposta a tale ultima domanda dovrebbe essere senz'altro negativa, perché (come ha affermato parte della dottrina) compito della Corte, nella soluzione dei conflitti in via di azione, è soddisfare «la fondamentale esigenza di certezza giuridica che impone eguaglianza ed uniformità di criteri applicativi delle norme dirette avente efficacia su tutto il territorio dell'Unione»⁷⁴.

Come segnalato in precedenza, il Trattato e le fonti derivate prevedono infatti particolari procedure volte a rendere conoscibili alla Commissione tutte le situazioni di differenziazione presenti nel territorio dell'Unione. Resta sempre quest'ultimo organo il «signore» della decisione sulla compatibilità o meno delle deroghe con le norme sopranazionali, mentre il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario potrebbe divenire parametro di giudizio di costituzionalità delle leggi⁷⁵. Le interazioni fra i tra livelli di fonti debbono essere risolte valutando il grado pervasività della fonte «superiore» rispetto alle altre, perché è a quel livello che si è scelto di operare la graduazione dei valori in gioco⁷⁶.

Il silenzio finora mantenuto dalla Corte rispetto a tale complessa problematica aveva aumentato le zone grigie del quadro complessivo di riferimento in materia di tutela dell'ambiente, deludendo le attese di chi attendeva una parola di chiarezza sui possibili sviluppi della *governance di settore*.

Tuttavia, di recente, il nostro organo di giustizia costituzionale

⁷⁴ F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2002, p. 135. Del resto nel testo originario della legge La Loggia all'art. 6 si prevedeva la possibilità di sospensione della legge regionale impugnata nel giudizio principale. Tale disposizione avvalorava la competenza della Corte a decidere sul conflitto di attribuzione scaturente dal contrasto fra norma regionale e norme comunitarie. La dottrina si è schierata per tesi diametralmente opposte. C'è chi ha dubitato della legittimità costituzionale di tale disposizione, chi invece ne sottolineava l'utilità proprio nel caso di conflitto fra norma comunitaria e legge regionale impugnata dal Governo. Così T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Ist. del fed.*, 2002, n. 2, p. 264.

⁷⁵ G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo titolo V della Costituzione: Difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il «nuovo» cit.*, Milano, 2003, pp. 93 ss.

⁷⁶ Cfr. A.M. NICO, *Le direttive comunitarie tra Corte costituzionale e giudice comune*, cit., p. 27.

sembra avere aperto, con la sentenza 406/2005⁷⁷, un significativo spiraglio ad una diversa formulazione dei rapporti fra fonti interne e fonti comunitarie, in applicazione dell'art. 117, 1° comma Cost.

Tale pronuncia si segnala proprio per la diversa valorizzazione che, sul piano della ricostruzione della fattispecie in esame, assume finalmente il parametro comunitario. Nel caso sottoposto al giudice costituzionale, era posta in discussione, da parte del Governo, la legittimità della legge regionale abruzzese n. 14 del 2004, la quale aveva disposto – in via temporanea – la sospensione dell'attività di profilassi della febbre catarrale ovina, a causa del ritardo della campagna di vaccinazione del 2004 e per consentire comunque, in deroga ad ogni altra disposizione, la movimentazione, commercializzazione e macellazione anche dei capi non vaccinati. La legge regionale si poneva perciò in evidente contrasto sia con la direttiva 2000/75⁷⁸ – la quale prevedeva disposizioni precise per la lotta alla febbre ovina – sia con i successivi provvedimenti di attuazione, che avevano inserito il territorio della Regione Abruzzo nelle aree sottoposte al regime di vaccinazione obbligatoria.

La singolarità della decisione sta nel fatto che la Corte ha motivato l'accoglimento della questione invocando – appunto – direttamente la violazione da parte delle norme regionali della direttiva comunitaria, aderendo ad un'interpretazione chiaramente monista dell'art. 117 1° comma Cost. La soluzione scelta sembra superare le precedenti resistenze che avevano, in casi analoghi, spinto la Consulta a rimettere al giudice *a quo* la scelta di rimettere o meno alla Corte di Giustizia l'interpretazione della norma difforme dal diritto comunitario. Come qualche autore ha osservato, tale atteggiamento è forse motivato dal fatto che la disciplina regionale era palesemente in contrasto con la norma sopranazionale e, pertanto, non si ravvisava la necessità di un rinvio al giudice comunitario. Resta ancora dubbio se la Corte nei giudizi in via principale in casi di contrasto non manifesto intenda avvalersi, come giudice di ultima istanza, del rinvio ai sensi dell'art. 234 alla Corte di Giustizia, ovvero se resterà ferma sulle proprie precedenti posizioni⁷⁹.

⁷⁷ C. cost. sent. 24.10.2005 n. 406, reperibile in www.giurcost.org.

⁷⁸ Cfr. GUCE L. 327 del 22.12.2000, pp. 74-83.

⁷⁹ Cfr. R. CALVANO, *La Corte costituzionale «fa i conti» per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1° Cost. Una svista o una svolta monista della*

6. La dottrina sin da principio aveva sollecitato in realtà una riforma che desse organicità e razionalità al sistema, in considerazione dell'impossibilità di configurare la nozione di materia in modo tradizionale e classico, per la rilevata nuova configurazione della competenza, tale che essa non sembra abbracciare il modello della separazione, ma della interconnessione, derivata dalla natura trasversale di alcune «materie» attribuite in via esclusiva allo Stato.

Va peraltro sottolineato come l'istituzione di un organo di raccordo «a monte» – come un'effettiva Camera federale, che avrebbe garantito alle Regioni una partecipazione al processo decisionale consona al ruolo che le autonomie territoriali hanno ormai assunto all'interno del quadro costituzionale modificato – avrebbe impedito il sorgere dei conflitti «a valle» e nel contempo non avrebbe lasciato alla Corte l'onere di operare scelte che non appaiono sempre pianamente conformi al dettato costituzionale.

Lo sforzo della Corte costituzionale emerge invero in tutta la sua evidenza – in conclusione – ove si consideri che essa ha rifiutato di utilizzare coerentemente i criteri di riparto di competenze che pure si era dati e frenando in ordine all'utilizzazione del parametro comunitario, laddove vi sia un evidente coinvolgimento di più valori, tutti ugualmente tutelati, sia a livello sopranazionale, sia a livello interno.

In assenza di meccanismi di partecipazione alla produzione normativa in campo ecologico e attesa la competenza esclusiva dello Stato, resta da capire se le Regioni possono operare su quei fronti trasversali, che la Corte ha individuato come possibili grimaldelli all'accentramento di disciplina a livello statale ed attraverso di essi recuperare quella partecipazione alla definizione della «politica ambientale dell'Unione» dalla quale esse sarebbero, in alternativa, inevitabilmente estromesse.

Le possibili soluzioni vanno quindi ricercate non nel ritaglio di spazi di autonomia in maniera confusa e poco certa, ma sforzandosi di individuare e di garantire tali ambiti, nei quali la decisione sulla politica ambientale viene effettivamente adottata, ovvero nell'accentuare, dove possibile, i raccordi fra Stato, Regioni ed Unione Europea.

È innegabile che le coraggiose aperture che affiorano da ultimo

nella giurisprudenza della Corte costituzionale rappresentino una spinta ad una revisione complessiva dei rapporti fra Stato e Regioni, che peraltro non implica né uno stravolgimento della norma costituzionale, né una cattiva attuazione del diritto comunitario e d'altra parte non sembra che il legislatore italiano abbia sinora contezza delle necessità segnalate.

Le soluzioni sino ad oggi apprestate si sono, infatti, rivelate insufficienti. La legge «La Loggia» aveva tentato di porre rimedio con l'introduzione, all'art. 1, dei cosiddetti «testi unici meramente ricognitivi». Essa, tuttavia, non ha – seppur parzialmente – superato com'è noto il vaglio di costituzionalità. Secondo le argomentazioni della Corte, il comma 5°, disponendo che «nei decreti legislativi di cui al comma 4° possano essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato» estenderebbe l'oggetto della delega anche all'asserita ricognizione, nell'ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno «natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti» (sentenza n. 536 del 2002).

Il Governo, quale destinatario della delegazione non può però, in questa ipotesi, limitarsi ad una mera attività ricognitiva, giacché, dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o sub-materie, da un lato di competenza regionale concorrente, dall'altro contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione.

In questo caso, dunque, l'Esecutivo darebbe luogo ad una vera e propria attività interpretativa e quindi discrezionale, finendosi per autorizzarlo a ridisegnare esso il riparto di materie. Ugualmente oggetto di censura è stato il comma 6°, il quale – nell'indicare i criteri direttivi della delega, fa espresso riferimento ai «settori organici della materia», nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle «affini, presupposte, strumentali e complementari», allo scopo di individuare i principi fondamentali vigenti – finisce per alterare il carattere ricognitivo «minimale» dell'attività di Governo, in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che l'esito dell'operazione è che predeterminati interessi e funzioni sono in tal modo oggetto di prioritaria considerazione rispetto ad altri.

L'oggetto della delega viene così a dilatarsi, in maniera scorretta

ed indefinita, svolgendosi un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva pre-determinazione di criteri⁸⁰.

Nello specifico ambito della tutela ambientale, è intervenuta la recente la legge delega contenente principi direttivi generali in materia di ambiente, n. 308/ 2003. Tra i principi informativi dell'attività di governo va segnalato – per quanto qui ci riguarda – quello della «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tal modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese evitando fenomeni di distorsione della concorrenza».

La disposizione ravvisa nella tutela eccessivamente differenziata non solo una distorsione all'attività di impresa, ma un meccanismo di accentuazione delle differenze territoriali da un punto di vista economico. Alla luce di quanto sinora esposto e *de jure condendo*, deve concludersi che sembra difficile migliorare i profili sostanziali della tutela operando nella fase discendente, perché la modificabilità *in melius* da parte delle Regioni, quantunque ammessa, sembrerebbe limitata alle sole ipotesi in cui è la stessa disciplina comunitaria a consentirla, in altre parole ai soli ambiti procedimen-

⁸⁰ C. cost. sent. 28.7.2004 n. 280, reperibile in www.atridonline.it. A commento della sentenza cfr. A. RUGGERI, *Molte conferme e poche smentite nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte Cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)* reperibile in www.federalismi.it; M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge La Loggia (nota a Corte Cost. 236, 238, 239 e 280/2004)*, in www.forumquadernicostituzionali.it; N. MACCABINI, *I decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali come atti senza forza di legge? Breve nota a commento della sentenza 280/2004 della Corte costituzionale*, reperibile in www.forumquadernicostituzionali.it; F. DRAGO, *Luci (poche) ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali*, reperibile in www.federalismi.it; G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in www.federalismi.it. La dottrina, tuttavia, aveva segnalato immediatamente i seri rischi che l'introduzione di tale norma avrebbe finito per essere un modo per riscrivere il riparto di competenza. In tal senso R. BINI, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale, Commento art. 1 comma 2-6 in Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*; in G. FALCONI (a cura di), *Bologna, 2003*, p. 20; A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti delega per la formazione dei principi fondamentali*, reperibile in www.forumquadernicostituzionali.it.

tali ed organizzativi⁸¹, ma non potrebbe mai spingersi ad operare un nuovo bilanciamento dei valori, già compiuto a livello più alto⁸².

La realizzazione di un'effettiva partecipazione delle regioni in materia ambientale sarebbe invece indispensabile nella fase ascendente ed auspicabile in quella discendente, proprio nel rispetto del principio di sussidiarietà e flessibilità cui il diritto comunitario pure si informa.

L'inserimento di meccanismi di partecipazione delle regioni nella fase ascendente non sembra aver apportato una decisiva crescita della loro voce in tale ambito, poiché il legislatore statale conserva una congenita diffidenza nei confronti delle Regioni. Ne è prova la legge 131/2003, la quale non ha portato innovazioni parificabili a quelli esistenti in altri ordinamenti, garantendo la possibilità per i rappresentanti delle Regioni di concorrere direttamente alla formazione di atti comunitari nelle materie di propria competenza legislativa, comunque nel rispetto di esigenze unitarie. Così come l'eventuale impugnazione di atti comunitari potrà avvenire solo su richiesta della Conferenza Stato - Regioni, che abbia deliberato a maggioranza assoluta.

Infine, la legge 11/2005 non ha in particolare realizzato il salto di qualità - pure auspicato in dottrina - nel senso di attribuire carattere vincolante per il Governo ad intese che siano espressione della posizione comune raggiunta fra Esecutivo e Conferenza Permanente, in modo che esso possa discostarsene solo eccezionalmente ed attraverso l'introduzione dell'obbligo di motivazione⁸³.

In presenza di tale scarsa rilevanza attribuita alla posizione degli enti territoriali, perde molto di significato anche l'interessante introduzione del meccanismo di riserva di intervento parlamentare, la quale consentirebbe, nell'ipotesi di richiesta effettuata dalla Conferenza permanente Stato - Regioni, di presentare proprie osservazioni. La brevità del termine previsto e l'apposizione di una clau-

⁸¹ Cfr. G. MANFREDI, *Tre modelli di riparto delle competenze in materia ambientale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 533 ss.

⁸² Cfr. M. RENNA, *Il sistema degli standard ambientali tra fonti europee e competenze nazionali*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V*, cit., p. 95.

⁸³ Cfr. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, reperibile in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

sola di salvaguardia hanno fortemente ridotto la carica innovativa della disposizione⁸⁴.

Sul versante discendente, non è escluso invece un sostanziale recupero di autonomia, sfruttando l'art. 117, 5° comma Cost., poiché in fase di attuazione della disciplina comunitaria potrebbe individuarsi un meccanismo di raccordo fra Stato Regioni ed Unione Europea, così da consentire direttamente alle Regioni - per quel che riguarda materie concorrenti che appunto intercettino la materia ambiente - di provvedere alla notifica delle misure derogatorie direttamente alla Commissione, onerando la Regione medesima di una contestuale comunicazione allo Stato, in virtù del principio di «leale collaborazione».

Tale prospettiva, come è stato acutamente osservato, favorirebbe la salvaguardia dell'interesse ambientale secondo soluzioni dinamiche, più consone ad una produttiva dialettica interna fra i livelli di governo⁸⁵. In tal modo sarebbe lasciata al livello comunitario la de-

⁸⁴ L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Ue*, in L. CHIEFFI-G. CLEMENTE DI S. LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriori revisioni*, Torino, 2004, pp. 51-55. In tal senso si è espresso altresì E. CANNIZZARO, *Nel recepimento delle norme dell'Unione Europea i condizionamenti del modello Federale*, in *Dir. com. ed int.*, 2/2005, pp. 8 ss. L'A. traccia un bilancio negativo della disciplina, sottolineando che si tratta di una legge sostanzialmente poco equilibrata. Se, infatti, prima facie, sembrerebbe favorire la partecipazione di vari enti al processo di integrazione, tende a perpetuare l'idea che l'esecutivo è l'unico interlocutore dell'Unione. Si riscontra quindi da un lato una procedura estremamente complessa e farraginosa finalizzata a garantire la partecipazione di tutti gli attori in gioco, ma dall'altro un'eccessiva semplificazione laddove le procedure possano rappresentare un serio intralcio all'attività dell'Esecutivo. Di opinione contraria F. PATERNITI, *Nuove prospettive nella partecipazione «interna» delle regioni alla fase ascendente dei processi decisionali Comunitari alla luce della legge 11/2005*, reperibile sul sito *www.giust.it* ed in corso di pubblicazione sulla rivista *Dir. e soc.* che tuttavia ravvisa elementi indubbiamente positivi nell'aver dato particolare attenzione alla fase ascendente: nella consapevolezza che un puntuale e fedele adempimento della normativa comunitaria presuppone una piena condivisione della stessa; risultato raggiungibile solo attraverso un reale effettivo coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali italiani ai processi di formazione delle scelte comunitarie. Analogamente R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze*, in *www.astrid.it*, versione provvisoria.

⁸⁵ Così G. ENDRICI, *Territori ed Ambiente*, in C. BARBATI-G. ENDRICI,

cisione sulla compatibilità delle deroghe fra normativa regionale e normativa comunitaria, evitando di sanzionare un'eventuale responsabilità dello Stato dinanzi all'Unione, alla quale resterà la valutazione sulla possibilità che la deroga medesima arrechi distorsione al mercato e alla concorrenza. Si garantirebbe al tempo stesso maggiori ambiti di autonomia alla regioni coinvolgendo direttamente nell'attuazione del diritto comunitario gli enti substatali⁸⁶ e favorendo in maniera effettiva la realizzazione delle opposte, ma ugualmente fondamentali, esigenze della tutela ambientale, quali l'uniformità e la differenziazione.

L'analisi sin qui svolta ha individuato i profili problematici del rapporto centro - periferia per quel che attiene all'omogeneità comunitaria.

S'impone tuttavia qualche osservazione sulla possibilità di deroga *in melius* da parte delle Regioni, in tutti quegli ambiti nei quali la protezione ecologica non sia stata interessata da un intervento della normativa comunitaria e coinvolga materie rientranti nella competenza concorrente delle Regioni.

Se, infatti, per la disciplina europea, la fissazione di *standards* migliorativi da parte dei Paesi membri (e conseguentemente degli enti territoriali, in cui i singoli Stati si articolano al loro interno) trova un confine chiaro e netto nella necessità di rispettare il principio di concorrenza e del libero mercato, nell'ordinamento interno la configurazione della tutela ambientale come «polidimensionale»⁸⁷ accentua, in maniera ancora più evidente, la difficoltà di contemperare in modo preciso e definitivo la garanzia minima di protezione ambientale indifferenziata sul territorio nazionale e spinte centrifughe verso una salvaguardia della natura, diversificata nei diversi ambiti locali.

Anche nel caso dell'ordinamento interno sembra però non potersi raggiungere una conclusione differente, rispetto a quelle cui si è pervenute a proposito dell'ordinamento comunitario.

Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali, Bologna, 2005, pp. 192-193.

⁸⁶ Cfr. R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente*, in A. CROSETTI, F. FERRARA., F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Roma-Bari, 2003, p. 107.

⁸⁷ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 22.

La possibilità di prevedere una disciplina migliorativa della tutela ambientale potrà riguardare esclusivamente profili procedurali ed organizzativi, salvo che possibilità di deroghe più ampie siano stabilite direttamente dalla legge statale⁸⁸, ovvero qualora l'eccezione ad una normativa generale uniforme sia stata autorizzata attraverso il meccanismo di cui all'art. 116, 3° comma⁸⁹.

Tale assunto sembra poter essere avvalorato da una lettura complessiva ed integrata del dato costituzionale, come interpretato dinamicamente dalla giurisprudenza costituzionale dell'ultimo quinquennio.

In primo luogo, essa valorizza il principio di eguaglianza sostanziale e la tutela dei livelli minimi essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali impongono allo Stato la garanzia di valori quali l'unità e la coesione economico-sociale, di cui la protezione dell'ambiente è oramai considerata parte integrante⁹⁰. L'ammissibilità di un'indiscriminata diversificazione finirebbe per ledere un asse portante dell'ordinamento costituzionale⁹¹.

In secondo luogo, salvaguarda la necessità - segnalata in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale - che sia il livello superiore di governo ad effettuare il bilanciamento fra i diversi valori in gioco poiché luogo più idoneo ad assicurare un corretto punto di equilibrio fra tutti gli interessi coinvolti⁹².

⁸⁸ M. RENNA, *Il sistema degli standard ambientali tra fonti europee e competenze nazionali*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V*, cit., p. 95. L'A. propone anche per la legislazione nazionale l'ipotesi di fissazione di valori minimi e massimi entro i quali le singole Regioni possano graduare differenziate la tutela dell'ambiente.

⁸⁹ M. RENNA, *ibidem*, p. 123.

⁹⁰ Così A. LUCARELLI, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale fra unità e pluralismo*, in *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, p. 137. L'A. ritiene, tra l'altro, che le due disposizioni, vanno integrate al fine di ridurre al massimo possibili disuguaglianze. Una lettura minimalista della lett. m) dell'art. 117 potrebbe, infatti rappresentare un sostanziale «ritiro» dello Stato dal campo dei diritti sociali e ad una sostanziale affermazione di *standard* di vita equi, ma non garanzia di qualità di vita eguali.

⁹¹ M.P. IADICICCO, *Unità e differenziazione nelle politiche pubbliche di tutela dell'ambiente*, cit., p. 15.

⁹² Corte Cost. sent. 7.11.2003 2003 n. 331, in www.giurcost.org. Sul punto in dottrina cfr. G.M. SALERNO, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, in www.federalismi.it.

In terzo luogo, la previsione contenuta nell'art. 116 3° comma – sebbene ancora oggi ampiamente inattuata⁹³ – prevede forme maggiori di autonomia proprio nella materia ambientale, ma sulla base di un preciso meccanismo di intesa con lo Stato, palesando così un evidente favore verso una diversificazione «controllata» dei diversi livelli di tutela.

La ricostruzione sin qui effettuata conferma dunque come non sia più percorribile un modello di attribuzione di poteri, all'interno dell'ambito materiale «tutela dell'ambiente», improntato alla rigida separazione fra i diversi livelli di governo, bensì si renda inevitabile una sovrapposizione di disciplina. Essa va intesa non già (come ha sostenuto autorevole dottrina) «in senso deteriore, come confusione o duplicazione dei ruoli e attribuzioni, bensì positivamente come flessibilità elasticità e tendenziale interscambiabilità degli stessi»⁹⁴.

Ancora una volta il problema della garanzia dei diversi spazi di autonomia – in un sistema caratterizzato da un *multilevel government* – può trovare una soluzione adeguata solo in sede politica, accentuando quei momenti collaborativi⁹⁵ – in attesa dell'auspicabile introduzione di una Camera effettivamente Federale – cui la giurisprudenza costituzionale spesso si riferisce nelle proprie decisioni.

La deludente esperienza del «sistema delle Conferenze»⁹⁶ induce peraltro a ritenere che una strada più efficace di mediazione dei conflitti fra centro e periferia potrebbe cominciare dando attuazione alla soluzione prospettata dall'art. 11 della l. 3/2001⁹⁷, che prevede

⁹³ Per un'analisi sulle difficoltà di applicazione sotto il profilo sostanziale – contenutistico e formale – procedimentale dell'art. 116 comma 3, Cost. cfr. S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116 comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *www.federalismi.it*.

⁹⁴ V. TEOTONICO, *Presupposti culturali e snodi politico-istituzionali per una tutela transnazionale dell'ambiente*, in F. GABRIELE-A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello*, cit., p. 240.

⁹⁵ Sulla necessità di piena collaborazione fra i diversi livelli di governo v. U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, reperibile in *www.federalismi.it*, p. 17.

⁹⁶ Sui problemi attuativi connessi all'art. 11 L. 3/2001. R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione di Commissione Parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.*, 2003, pp. 339 ss.

⁹⁷ A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine*

dell'integrazione della Commissione Bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali, come appunto suggerito ed auspicato dalla Consulta in una sua recente pronuncia⁹⁸.

FULVIA ABBONDANTE

delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale, in F. GABRIELE-A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello*, cit., p. 98. Contra R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze*, in *www.astridonline.it*, cit., A. LUCARELLI, *Regioni e Unione Europea nel nuovo assetto costituzionale, un difficile equilibrio tra sviluppo economico ed unità della dimensione sociale*, in p. 5.

⁹⁸ Cfr. punto 7 del considerando in diritto della sent. C. cost. 13.1.2004 n. 6, reperibile in *www.giurcost.org*.