

24 GIUGNO 2020

La ricerca di una nozione giuridica di
ambiente e la complessa
individuazione del legislatore
competente

di Paolo Colasante
Ricercatore presso l'ISSIRFA-CNR



La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*

di Paolo Colasante

Ricercatore presso l'ISSiRFA-CNR

Abstract [It]: Il presente contributo intende fornire un quadro dell'attuale riparto delle competenze in materia ambientale, analizzando la giurisprudenza costituzionale in materia alla luce del dibattito dottrinale che ha interessato la ricerca della nozione giuridica di ambiente, dal momento che l'approccio teorico adottato condiziona l'estensione delle competenze dei due livelli di governo. Si intende altresì dare conto dell'effettivo riparto di competenze in materia ambientale anche grazie ad altri aspetti, come la produzione legislativa regionale e il contenzioso costituzionale, che forniscono chiari elementi nel senso della prospettiva multilivello della disciplina ambientale e al ruolo che potrebbe svolgerci il principio di leale collaborazione.

Abstract [En]: This paper aims to provide a picture of the current division of environmental competences, analyzing the constitutional case law on this subject in the light of the doctrinal debate that has concerned the search for the legal notion of environment, since the theoretical approach adopted conditions the extension of the competences of the two levels of government. The intention is also to give an account of the effective distribution of environmental competences also thanks to other aspects, such as regional legislative production and constitutional litigation, which provide clear elements in the sense of the multilevel perspective of the environmental discipline and the role that the principle of loyal collaboration could play.

Sommario: 1. Premessa. Il riparto delle competenze nella materia ambientale nel primo regionalismo. 2. L'individuazione della nozione giuridica di ambiente. Le tesi di Massimo Severo Giannini e di Amedeo Postiglione e le loro conseguenze sul riparto delle competenze. 3. La riforma del 2001 e la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: la giurisprudenza costituzionale fra *standards* minimi e punto di equilibrio. 4. La produzione normativa regionale e il contenzioso costituzionale in materia ambientale. 5. Considerazioni conclusive. Prospettive di rivitalizzazione delle competenze regionali in materia ambientale. Bibliografia

1. Premessa. Il riparto delle competenze nella materia ambientale nel primo regionalismo

Il problema dell'individuazione della nozione giuridica di ambiente è un tema su cui la dottrina è impegnata ormai da tempo, se sol si pensa al dibattito sulla sua natura unitaria, o meno, che risale agli anni '70 del secolo scorso.

Tuttavia, la questione è divenuta ancor più rilevante a partire dalla revisione del Titolo V del 2001, quando la materia "ambiente" si affaccia nel testo costituzionale e non più solo nelle fonti comunitarie e (talvolta, di conseguenza) nella legislazione ordinaria interna di settore¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul punto, non può che richiamarsi l'ottima ricostruzione di G. RECCHIA, *La tutela dell'ambiente in Italia: dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, p. 29 ss. Sull'interazione fra i due ordinamenti

Prima della riforma, volta per volta spettava ai decisori competenti, secondo i rispettivi titoli, di assicurare un bilanciamento tra le posizioni in gioco, eventualmente mediante strumenti di leale cooperazione².

Perciò, nel primo regionalismo, la Corte costituzionale, lungi dal costruire una competenza in materia di ambiente a sé stante, riconduceva i singoli oggetti di disciplina alla competenza, statale o regionale pertinente, a seconda dell'ambito materiale di cui essi facevano parte³.

Un esempio in questo senso è fornito già dalla sentenza n. 142 del 1972, con cui la Corte ha dichiarato infondate numerose questioni di legittimità costituzionale concernenti il D.P.R. n. 11 del 1972 sul trasferimento alle Regioni a Statuto ordinario delle competenze in materia di agricoltura e foreste. Infatti, in quella occasione, la Corte ha ritenuto la disciplina dei parchi nazionali esulasse dalle menzionate materie, dal momento che *“la formazione di tali parchi vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o di manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio”*.

In buona sostanza, dal momento che l'originaria formulazione della Carta costituzionale non contemplava il concetto di ambiente, se gli oggetti di disciplina in qualche modo afferenti a tale concetto erano suscettibili di essere agganciati alla tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) o alla portata del diritto alla salute (art. 32 Cost.), nella ricostruzione della Corte, l'interesse sotteso alla disciplina determinava la competenza statale a regolare la materia.

Per altro verso, la giurisprudenza costituzionale del primo regionalismo ha senz'altro ammesso la *“competenza ambientale delle Regioni, come inerente a singole materie enumerate”*⁴.

In questa fase, la Corte tratta *“la questione ambientale (...) in modo molto semplice, riconoscendo che un determinato oggetto di questa (bene o attività) è riconducibile ad una materia regionale, attraverso il*

in materia ambientale, v. O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2006, p. 17 ss.

² G. VOSA, *La tutela dell'ambiente “bene materiale complesso unitario” fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi.it*, n. 19/2017, 3.

³ Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale del primo regionalismo in materia, v. P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 5179 ss.

⁴ S. MANGIAMELI, *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in S. Mangiameli (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*, Giuffrè, Milano 1998, p. 139 ss., 140, che fa riferimento a diversi casi. *“A titolo esemplificativo, possono essere richiamate le sentenze che hanno giustificato nell'ambito della materia «agricoltura e foreste» forme di tutela della «flora» attraverso l'imposizione di limiti (da parte di leggi regionali) al taglio degli alberi (sent. n. 72/1977), o di controlli fitosanitari (sent. n. 558/1988). Od anche, quelle decisioni che hanno inteso dare rilievo alla tutela di elementi del paesaggio (le colline; le coste) attraverso discipline regionali, rientranti nella materia «cave e torbiere» (sent. n. 7/1982) e in quella «urbanistica» (sent. n. 239/1982)”*, citazioni delle decisioni fra parentesi aggiunte.

Peraltro, anche il legislatore statale ha, in un certo senso, riconosciuto la competenza regionale, se sol si pensa al trasferimento di funzioni amministrative avvenuto con il D.P.R. n. 616 del 1977, con cui alle Regioni sono state attribuite diverse competenze di natura ambientale.

tradizionale canone di «sussunzione», applicabile alle voci enumerate attraverso la ricostruzione dell'ambito sistematico della legislazione”⁵. Secondo la stessa dottrina, ne deriverebbe che “la Corte ammette che possano sussistere discipline dello Stato e discipline della Regione sul medesimo oggetto od attività, senza che si dia luogo ad un contrasto, né ad una situazione di competenze «doppie», in cui la competenza regionale viene esercitata come estensione necessaria, in relazione alla prospettiva (*rectius*: alla finalità) considerata, ad una certa fattispecie, la quale nella disciplina appare essere logicamente e concretamente congiunta con un oggetto della propria competenza”⁶.

Piuttosto esplicita nel senso descritto è la sentenza n. 183 del 1987, nella quale si afferma “non può negarsi alla Regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale, il cui contenuto può essere individuato, in relazione all’assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, per un verso nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio stesso, per altro verso, nella preservazione della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell’aria e dell’acqua a fronte dell’inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico”⁷.

Quelli appena riportati sono solo alcuni esempi di come la giurisprudenza costituzionale abbia approcciato alla materia ambientale nel corso del primo regionalismo; un approccio che tendeva a rinvenire caso per caso il titolo di legittimazione, statale o regionale, a disciplinare la materia⁸.

2. L’individuazione della nozione giuridica di ambiente. Le tesi di Massimo Severo Giannini e di Amedeo Postiglione e le loro conseguenze sul riparto delle competenze

Dal punto di vista teoretico, e nonostante fino al 2001 mancasse un’espressa menzione dell’ambiente nella Costituzione, la dottrina precedente non ha comunque mancato di interrogarsi sulla rilevanza di tale nozione⁹.

⁵ *Ivi*, 141.

⁶ *Ivi*, 142.

⁷ La sentenza prosegue, specificando che ciò “si desume dall’interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenuta nell’art. 117, e richiamata dall’art. 118 Cost., atteso il collegamento funzionale intercorrente fra la materia ora indicata con quelle che riguardano comunque il territorio (sent. n. 225 del 1983), ma particolarmente con quella dell’urbanistica (funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: cfr. sent. n. 151 del 1986) e con quella del paesaggio (tutela del valore estetico-culturale: cfr. *ivi*) ed altresì con la materia dell’assistenza sanitaria (complesso degli interventi positivi per la tutela e promozione della salute umana). Dalle quali, peraltro, la materia della protezione ambientale si distingue per la specificità dell’interesse perseguito”.

⁸ Brevi cenni alle continuità e alle discontinuità di approccio alla materia ambientale nella giurisprudenza costituzionale del primo e del secondo regionalismo si trovano anche in R. BIFULCO, *Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (Art.117.2.S) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (Art.117.3)*, in R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, ESI, Napoli 2015, p. 225 ss.

⁹ Prima e dopo la revisione del Titolo V. In particolare, oltre alla dottrina innanzi citata, l’indagine sulla nozione di ambiente è ampiamente trattata nella dottrina italiana: nelle opere enciclopediche, v. A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc.*

Dare una definizione dell'ambiente è piuttosto complesso, tanto che vi è stato chi ha osservato che “non si esce (...) dall'alternativa tra definizioni corrette sotto il profilo della completezza, ma troppo ampie per risultare di una qualche utilità, e definizioni che cercano di risultare più ‘chiuse’ e delimitate, ma che per questo si rivelano inevitabilmente parziali o, più spesso, meramente descrittive di una pluralità di oggetti di tutela”¹⁰.

La consistenza del bene giuridico ambiente sconta, perciò, “i limiti della scienza giuridica e del linguaggio normativo, che risultano impotenti di fronte ad un concetto ontologicamente indeterminato in astratto e di per sé non riducibile in enunciati prescrittivi”¹¹.

Ora, se la scienza giuridica è inadeguata a descrivere il bene giuridico ambiente, è però altrettanto vero che quest'ultimo è preso in considerazione da parte dell'ordinamento giuridico nella misura in cui le fonti deputate a delinearlo e a tutelarlo lo considerano.

Ciò significa, in ultima analisi, che è lo stesso ordinamento giuridico, per il tramite delle sue disposizioni, a delineare il bene giuridico ambiente, al quale è senz'altro attribuito un significato meno ampio di (o magari del tutto diverso da) quello ontologicamente ricollegabile all'ambiente.

Ebbene, la ricostruzione di una nozione giuridica di “ambiente” non può che prendere le mosse dal ben noto dibattito dottrinale che si è svolto in merito fra Massimo Severo Giannini¹² e Amedeo Postiglione¹³.

Secondo la tesi del primo, il significato giuridico di ambiente è declinabile in tre sensi: “1) *l'ambiente a cui fanno riferimento e la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio*; 2) *l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua*; 3) *l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli dell'urbanistica*”¹⁴.

Nel primo significato, è dominante la finalità conservativa; nel secondo, l'elemento caratterizzante è dato dall'azione potenzialmente o attualmente aggressiva dell'uomo; nel terzo (l'ambiente urbanistico) non vi

Dir., XXXI, Giuffré, Milano 1981, p. 508ss.; A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente (dir. interno)*, in *Enc. Dir.*, Milano 1992, p. 413 ss.; F. FONDERICO, *Ambiente (Dir. Amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Giuffré, Milano 2006, p. 204 ss.; G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. (disc. pubbl.)*, vol. I, Torino 1987, p. 189 ss.; F. FONDERICO, *Ambiente (tutela dell'). I) Diritto amministrativo*, in *Enc. Giur., Agg.*, XVI, Roma 2008. Inoltre, v. almeno B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2005; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2002, p. 74 ss.; R. FERRARA, A. CROSETTI, F. FRACCHIA E N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari 2008; S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Giuffré, Milano 1996, p. 916 ss.

¹⁰ Così M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffré, Milano 2000, 2-3, che riprende G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffré, Milano 1996, 1122 ss.

¹¹ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali*, cit., 5.

¹² M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, p. 15 ss.

¹³ A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, p. 33 ss. Si veda altresì U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, Giuffré, Milano 1969.

¹⁴ M.S. GIANNINI, «Ambiente», cit., 23.

è alcuna connotazione particolare, ma è l'ambiente nella sua globalità, per come è identificato dalle discipline non giuridiche.

Di qui, la differente natura che di volta in volta assume l'ambiente a seconda del significato che viene preso in considerazione: *bene pubblico* per il paesaggio; *fatto giuridico* nel caso dell'ambiente aggredito (e aggressore); *attività amministrativa* basata sulla pianificazione territoriale per l'ambiente in senso urbanistico. Dal canto proprio, Postiglione sostiene invece che vi sarebbe anzitutto una problematica metodologica nell'approccio non unitario, perché “*una disciplina giuridica non può acquisire la dignità scientifica di una autonoma considerazione se il suo «oggetto» risulti privo di un significato unitario*”¹⁵. Anzi, secondo l'Autore, “*se si continua a sostenere che la nozione «giuridica» dell'ambiente si scinde (in più nozioni), l'ambiente come tale non rappresenta più, per il diritto, un oggetto di tutela, rimanendo una nozione metagiuridica*”.

Di qui, tuttavia, la tesi giunge a provare troppo, arrivando a inquadrare il diritto all'ambiente fra i diritti della personalità, in quanto diritto soggettivo alla salubrità ambientale a livello individuale.

Peraltro, questa ricostruzione dell'ambiente si espone ad almeno due obiezioni assorbenti: la prima, di carattere sostanziale, è che una violazione della normativa ambientale non necessariamente configura una violazione diretta del diritto alla salute; la seconda, di carattere dinamico-processuale, è che l'accoglimento della tesi implicherebbe la legittimazione ad agire di ogni individuo avverso tale violazione, senza la necessità di dimostrazione di un proprio specifico interesse.

Quanto alla prima critica, la dottrina¹⁶ ha correttamente osservato che “*il contenuto della salute, come «diritto fondamentale dell'individuo», risiede nella libertà dalle menomazioni della salute corporale*”¹⁷. Ne deriva che “*la nozione di salute, così definita, non include perciò una garanzia – positivamente intesa – ad un benessere fisico*”. Deve piuttosto sussistere un nesso di causalità tra pregiudizio ambientale e danno alla salute, laddove il primo dovrebbe superare una certa soglia, poiché meri “*inconvenienti e molestie ambientali non possono essere riguardati come una violazione del diritto alla salute*”.

Vi sarebbe poi da aggiungere che nulla cambierebbe se si prendesse come riferimento l'art. 9, comma 2, Cost., posto che – secondo la medesima condivisibile dottrina¹⁸, “*assai modeste sono le possibilità di*

¹⁵ A. POSTIGLIONE, *Ambiente*, cit., 54.

¹⁶ S. MANGIAMELI, *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in S. Mangiameli (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*, Giuffrè, Milano 1998, p. 139 ss., 161 ss.

¹⁷ Cfr. la letteratura *ivi* richiamata in nota n. 70: L. MONTUSCHI, *Art. 32, comma 1*, e D. VINCENZI AMATO, *Art. 32, comma 2*, entrambi in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, risp. p. 146 ss. e p. 167 ss.; A.M. SANDULLI, *La sperimentazione clinica sull'uomo (Profili costituzionali)*, in *Dir. Soc.*, 1978, p. 507 ss.; S. PANUNZIO, *Trattamenti sanitari obbligatori e costituzione*, in *Dir. Soc.*, 1978, p. 507 ss.; M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. Soc.*, 1980, p. 780 ss.; F. MODUGNO, *Trattamenti sanitari “non obbligatori” e Costituzione*, in *Dir. Soc.* 1982, p. 303 ss.; A. ANZON, *L'altra “faccia” del diritto alla salute*, in *Giur. Cost.*, 1979, I, p. 657 ss.; R. D'ALESSIO, *I limiti costituzionali dei “trattamenti” sanitari*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano 1982, II, p. 74 ss.; B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi (problemi di tutela)*, in *Dir. Soc.*, 1982, p. 193 ss., 233 ss.; F.D. BUSNELLI, U. BRECCIA, *Tutela della salute e diritto privato*, Milano 1978.

¹⁸ S. MANGIAMELI, *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni*, cit., 162 ss.

ricavar(ne) una garanzia che abbracci in modo efficace e per intero la tutela ambientale, dal momento che il termine «paesaggio» (...) costituisce una nozione legata al valore estetico-culturale di porzioni del territorio e riconduce, perciò, il compito di salvaguardia della Repubblica alle c.d. «bellezze naturali»¹⁹.

Non si può perciò non convenire con chi sostiene che “le disposizioni sui diritti costituzionali e la norma sul paesaggio non ricoprono per intero ed in modo esaustivo le diverse fattispecie della questione ambientale, non fondandosi, per loro tramite una nozione unitaria e globale dell’ambiente”¹⁹.

Quanto alla seconda critica alla tesi del Postiglione, occorre ricordare che ogni posizione giuridica soggettiva deve essere tutelabile in giudizio. Pertanto, l’attribuzione di un diritto soggettivo all’ambiente dovrebbe comportare l’attribuzione di un corrispondente diritto d’azione. La tesi, tuttavia, prova troppo anche sotto questo profilo²⁰ e, peraltro, è contraddetta *in primis* dal quadro normativo di riferimento.

Infatti, ad esempio, in materia di danno ambientale, l’art. 13 della legge n. 349 del 1986 conferisce la legittimazione ad agire alle sole associazioni di protezione ambientale *riconosciute* con provvedimento del Ministero dell’Ambiente e, in ogni caso, anche la lettura estensiva che di tale disposizione ha dato la giurisprudenza²¹ non conduce sino all’affermazione di una legittimazione ad agire generalizzata e indistinta in capo ai singoli cittadini, la quale invece dovrebbe essere la diretta conseguenza dinamica del riconoscimento di un diritto della personalità.

Inoltre, più in generale, il riconoscimento di una siffatta legittimazione ad agire si porrebbe in contraddizione con il principio generale secondo cui per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse (art. 100 c.p.c.).

L’alternativa fra la ricostruzione unitaria, o meno, della materia ambientale non è indifferente rispetto al riparto delle competenze e non lo era già nel vigore della vecchia formulazione del Titolo V, posto che

¹⁹ S. MANGIAMELI, *L’«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni*, cit., 165.

²⁰ La conclusione potrebbe mutare per effetto dell’eventuale revisione dell’art. 9 Cost. nel senso di includervi la menzione del diritto fondamentale all’ambiente, su cui attualmente si è sviluppato un ampio dibattito, atteso che pende il progetto di legge costituzionale S.83, attualmente in discussione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato: in merito, v. F. RESCIGNO, *Memoria per l’Audizione dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato concernente la discussione dei disegni di legge costituzionali volti alla modifica dell’articolo 9 in tema di ambiente e tutela degli esseri animali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020; G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020; G. GRASSO, *Appunti per l’Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell’ambiente)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2020. In merito, cfr. inoltre D. PORENA, *Sull’opportunità di una costituzionalizzazione dell’Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione*, in *federalismi.it*, n. 13, 2020.

²¹ Secondo la giurisprudenza, vi sono dei requisiti affinché alle associazioni non riconosciute possa essere riconosciuta la legittimazione ad agire: (1) la finalità di protezione del territorio e/o dell’ambiente; (2) il carattere non occasionale o strumentale alla proposizione di una determinata impugnativa; (3) il collegamento col territorio; (4) la rappresentatività della collettività locale di riferimento. In questo senso, per quanto riguarda la giurisprudenza nazionale, v. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 16 aprile 2013, n. 2095, e in modo non dissimile si è pronunciata anche la giurisprudenza europea: Corte di giustizia, Sez. II, sentenza 15 ottobre 2009, C-263/08.

l'ambiente comincia ad affermarsi come nuova materia della legislazione statale con una serie di pronunce della Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 183 del 1987, la Corte ha tenuto a specificare che “la materia della protezione ambientale si distingue (rispetto alle materie regionali) per la specificità dell’interesse perseguito” e, in una decisione di poco successiva (n. 210 del 1987) si parla espressamente di una “*concezione unitaria* del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali”, fino ad arrivare ad affermare, con la sentenza n. 641 del 1987, che “il fatto che l’ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di *bene unitario* che l’ordinamento prende in considerazione”.

Peraltro, l’affermarsi dell’approccio unitario determina l’accoglimento della concezione valoriale²² dell’ambiente, con tutte le problematiche che questa tecnica interpretativa porta con sé e di cui si dirà nel prossimo paragrafo, salvo accennarsi al fatto che la dottrina ha correttamente rilevato l’effetto che questo approccio causa sul riparto delle competenze: “l’ambiente come «materia nuova» di afferenza statale, attraverserebbe l’enumerazione regionale, divenendo una specie di *passerpartout* che lo Stato può utilizzare contro l’autonomia regionale”²³.

In sostanza, la “nozione (dommatica) unitaria di ambiente (...) ha finito con l’essere, nella prassi legislativa e nella giurisprudenza costituzionale, la reale premessa per la centralizzazione delle competenze”²⁴.

3. La riforma del 2001 e la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema: la giurisprudenza costituzionale fra *standards* minimi e punto di equilibrio

3.1. Vi è da riconoscere che la dottrina, anticipando la riforma del 2001, si era già chiesta “se la «questione ambientale», che rimane nell’ordinamento disciplinata come un insieme di fenomeni (e perciò in modo articolato, occasionale e frammentato), richieda necessariamente, non tanto una considerazione d’insieme, per via delle interazioni tra settore e settore, quanto una concentrazione delle competenze legislative ed amministrative e, per di più, in capo allo Stato”²⁵.

²² Sent. n. 641 del 1987: “L’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a *valore primario ed assoluto*” (corsivo nostro).

²³ S. MANGIAMELI, *L’«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni*, cit., 155, nonché ID., *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano 1992, 141 ss.

²⁴ S. MANGIAMELI, *L’«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni*, cit., 161.

²⁵ *Ivi*, 172-173.

Infatti, la riforma del 2001 sembrerebbe aver seguito questa strada, quando, pur rovesciando il principio dell'enumerazione in favore della potestà legislativa generale delle Regioni, ha attribuito in via esclusiva al legislatore statale la competenza in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Nondimeno, la Corte costituzionale ha invece ridotto la portata precettiva della clausola attributiva della competenza, dal momento che ha fondato una concorrenza regionale in materia, evidentemente avvedendosi del fatto “in un quadro siffatto, è destituito di ogni fondamento l'orientamento (ideologico) che presuppone una concentrazione delle competenze in capo allo Stato, per poter efficacemente agire a tutela dell'ambiente vivibile. Anzi, (...) quanto più il legislatore sarà in grado di giuridificare i singoli interessi ambientali, nella loro variegata composizione (...) tanto più alla fine ne seguirà una tutela globale maggiormente efficace”²⁶.

All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte costituzionale, lungi dall'estromettere le Regioni dalla materia ambientale, ha dato una lettura della nuova competenza statale in linea con l'approccio precedente e ha fondato – lo si accennava – una concorrenza delle fonti regionali in materia²⁷.

D'altronde, lo stesso legislatore statale ordinario, nel disporre con le c.d. Leggi Bassanini (nn. 59 e 127 del 1997) un ampio trasferimento di competenze amministrative alle Regioni, aveva già riconosciuto un notevole ruolo alle Regioni in materia ambientale. Basti pensare che il Capo III (art. 68 ss.) del D.lgs. n. 112 del 1998, adottato in virtù della delega prevista nella legge n. 59 del 1997, ha disciplinato le funzioni amministrative in materia di “Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti”, attribuendone numerose alle Regioni, per giunta adottando in alcuni la tecnica della residualità²⁸.

Dal punto di vista sistematico, si trattava di capire se, con la riforma costituzionale del 2001, la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ricomprendesse in sé tutti i “frammenti” di materia (oggetti di disciplina) a cui ci si riferisce parlando di ambiente, oppure costituisse un *aliud* rispetto a quegli stessi frammenti, i quali – in quanto ricompresi nell'ambito delle competenze concorrenti oppure implicitamente annoverabili nell'ambito delle competenze residuali – dovrebbero essere oggetto della legislazione regionale, quanto meno per la parte afferente ai rispettivi titoli di competenza.

²⁶ *Ini*, 176-177.

²⁷ In proposito, A. LUCARELLI, *L'ambiente fra diritto comunitario e diritto interno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2006, p. 109 ss., 126 ss., parla di “mosaico delle competenze in materia ambientale”. Un utile esame della giurisprudenza costituzionale in materia è svolto da M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di “tutela dell'ambiente”*, in *Ist. Fed.*, 2010, p. 405 ss.

²⁸ Ad esempio, l'art. 70 in materia di funzioni di carattere generale e di protezione della fauna e della flora, l'art. 78 in materia di parchi e riserve naturali, l'art. 81 in materia di inquinamento delle acque, l'art. 84 in materia di inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico e l'art. 89 in materia di risorse idriche e difesa del suolo dispongono che sono di competenza regionale tutte le funzioni non espressamente attribuite allo Stato.

Ebbene, nella sentenza n. 407 del 2002²⁹, la Corte accoglie esattamente questa seconda impostazione, attingendo proprio “dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione”, da cui “è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come ‘valore’ costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”.

Ne deduce che l'intento del legislatore della riforma è “stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che *riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato*” (corsivo aggiunto).

In buona sostanza, la Corte ha attenuato il potenziale contenuto precettivo della lett. s) dell'art. 117, comma 2, Cost., che avrebbe potuto determinare una totale estromissione regionale dalla materia ambientale.

Piuttosto, come ha rilevato la dottrina, la Corte sembrerebbe essere arrivata a ritenere che il comma 4 dell'art. 117 Cost. “abbia costituzionalizzato, a titolo di competenza esclusiva delle Regioni, tutte le competenze in precedenza esercitate dalle Regioni, che rappresenterebbe – in modo *titolato* e non *anonimo* – l'*acquis* regionale”³⁰. Da questo punto di vista, finisce per “sorprende(re) che la Corte ammetta, senza fornire una autentica giustificazione, in un una competenza esclusiva dello Stato (...) la concorrenza della legge regionale, quando invece dovrebbe essere fuor di dubbio che nel campo riservato allo Stato in nessun caso la legge regionale debba intervenire, quanto meno se la competenza è stata già impegnata dallo Stato, senza rinvio alla legge regionale”³¹.

Peraltro, la Corte costituzionale ha continuato a fare applicazione anche in successive pronunce dell'orientamento espresso nella sentenza n. 407 del 2002, secondo il quale vi è spazio per interventi

²⁹ Di cui si segnalano i commenti di S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, e di M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, entrambe in *Le Regioni*, 2003, risp. pp. 337 ss. e pp. 318 ss.

³⁰ S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie*, cit., 342, che prosegue sostenendo che “in questo modo, la tutela ambientale della lett. s), dal punto di vista materiale, avrebbe un significato eminentemente residuale, riguardando gli oggetti non riconducibili in via interpretativa alle materie regionali esclusive interferenti con l'ambiente e, dal punto di vista funzionale, trattandosi di *tutela*, coprirebbe tutto l'arco di disciplina della materia”.

³¹ *Ivi*, 343.

migliorativi di tutela ambientale da parte delle Regioni, se essi trovano fondamento in ambiti di pertinenza, anche concorrente, delle Regioni stesse³².

3.2. Tuttavia, “la Corte si è trovata di fronte al problema di circoscrivere la carica potenzialmente dirompente di questa pronuncia. E lo ha fatto affrettandosi a delimitare lo spazio di autonomia regionale tanto ‘verso il basso’, quanto ‘verso l’alto’”³³.

In particolare, la continuità di orientamento della giurisprudenza costituzionale si è ben presto interrotta nel momento in cui la Corte si è trovata a dover delimitare lo spazio di autonomia regionale “verso l’alto”. Infatti, il giudice delle leggi – in successive occasioni – ha talvolta censurato delle leggi regionali recanti un maggiore livello di tutela, così lasciando implicitamente intendere che il metodo varato sulla tutela dell’ambiente non fosse completamente soddisfacente.

A questo proposito, può essere citata la sentenza n. 307 del 2003³⁴, avente ad oggetto alcune questioni di legittimità costituzionale riguardanti leggi di diverse Regioni sulla tutela dall’inquinamento elettromagnetico prodotto da impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia. Nonostante queste leggi fossero orientate in senso maggiormente restrittivo rispetto a quanto stabilito dalla L. n. 36 del 2001 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), la Corte ha ritenuto che “la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il *punto di equilibrio* fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l’impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti

³² In proposito, si veda Corte costituzionale, sentenza 24 giugno 2003, n. 222, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 1688 ss. La decisione si pronunciava su una legge della Regione Marche recante “Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici”. In proposito, la Corte ha ritenuto che, “anche a riconoscere che la legge regionale impugnata interferisca comunque nella materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, deve escludersi che tale interferenza implichi un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, trovando il suo titolo di legittimazione nelle competenze regionali in materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (ricinducibili al paradigma della tutela della salute, ex art. 117, terzo comma, Cost.): e ciò tanto più ove si consideri che si tratta di intervento che non attenua, ma semmai rafforza – stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale — le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi” (*Considerato in diritto*, par. 3). Si vedano anche le sentenze 22 luglio 2004, n. 259, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2675 ss.; 18 marzo 2005, n. 108; 31 maggio 2005, n. 214, in *Giur. Cost.*, 2005, risp. p. 977 ss.; p. 1882 ss.; 5 maggio 2006, n. 182; 28 giugno 2006, n. 246; 1° dicembre 2006, n. 398, in *Giur. Cost.*, 2006, risp. p. 1841 ss. (con successiva osservazione di D. TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*, p. 1856 ss.), p. 2446 ss. (con successiva osservazione di Q. CAMERLENGO, *Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la “riserva di regolamento locale” secondo la Corte costituzionale*, p. 2476 ss.), p. 4208 ss. Sulle sentenze che costituiscono espressione del descritto orientamento giurisprudenziale, si veda M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, 8 aprile 2009, 9 ss., il quale osserva che il loro elemento unificante è che il giudice delle leggi “si limita a verificare la sussistenza di un fondamento del potere legislativo della Regione all’interno della stessa legge statale e la conformità dell’esercizio in concreto di tale potere ai vincoli e ai limiti che la medesima legge dello Stato impone al legislatore costituzionale”.

³³ P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente*, cit., 5193.

³⁴ Corte costituzionale, sentenza 7 ottobre 2003, n. 307, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2841 ss., ma si veda anche, nello stesso senso e su analoga questione, la sentenza 7 novembre 2003, n. 331, *ivi*, p. 3502 ss. Le decisioni sono analizzate da G. TARANTINI, *La disciplina dell’elettromog tra Stato e Regioni*, in *www.federalismi.it*, 21 ottobre 2004.

necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”³⁵.

Occorre sottolineare che la Corte, pur ribaltando nel caso di specie la soluzione precedentemente adottata, non ha rinnegato il suo orientamento (secondo cui le Regioni, sulla base dei propri titoli competenziali – concorrenti o residuali –, hanno titolo per legiferare anche in materia di tutela ambientale, purché nel senso della maggior tutela)³⁶, anche se “di fatto” ne ha scardinato l’impianto su cui poggiava³⁷. Piuttosto, la Corte ha tentato di spostare la questione sotto un altro profilo, sussumendo la normativa oggetto di legittimità costituzionale sotto alcuni titoli competenziali concorrenti (tutela della salute; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; governo del territorio) e non, invece, nell’ambito della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

Perciò, la questione dirimente diviene quella concernente il rapporto fra i principi della materia e la legislazione di dettaglio. Cioè a dirsi che va verificata la compatibilità fra le normative regionali (maggiormente rigorose) e i principi fondamentali dettati dalla L. n. 36/2001.

Pertanto, l’illegittimità costituzionale delle leggi regionali deriverebbe dalla natura di principi fondamentali dei valori-soglia stabiliti dalla legge nazionale, in quanto rappresentano il “punto di equilibrio” tra interessi costituzionalmente protetti³⁸.

In sostanza, una volta ammessa la natura *valoriale* della tutela dell’ambiente, la Corte utilizza la tecnica del bilanciamento, impiegando “la dimensione relazionale (di quel valore) nel suo rapporto con altri valori e interessi costituzionali”³⁹. E la soluzione di questo contrasto valoriale risiederebbe nel “punto di equilibrio (tracciato dalla legislazione nazionale) fra l’esigenza di tutela della salute e dell’ambiente e quella di consentire la realizzazione di impianti di interesse nazionale”⁴⁰.

³⁵ Sent. n. 307 del 2003, cit., *Considerato in diritto*, par. 7.

³⁶ *Ivi*, *Considerato in diritto*, par. 5: “è opportuno (...) sgomberare il campo da un assunto di carattere generale, che il ricorrente sostiene, in modo più esplicito nel ricorso contro la legge dell’Umbria, invocando la competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, in tema di ‘tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali’, per escludere qualsiasi competenza delle Regioni a legiferare in vista di finalità di tutela dell’ambiente”.

³⁷ Nello stesso senso, P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente*, cit., 5195.

³⁸ La dottrina del “punto di equilibrio” riscuote alcuni consensi in dottrina: F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della costituzione*, Giuffrè, Milano 2006, 110 ss.; R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, p. 314 ss., 319-320.

³⁹ P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente*, cit., 5195.

⁴⁰ Sent. n. 307 del 2003, cit., *Considerato in diritto*, par. 24.

Ciò che andrebbe evitato è che le prime due esigenze non assecondino “la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto ‘not in my backyard’), la quale “non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale”⁴¹.

Un analogo “bilanciamento” è poi contenuto nella sentenza n. 331 del 2003, dove si legge che “non può trarsi in generale il principio della derogabilità *in melius* (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli *standard* posti dallo Stato. (...) esiste una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime, necessariamente correlate le une alle altre, attinenti alla protezione ambientale, alla tutela della salute, al governo del territorio e alla diffusione sull'intero territorio nazionale della rete per le telecomunicazioni (...). In questo contesto, interventi regionali (migliorativi) devono ritenersi (...) incostituzionali, *perché l'aggiunta si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio*”.

È bene precisare che neppure la teoria del “punto di equilibrio” convince del tutto. In primo luogo, non può non rilevarsi come detta dottrina rimetta essenzialmente al legislatore nazionale il ruolo di “arbitro” dei confini con la legislazione regionale⁴², con un evidente nocumento alla rigidità costituzionale del riparto delle competenze.

Infatti, “secondo questa chiave di lettura, (spetterebbe) allo Stato l'individuazione dei *punti di equilibrio* tra interessi costituzionalmente protetti, residuando alle regioni la possibilità di intervenire nel rispetto di quegli stessi principi. (...) Si tratta, evidentemente, di una relazione dinamica, il cui risultato dipende *caso per caso* dalle variabili normative (*rectius*: dal fascio di interessi costituzionalmente protetti) prese in considerazione. L'interprete è, pertanto, chiamato a svolgere un *bilanciamento* degli interessi pubblici coinvolti passando attraverso tutte le fasi che al bilanciamento preludono”⁴³.

Il problema della dottrina del punto di equilibrio, e cioè la circostanza che lascia plasmare a uno dei due livelli di governo le competenze dell'altro, scaturisce dall'impostazione teoretica che presuppone un bilanciamento per definire le sfere di competenza, svalutando così i titoli che attribuiscono alla Regione delle materie su cui interferisce la tutela ambientale⁴⁴.

⁴¹ Corte costituzionale, sentenza 29 gennaio 2005, n. 62, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 562 ss., *Considerato in diritto*, par. 4. La decisione riguardava le leggi delle Regioni Sardegna, Calabria e Basilicata (risp. nn. 8/2003, 26/2003 e 31/2003), che dichiaravano il territorio regionale “denuclearizzato” e “precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori”.

⁴² M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, 8 aprile 2009, 15.

⁴³ F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie*, cit., 111.

⁴⁴ L'interpretazione per valori è fondatamente criticata in dottrina da S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in *Consulta Online* (www.giurcost.org), 2006; A.

L'interferenza fra le competenze dei livelli di governo, generata da questa interpretazione della tutela dell'ambiente, necessita di una composizione, la quale non può che viaggiare sulla traiettoria del "bilanciamento", una volta che si è incardinata la questione sul binario dei valori. La conseguenza è evidente ed è stata sottolineata in dottrina: sublimando la materia ambientale nella metafisica dei valori⁴⁵, si è giunti ad "agganciare e confondere il valore con la materia, alterando conseguentemente la funzione sia dell'uno che dell'altro"⁴⁶.

Tuttavia, è bene specificare come l'orientamento giurisprudenziale ora richiamato non abbia sostituito quello pionieristico della sentenza n. 407 del 2002, di cui anzi vi è stata una recente applicazione nella recente sentenza n. 198 del 2018 della Corte costituzionale, in cui essa giudicava della legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto legislativo n. 104 del 2017, con cui il legislatore italiano ha modificato numerose disposizioni del Codice dell'ambiente in materia di valutazioni ambientali.

Nella ricostruzione del riparto delle competenze in materia, la Corte ritiene che "la tutela dell'ambiente non è configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. L'ambiente è un valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando però allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (...). In tal caso, la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente"⁴⁷.

Anzi, i due orientamenti richiamati (dell'ammissibilità degli interventi regionali *in melius* e del c.d. punto di equilibrio) convivono e si intrecciano nella giurisprudenza costituzionale, tanto da arrivare a far parlare

PACE, *Problematica delle libertà costituzionali - Parte generale*, Cedam, Padova 2003, 37 ss.; A. D'ATENA, *I principi ed i valori costituzionali*, in ID., *Lezioni di Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2012, p. 15 ss., le cui tesi sono ampiamente riprese da E. AFFANNATO, *L'ILVA di Taranto dinanzi a un nuovo bilanciamento tra diritti*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi* (giugno 2018).

Di diverso avviso, fra i tanti, M. FIORILLI, *La tutela dell'ambiente come "valore costituzionale" e come "materia"*, in *Gazzetta dell'Ambiente*, 2004, p. 53 ss.; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Gazzetta dell'Ambiente*, 2009, p. 93 ss.; C. IUVONE, *Il problema del bilanciamento degli interessi tra la tutela dell'ambiente ed altri valori costituzionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno 25, N. 96 del 1992, p. 16 ss.

⁴⁵ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna 1996, 144, è "parafrasato" da D. PORENA, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2009, 3.

⁴⁶ D. PORENA, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza*, cit., 4.

⁴⁷ Sent. n. 198 del 2018, cit., *Considerato in diritto*, 6.1, in commento alla quale si veda M. CECCHETTI, *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi.it*, 9 gennaio 2019.

di “irriducibilità delle soluzioni giurisprudenziali a un percorso coerente”⁴⁸, dal momento che “il tentativo di sistematizzazione degli orientamenti giurisprudenziali in materia, infatti, deve arrestarsi di fronte alla considerazione che la Consulta sembra oscillare tra almeno due soluzioni: da un lato, quella di ritenere la disciplina statale in materia di ambiente operante come un limite alla disciplina che le Regioni dettano in altre materie di loro competenza, «salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate»⁴⁹”, ricostruendo dunque il rapporto tra le due normative in termini di ‘prevalenza’ della prima sulla seconda, nel senso della inderogabilità *in pejus* da parte delle regioni degli *standard* stabiliti sul territorio nazionale”; dall’altro, quella di considerare la legge statale come inderogabile *tout court*, anche *in melius*, in quanto espressiva di valutazioni di equilibrio e bilanciamento tra interessi confliggenti che competono al legislatore statale⁵⁰.

3.3. L’oscillazione giurisprudenziale fra due criteri molto diversi fra loro non può che essere vista in termini piuttosto problematici, anche in considerazione del fatto che un altro pregevole orientamento giurisprudenziale, che ha tentato una maggiore sistematizzazione della materia ambientale, fondato dalla c.d. sentenze Maddalena⁵¹, sia rimasto confinato a casi isolati. In particolare, con due decisioni del 2007⁵², la Corte ha tentato di tracciare il confine che avrebbe dovuto guidare la soluzione dei conflitti di competenza fra Stato e Regioni in materia ambientale, separando la tutela e la conservazione dell’ambiente (di competenza statale), da un lato, e l’utilizzazione e la fruizione dei beni ambientali (di competenza regionale), dall’altro.

Una specifica applicazione di questo orientamento giurisprudenziale è poi stata la sentenza n. 1 del 2010⁵³, avente ad oggetto le acque minerali e termali, su cui – secondo la Corte – insisterebbe un riparto delle competenze dettato dalla “distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale

⁴⁸ Così il titolo di uno dei paragrafi del contributo di M. MENGOZZI, *Il “Governo del territorio” e la intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”: linee di continuità e di evoluzione*, in *Federalismi.it*, 26 luglio 2017.

⁴⁹ Sentenze n. 104 del 2008 e nn. 12 e 61 del 2009.

⁵⁰ M. MENGOZZI, *Il “Governo del territorio” e la intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”*, cit., 12.

⁵¹ Vice-Presidente emerito della Corte costituzionale e autore di interessanti contributi in materia: P. MADDALENA, *Come si determina la materia di cui all’art. 117 Cost.*, in *Federalismi.it*, 11 novembre 2010; P. MADDALENA, *L’interpretazione dell’art. 117 e dell’art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2011, p. 735 ss.

⁵² Corte costituzionale, sentenze 7 novembre 2007, n. 367, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 4075 ss. (con osservazione di D. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, p. 4108 ss.); 14 novembre 2007, n. 378, *ivi*, p. 4195 ss. Per un commento della sentenza n. 378, v. A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell’ambiente*, in *Le Regioni*, 2008, p. 373 ss., nonché S. BALZANO, *La tutela dell’ambiente dopo la riforma del Titolo V, Cost.: il giudice delle leggi conferma il primato della competenza legislativa statale anche nei confronti degli Enti territoriali ad autonomia speciale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2008, p. 463 ss.

⁵³ Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 1, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 1 ss., con osservazione di P. FALLETTA, *La strumentale divisione fra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale*, p. 14 ss. In termini assolutamente analoghi si esprime la Corte anche nella sentenza 26 febbraio 2013, n. 28, *Considerato in diritto*, par. 11.

residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione”⁵⁴.

La delimitazione delle sfere di competenza così tracciata sembrava voler porre rimedio all’indefinitezza della competenza ambientale e, perciò, segnare un “ritorno alla materia”, tentando di “riempirne” il contenuto materiale⁵⁵.

Tuttavia, come rilevato, questo orientamento giurisprudenziale non è arrivato a consolidarsi in modo tale da sostituirsi a quelli precedentemente esposti, né, quindi, a fermare l’oscillazione delle decisioni della Corte, che, a seconda dei casi, fa applicazione della ricostruzione della materia “tutela dell’ambiente” nel senso di competenza alla fissazione di *standards* minimi di salvaguardia regionalmente derogabili oppure inderogabili perché espressivi di un “punto di equilibrio”.

Né sembra che la pragmatica osservazione che il criterio degli *standards* minimi ricorra maggiormente in determinati settori (ad esempio, parchi nazionali e aree naturali protette, nonché procedure di valutazione ambientale), mentre quello degli *standards* comunque inderogabili, che configurerebbero un punto di equilibrio fra esigenze egualmente meritevoli, sia più consueta in altri (ad esempio, per la bonifica dei siti contaminati e, in generale, per la tutela dagli inquinamenti), allevi la situazione.

⁵⁴ Nello stesso senso, cfr. Corte costituzionale, sentenze 18 aprile 2008, nn. 104 e 105. Nella seconda, si legge: “caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una *multifunzionalità ambientale*, oltre ad una *funzione economico produttiva*. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso (sulla esistenza di più beni giuridici tutelati sull’unitario bene ambientale, vedi sentenza n. 378 del 2007). Sotto l’aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore ‘primario’ (sentenza n. 151 del 1986), ed ‘assoluto’ (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò peraltro non toglie (...) che le Regioni, nell’esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate. Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell’ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della ‘sostenibilità degli ecosistemi forestali’”. Per un commento ad entrambe, si veda F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell’ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008, p. 905 ss. Nella giurisprudenza più recente, si veda altresì Corte costituzionale, sentenza 21 aprile 2011, n. 151 (in part. *Considerato in diritto*, par. 3.1: “La norma censurata non regola l’attività venatoria, né riguarda l’istituzione o la disciplina di parchi naturali, ma mira a tutelare la fauna in sé e per sé, con divieti, a carattere generale, che prescindono sia da specifiche attività sia da particolari contesti spaziali. Si tratta quindi di vere e proprie norme di protezione ambientale, che rientrano nella materia ‘tutela dell’ambiente’, di competenza esclusiva statale, non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo statuto speciale come di competenza primaria delle Province autonome”), commentata da L. CONTE, *Tutela dell’ambiente “nella sua interezza” nella sentenza della Corte costituzionale n. 151/2011*, in *Giur. It.*, 2012, p. 1017 ss.

⁵⁵ Cfr. D. PORENA, *L’ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza*, cit., 19: “il ricorrente attingimento, nel lessico impiegato dalla Corte (...), ad espressioni quali ‘materie’, ‘bene materiale’ o a quella, ben nota alla dottrina amministrativistica, di ‘bene della vita’, in parte a scapito di espressioni quali ‘valore’ o ‘materia trasversale’ che in precedenza verbosamente figuravano nelle ricostruzioni della Consulta, sembra esprimere la tendenza a voler ‘oggettivare’ la dimensione ambientale, conferendo alla stessa margini di maggior certezza applicativa a partire dalla dialettica costituzionale tra Stato e Regioni”.

Infatti, la maggiore prevedibilità della decisione che la Corte finirà per assumere non risolve la problematica di ordine sistematico che coinvolge la materia che si sta trattando.

Piuttosto, il sintomo rilevato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 407 del 2002, e cioè che la nuova competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente non elimina la “*preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato*” avrebbe dovuto fare della materia ambientale il campo elettivo del principio di leale collaborazione, come peraltro è stato nel corso del primo regionalismo⁵⁶.

4. La produzione normativa regionale e il contenzioso costituzionale in materia ambientale

Il quadro ordinamentale e giurisprudenziale sin qui ricostruito non è ancora del tutto in grado di dare conto della portata delle problematiche che la materia ambientale pone, dal momento che occorre analizzare come l'affermazione di principio della competenza trasversale statale e della concorrenza regionale sulla base dei propri titoli di legittimazione trovi riscontro nell'ordinamento concreto.

Ebbene, l'analisi quantitativa della legislazione regionale rivela che il macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” occupa sistematicamente circa il 15% della produzione normativa annuale⁵⁷.

Ciò costituisce ulteriore conferma del fatto che l'affermazione costituzionale di una competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente non priva le Regioni della competenza in materia ambientale, dal momento che vi sono una serie di ambiti materiali di disciplina rimessi a queste che intersecano intimamente connessi con la materia ambientale stessa (governo del territorio, agricoltura, pesca, caccia, ecc.).

Per giunta la concorrenza regionale nella materia ambientale, oltre a essere affermata in via di principio dalla Corte costituzionale, è riscontrabile *de facto*, tramite l'osservazione dell'effettivo esercizio della competenza stessa in un numero molto rilevante di casi.

Un'ulteriore dimostrazione della natura multilivello della materia ambientale è data dall'analisi del contenzioso costituzionale, da cui si deduce che la Corte costituzionale si occupa con una notevole frequenza di questioni di costituzionalità in via principale inerenti alla materia ambientale: ad esempio, negli anni 2014 e 2015 è senz'altro il parametro dirimente maggiormente utilizzato dalla giurisprudenza⁵⁸.

⁵⁶ S. MANGIAMELI, *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni*, cit., 143 ss.

⁵⁷ Cfr. A.G. ARABIA, *La legislazione regionale tra conferme e novità*, in *Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione* (a cura di), *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Volume secondo, Camera dei deputati, Roma 2017, p. 13 ss.

⁵⁸ Si vedano le nostre Relazioni annuali su *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Sistema regionale* → *Giurisprudenza a rilevanza regionale*, in particolare il paragrafo 2.3.1.

L'osservazione del contenzioso costituzionale che la materia ambientale determina conduce agevolmente verso quella che dovrebbe essere la soluzione naturale in un ordinamento regionale che si ispira al principio di leale collaborazione⁵⁹.

Infatti, la concorrenza della fonte statale in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e delle fonti regionali in ragione dei propri titoli di legittimazione che interessino profili ambientali conduce a una separazione delle competenze nell'ambito della stessa materia non agevolmente governabile e che dovrebbe essere perciò guidato da strumenti collaborativi in grado di garantire un efficace coordinamento delle competenze fra i livelli di governo interessati.

Fino ad oggi, l'inveramento del principio di leale collaborazione nell'esercizio delle competenze legislative è stato ostacolato dal granitico orientamento giurisprudenziale che lo escludeva dall'esercizio della funzione legislativa, il quale ha cominciato a vacillare solo con la sentenza n. 251 del 2016 sulla c.d. riforma Madia⁶⁰, che ha inserito l'intesa nell'ambito del procedimento di approvazione dei decreti legislativi per la disciplina di oggetti imputabili a materie diverse, senza che se ne possa individuare una che abbia la prevalenza, ma che sembra difficilmente trasferibile nel procedimento legislativo ordinario, anche perché, mentre nel caso dei decreti legislativi l'intesa regionale acquisita in Conferenza da parte dei rispettivi esecutivi si pone in relazione con un atto, sì legislativo, ma la cui adozione compete (eccezionalmente) al Governo, nell'ipotesi del procedimento legislativo si finirebbe per incidere sull'esercizio della funzione legislativa, la quale è attribuita collettivamente alle due Camere (art. 70 Cost.) e a nessun altro organo.

⁵⁹ Anche M. MENGOZZI, *Il "Governo del territorio" e la intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, cit., sostiene che la strada da seguire nella materia ambientale sia quella della leale collaborazione, affinché si realizzi un efficace coordinamento delle competenze fra livelli di governo.

⁶⁰ Il nuovo orientamento giurisprudenziale ha dato luogo a un ampio dibattito dottrinale, di cui si dà conto sempre in M. MENGOZZI, *Il "Governo del territorio" e la intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, cit., 27, nota 112; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; A. AMBROSI, *«Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2017; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2017; M. DENES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2017; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2017; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017; A. POGGI-G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, 2016; G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, 2017.

5. Considerazioni conclusive. Prospettive di rivitalizzazione delle competenze regionali in materia ambientale

5.1. Invero, il proposito di inserire il contributo regionale nell'esercizio della funzione legislativa era già stato espresso dal legislatore della riforma costituzionale del 2001, come mostra l'*incipit* dell'art. 11 della stessa legge ("Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione..."), e il mancato completamento del progetto che l'aveva animata è dipeso dalla lunga inerzia del legislatore costituzionale e poi dal fallimento della riforma Renzi-Boschi, che è stata bocciata dal referendum del dicembre 2016 e che, in ogni caso, avrebbe sì fatto del Senato una Camera delle Regioni, ma con poteri molto limitati nel procedimento legislativo, salve alcune limitate ipotesi.

Non resta pertanto che riflettere sulla rivitalizzazione (*rectius*: sulla "vitalizzazione", dal momento che non è mai stato utilizzato) della c.d. bicameralina, e cioè di quello strumento di leale collaborazione che era stato pensato come temporaneo da parte della riforma del 2001 e che, invero, è rimasto lettera morta⁶¹.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata da rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, avrebbe allora la facoltà di aggravare la maggioranza richiesta per l'approvazione dei progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione, laddove abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata.

Infatti, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea dovrebbe deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Dal momento che l'ambito di applicazione di questa speciale procedura legislativa verrebbe limitato alle materie di potestà concorrente fra Stato e Regioni e alla finanza, vi sarebbe poi da comprendere come estendere alla tutela dell'ambiente la disciplina dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e se quest'ultimo possa trovare applicazione anche in quelle ipotesi in cui vi sia un intreccio di materie tale da coinvolgere tanto la competenza statale quanto quella regionale.

Peraltro, stante il fatto che l'aggravamento del procedimento legislativo potrebbe aver luogo solo nei casi espressamente disciplinati dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, e cioè nel caso "patologico", nulla esclude il coinvolgimento "fisiologico" della Commissione, anche per effetto di un ampliamento delle

⁶¹ In merito all'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, v. E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.*, 2004, p. 301 ss.; N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa 2003, p. 137 ss.; M. DI FOLCO, *Il nuovo Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo*, in corso di pubblicazione in *Italian Papers on Federalism*, 3/2018.

ipotesi in cui interviene in via consultiva nel procedimento legislativo, realizzabile agevolmente con una semplice revisione dei regolamenti parlamentari.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti regionali, potrebbe allora essere interessata in vario modo nelle questioni regionali e non solo in quelle espressamente previste dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, potendosi immaginare, ad esempio, un coinvolgimento sistematico in tutte le questioni afferenti alla tutela ambientale.

5.2. Un ulteriore processo attualmente in corso e di cui occorre dar conto è quello riguardante il tentativo, da parte di alcune Regioni (Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia), di attivare la clausola di asimmetria prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., con cui esse potrebbero acquisire maggiori competenze anche in materia ambientale.

A questo proposito, la dottrina si è già interrogata sulla possibilità di ammettere una differenziazione legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema⁶²: se per un verso appare possibile immaginare (e la Corte costituzionale già ammette) tutele regionali *in melius*, per altro verso occorre tenere conto dei rischi connessi al c.d. *dumping* ambientale, che renderebbe meno competitivi quei territori che applicano una disciplina ambientale più rigorosa, e a quella che viene definita la sindrome *Nymbi* (Not in My Back Yard), e cioè la tendenza a non consentire sul proprio territorio l'esecuzione delle opere più pericolose dal punto di vista ambientale. Da questo punto di vista, l'osservazione dell'esperienza tedesca potrebbe costituire un modello da tenere in considerazione, posto che la centralizzazione delle competenze ambientali effettuata con la riforma del 2006 non è giunta a escludere la potestà legislativa derogatoria dei *Länder* in materia (*Abweichungsgesetzgebung*).

La dottrina ha comunque osservato che “il modello tedesco di federalismo ambientale presenta, dunque, luci ed ombre. Ombre, perché la potestà legislativa in materia è estremamente frammentata; luci, per la parte relativa all'esecuzione delle leggi federali, in quanto i *Länder*, una volta forniti degli *standards* ambientali per opera della legislazione federale, guadagnano alcuni spazi organizzativi e procedurali”⁶³ e, del resto, anche nel caso italiano, la preponderante parte delle richieste regionali riguarda proprio le funzioni amministrative, dacché potrebbe nascere una positiva sperimentazione del regionalismo d'esecuzione.

⁶² R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, p. 757 ss. Su questo processo, nello stesso numero della medesima *Rivista*, si vedano i contributi di S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, p. 661 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, p. 689 ss.; L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, p. 711 ss.; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, p. 625 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, p. 635 ss.

⁶³ R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 761.